



Fotografía: Semana Rural.

## ¿TIERRA PARA LA MINERÍA Y ZIDRES O PARA QUIEN LA TRABAJA?

*Bogotá, 14 de junio de 2019.*

La disputa por la tierra ha sido señalada por varios académicos de la Comisión de Memoria Histórica del Conflicto y sus Víctimas como el origen del conflicto social y armado que ha enfrentado Colombia desde los años 20. Para Darío Fajardo el control por la tierra es el “desencadenante” de los enfrentamientos entre guerrillas y Estado<sup>1</sup>. Javier Giraldo estima que “la tenencia de la misma está directamente relacionada con tres necesidades básicas, vivienda, alimentación y trabajo/ingreso”<sup>2</sup>, necesidades que, al no estar satisfechas por el Estado, legitiman el derecho a la rebelión de los ciudadanos, según Giraldo.

En contravía con la historia de la violencia colombiana y sus enseñanzas, el próximo lunes 17 de junio está programada la discusión en la Comisión V del Senado del Proyecto de Ley 003 de 2018, que reforma la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, iniciativa que comporta un retroceso en materia de derechos para las poblaciones rurales excluidas.

Aquí les presentamos lo peor de esta iniciativa:

### 1. Desconoce al campesinado como sujeto político y de derechos

Esta nueva versión del proyecto de ley, ya presentado por el gobierno Santos en 2018, elimina en su artículo primero el reconocimiento de la agricultura fundada

---

<sup>1</sup> Darío Fajardo. 2015. “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones para su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”. Consultado en:

[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_ri ca%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_ri ca%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)

<sup>2</sup> Javier Giraldo S.J. 2015. “Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos”. Consultado en:

[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_ri ca%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_ri ca%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)

en una economía campesina, familiar y comunitaria, reduciendo esta actividad económica a la apuesta agroindustrial.

Esta iniciativa legislativa propone encontrar un “balance” entre agricultura a secas, agroindustria, sector minero-energético y turismo, sin que este balance implique la aplicación de un enfoque diferencial, teniendo en cuenta que no todos los sectores rurales están en igualdad de condiciones respecto a la garantía de derechos. En contraposición con la postura gubernamental, encontrar un balance real supondría la existencia de medidas específicas en favor de los sectores excluidos, como indígenas, comunidades afrodescendientes y el campesinado.

Asimismo, concibe como iguales los conceptos de campesina y trabajadora agraria, postura que desconoce la conceptualización del campesinado desarrollada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH- y mejorada por el comité de expertos de la mesa de seguimiento a la sentencia con radicado 96414 de la Corte Suprema de Justicia de febrero de 2018, en la que se decidió la acción de tutela presentada por 1770 campesinas y campesinos. En la referida providencia se ordenó al Estado colombiano caracterizar al campesinado y adelantar medidas afirmativas a su favor, las cuales no están presentes en este proyecto de ley.

Por su parte, el artículo 2 de este proyecto crea las Zonas Prioritarias para la Producción de Alimentos -ZPPA-, como una nueva apuesta de ordenamiento territorial. Estas zonas serían declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-, con base en estudios técnicos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA-, desconociendo la autonomía de las entidades territoriales para tomar decisiones sobre sus territorios. Dicha autonomía está consagrada en los artículos 1, 287, 298 y 313 de la Constitución Política.

Otro problema de las ZPPA es que la concertación para constituir las se reduce a un espacio interinstitucional entre los Concejos Municipales o Distritales y el Ministerio de Agricultura, limitando el derecho fundamental a la participación de las comunidades locales.

Las ZPPA son a su vez la insistencia en un error recurrente del Gobierno, al pretender ordenar los territorios bajo una postura centralista, como ocurrió con la creación de la mayoría de Parques Nacionales Naturales. La anterior afirmación se evidencia en la facultad que se otorga a la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- para requerir la reconversión de actividades contrarias a los fines de las ZPPA, sin que medie la concertación con las comunidades. Tal error trae como consecuencia la generación de conflictos socioambientales.

El “carácter preferente” de las actividades a desarrollar dentro de las ZPPA y su calidad de utilidad pública e interés social ponen a esta figura de ordenamiento por encima de apuestas territoriales de grupos étnicos y comunidades campesinas, representadas en los títulos colectivos, resguardos y zonas de reserva campesina.

## 2. Hace trizas la Reforma Rural Integral - RRI

El Acuerdo Final de Paz planteó la necesidad de construir un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial que incluya a las personas excluidas, como camino para alcanzar la reconciliación nacional.

Este nuevo paradigma pasa por la implementación de la Reforma Rural Integral – RRI-, en la que se proponen “medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social”.

Estas consideraciones, que recogen el espíritu y finalidad de la RRI, fueron desestimadas por completo en la formulación del proyecto de Ley 003. Por poner dos ejemplos, el artículo 10, numeral 2, permite que personas jurídicas que desarrollan actividades de utilidad pública e interés social, como la minería, puedan acceder a predios del Fondo de Tierras del Decreto 902 de 2017, originalmente destinados a los sujetos de reforma agraria.

Por su parte, el artículo 34 permite cambiar la destinación de los bienes del Fondo de Tierras, permitiendo su entrega a iniciativas agroindustriales impulsadas, por ejemplo, a través de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico –Zidres- o las ZPPA.

Finalmente, reviste igual gravedad otorgar contratos de uso, sin límite de duración, a favor de extranjeros u otros sujetos que no estén en el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO-, respecto a predios del Fondo de Tierras, medida contenida en el artículo 29 de esta iniciativa. Esta disposición hace inocua la limitación del artículo 27, respecto a que solo nacionales pueden ser beneficiarios con medidas contempladas en este proyecto de ley que implican la transferencia de la propiedad de predios en cabeza del Estado.

## 3. Legitima y perdona el despojo de tierras

Pese a que aparentemente el artículo 7 del Proyecto de Ley 003 tiene como finalidad inventariar los bienes de propiedad del Estado e identificar la indebida ocupación de baldíos, la clarificación de la propiedad a la que hace alusión termina por sanear y legitimar las distintas formas de despojo jurídico, administrativo y judicial que se han dado en el marco del conflicto social y armado, al permitir que se acredite la propiedad con resoluciones de adjudicación, títulos privados o sentencias judiciales sin evaluar el contexto de violencia o los vicios que puedan contener estas formas de adquirir el dominio.

Se trata entonces de un proceso administrativo que sana automáticamente vicios en la transferencia del dominio, haciendo caso omiso de las presunciones de ilegalidad e inexistencia establecidas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 y todo el desarrollo jurisprudencial en la materia.

Por su parte, el artículo 12 plantea el reconocimiento de “expectativas legítimas” a quienes hayan ocupado predios baldíos con anterioridad al 3 de agosto de 1989,

haciendo posible la titulación de predios con extensiones por encima de la Unidad Agrícola Familiar –U-AF, establecida para territorios relativamente homogéneos; unidad de medida y límite para la adjudicación a la que hace referencia la Resolución 041 de 1996, derogada automáticamente por este proyecto de ley.

En los anteriores casos, se podría llegar a titulaciones de hasta 3.000 (tres mil) hectáreas, ya que se establecen como topes máximos a adjudicar los mencionados en las leyes 135 de 1961 y 30 de 1988. El único requisito contemplado para acceder a la titulación de predios con estas dimensiones es demostrar que para la fecha se explotaban económicamente dos terceras partes, teniendo como prueba válida una declaración extra juicio.

#### 4. Elimina la función social de la propiedad

El artículo 13 de este proyecto de ley configura la renuncia del Estado respecto a la recuperación de predios y a su administración por el incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, ya que le da carácter de residual a la expropiación administrativa.

El artículo 19, numeral 2, posibilita que cualquier ocupante que acapare tierra sin cumplir con la función social de la propiedad pueda probar su explotación económica, firmando un contrato de arrendamiento o aparcería con fecha previa al límite de 5 años sin explotación, que justifica el inicio de la extinción de dominio administrativa.

Por su parte, el artículo 20 propone algunas situaciones en las que se prueba la explotación del predio sin realizar actividades concretas, configurando un incentivo para el acaparamiento de tierras. Se podría entonces, bajo este apartado, probar la explotación económica del predio con: (i) la existencia de un plan de intervención detallado, sin que implique la ejecución del mismo; (ii) la obtención o el mero trámite de un permiso ambiental, como por ejemplo el de aprovechamiento forestal, sin que necesariamente se haya cortado un solo árbol; o (iii) el otorgamiento de permisos o contratos de concesión para la explotación de recursos naturales, privilegiando las iniciativas minero-energéticas en prospección, en detrimento de las demandas de acceso y formalización de los sujetos de reforma agraria.

Por todo lo anterior, la Comisión Colombiana de Juristas propone que antes de discutir y votar el proyecto de Ley 003: (i) se garantice a comunidades indígenas y afrodescendientes el derecho fundamental a la consulta previa, teniendo en cuenta que se incluyeron veintinueve artículos, algunos de ellos con modificaciones estructurales respecto al proyecto de ley presentado por el gobierno Santos en 2018; (ii) adelantar al menos tres audiencias públicas regionales y una en el Congreso, para garantizar el derecho a la participación en torno a un proyecto de ley que pone en riesgo apuestas territoriales de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas; y por último (iii) de no adoptar ninguna de las anteriores propuestas, recomendamos retirar el proyecto de ley por las razones expuestas en este artículo.

Sergio A. Martínez Osorio  
Abogado de Litigio en Tierras  
Comisión Colombiana de Juristas