

Bogotá, 10 de septiembre de 2020

Señoras y señores  
**INTEGRANTES DEL CONSEJO DIRECTIVO**  
Agencia Nacional de Tierras  
La Ciudad

*Asunto: Comentarios al acuerdo sobre zonas de desarrollo empresarial*

Señoras y señores:

PAULA VILLA VÉLEZ, en mi calidad de directora del área de tierras de la COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, corporación civil sin ánimo de lucro con personería jurídica reconocida por la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante la Resolución 1060 de agosto de 1988, con estatus consultivo ante las Naciones Unidas y registrada como organización de la sociedad civil en la Organización de los Estados Americanos, me permito allegar los siguientes comentarios sobre el proyecto de acuerdo “Por el cual se establecen las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales para la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías para la delimitación de las Zonas de Desarrollo Empresarial y se establecen otras disposiciones”.

### **DE MANERA GENERAL**

Sea lo primero manifestar nuestra preocupación sobre las afectaciones que el proyecto de acuerdo puede llegar a tener sobre aquella población campesina, y comunidades indígenas y negras que aún se encuentran en medio de la informalidad respecto de la relación con la tierra y a la espera de su titulación. Esta situación puede además verse agravada por el rezago histórico de la institucionalidad en resolver dicha problemática, así como por una falta de información actualizada que permita determinar con claridad la existencia o no de solicitudes sobre los territorios que pretendan convertirse en Zonas de Desarrollo Empresarial (en adelante ZDE).

De igual modo, debemos advertir que este proyecto, tal como se ha diseñado, privilegia y promueve la concentración y adjudicación de baldíos a favor de las empresas, entregándoles condiciones mucho más flexibles que las que se exigen a la población rural para acceder a la tierra. Se permite, mediante la aplicación del artículo 83 de la ley 160 de 1994, la adjudicación de predios a favor de empresas de manera gratuita y sin restricción de área, dos cosas que debieron ser objeto de regulación en el mencionado acuerdo.

Hay que señalar que ya existen algunos antecedentes normativos que venían desdibujando el acceso de baldíos para los campesinos y dando lugar a que aquellos sean usados y adquiridos por empresas, como sucede con el Decreto 902 de 2017, el cual estipula en su artículo 7º la posibilidad de acceso a baldíos de sujetos de formalización a título oneroso, dentro de los cuales se circunscriben personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio sea superior a los setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, resulta aún más garantista el artículo 7º del decreto antes citado que el proyecto de acuerdo sobre ZDE, pues el primero al menos se preocupa por establecer un precio por la entrega de baldíos, mientras que el segundo pretende realizarlo con la mera explotación de dos terceras partes durante un tiempo determinado.

En ese sentido, el proyecto en mención iría en contravía de lo establecido en la Reforma Rural Integral, contenida en el Acuerdo Final de Paz, pues privilegiaría la entrega de baldíos a empresas, dejando de ingresar los mismos al Fondo de Tierras, el cual tiene como propósito garantizar el acceso a la tierra de millones de campesinos.

De otra parte, debe señalarse que las condiciones fácticas que se encontrarían en las ZDE ya han sido objeto de jurisprudencia por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C- 077 de 2017 al analizar la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016 por medio de la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social -ZIDRES-, jurisprudencia que está siendo desconocida en el presente acuerdo. Un ejemplo de ello es la eliminación de requisitos para la titulación de baldíos en las ZIDRES, así como la exclusión de la asociatividad campesina, elemento ampliamente resaltado por la Corte Constitucional en el análisis sobre la Ley 1776 de 2016.

Es de advertir que la Comisión Colombiana de Juristas ha sido crítica con la figura de las ZIDRES, toda vez que impone un modelo de uso de los baldíos que no favorece a la población campesina sino a grandes empresarios. A pesar de ello, las ZIDRES resultan aún menos lesivas que la figura que se pretende desarrollar a través del proyecto de acuerdo analizado.

Otra preocupación con la proyección del acuerdo revisado es la inminente declaración como ocupantes indebidos que pueda darse de familias campesinas que se encuentren asentadas en los territorios que se pretendan constitución como ZDE. Lo anterior toda vez que el Decreto Ley 902 de 2017 proscribió la ocupación desde mayo de 2017 y estableció la obligación de acreditar la ocupación anterior a dicha

fecha. No obstante, dicha normatividad no ha sido lo suficientemente divulgada, para que las familias campesinas puedan aclarar su situación material.

Todo lo anterior lleva a concluir que el mencionado acuerdo no resistiría un análisis de constitucionalidad por dos razones: 1. Desconoce la prohibición de concentración de baldíos ampliamente advertida por la Corte Constitucional; y 2. Desconoce los preceptos y principios señalados en el punto uno del Acuerdo de Paz, el cual tiene un rango constitucional. Por esta razón hacemos un llamado al Ministerio de Agricultura y a la Agencia Nacional de Tierras para que no se firme el actual proyecto de acuerdo, y también llamamos a los entes de control para que hagan labor de seguimiento y vigilancia sobre el particular.

## COMENTARIOS ESPECIFICOS SOBRE EL ARTÍCULADO

### Artículo 1

Si bien el desarrollo de la Zonas de Desarrollo Empresarial, constituía una excepción al régimen de Unidad Agrícola Familiar -UAF-, en aplicación de los artículos 83 y 66 de la Ley 160 de 199, su creación exige unos criterios objetivos y proporcionales para la determinación de área, así como unas limitaciones que impidan una acumulación de baldíos. Ello principalmente debido a que dicha área tendrá la posibilidad futura de ser adjudicada a quien realizó la solicitud de constitución, situación que se desarrollará más adelante.

### Artículo 6. Legitimación

El párrafo que establece las prohibiciones para la constitución de la ZDE desconoce situaciones que hacen parte de la concentración y despojo de tierras que ha vivido el país, y que de ninguna forma puede legalizarse mediante la aplicación del reglamento en discusión. En ese sentido, las exclusiones debieron recoger la participación de personas naturales o jurídicas que:

- Hayan sido declaradas como opositoras sin buena fe exenta de culpa en procesos de restitución de tierras.
- Estén siendo investigadas o fueron juzgadas por hechos de desplazamiento forzado en la zona que se pretende constituir.

## Artículo 8. Requisitos generales

Como se mencionó en el apartado general, la constitución de las ZDE no puede desconocer los parámetros ya establecidos en la jurisprudencia en Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional en la que se abordó el tema de la constitucionalidad de la Ley Zidres. Dicha jurisprudencia que deja claro que: “La configuración normativa prevista en la Ley 1776/16, se orienta a regular de manera más amplia, y en el marco de un sistema, las zonas de desarrollo empresarial a que hizo referencia la ley 160/94 en su capítulo 13”.

## Artículo 10. Criterios de clasificación

Este artículo desconoce las organizaciones campesinas como beneficiarias directas de las zonas, desconociendo así el artículo 64 de la Constitución, así como los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el campesinado, no solo como sujeto político, sino como objeto del deber estatal de garantizar la asociatividad y el acceso a tierras.

## Artículo 11. Estudio previo a la delimitación de una ZDE

El párrafo 3 de este artículo advierte la exclusión que debe realizarse de predios que se encuentren vinculados a procedimientos especiales agrarios aun no concluidos, a cualquier procedimiento administrativo competencia de la Agencia Nacional de Tierras o proceso judicial. No obstante, nada dice sobre aquellos procesos judiciales del Decreto Ley 902 de 2017, que en la actualidad son todos los procesos agrarios, las adjudicaciones y las formalizaciones con oposición.

De otra parte, y dada las dificultades de información que existen al interior de la institución, hay una alta preocupación por que se invisibilicen muchas de las situaciones territoriales y se genere una mayor inseguridad jurídica. Por tanto, cualquier estudio preliminar que tenga como intención real verificar a ciencia cierta la existencia previa de procedimientos, no será posible realizarlas al interior de la institución de manera documental y requeriría un ejercicio comunitario.

### Artículo 13. Áreas con restricciones para la delimitación de una ZDE

Este artículo desconoce el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado, así como de resguardar los derechos territoriales de las comunidades indígenas, toda vez que no excluye de las ZDE:

- Aquellos casos de ocupación de baldíos en los que las familias campesinas ocupantes no se encuentren de acuerdo con su vinculación y/o asociatividad al proyecto.
- Los procedimientos étnicos sobre territorios ancestrales, ni los resguardos coloniales.
- Las solicitudes de constitución de Zonas de Reserva Campesina que aún no cuentan con resolución de inicio, situación que no puede ser indilgada a la población campesina, pues obedece de manera exclusiva a la dilación y rezago institucional.
- Aquellos procesos de restitución de tierras que se encuentran en estudio administrativo y que aún no han contado con resolución de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente.

### Artículo 15. Saneamiento de la Zona de Desarrollo Empresarial

Este artículo hace referencia a la recuperación de baldíos que debe realizar la Agencia Nacional de Tierras, en los cuales se declare su ocupación indebida. Si bien este es un procedimiento que la entidad debe realizar como una obligación expresa, se genera una preocupación frente al uso que se haga de la figura de cara a lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, el cual proscribió la ocupación como una forma de acceso a la tierra a partir de la expedición del mismo. Así mismo, dicho Decreto estableció como obligación acreditar la ocupación previa al decreto. Esta normatividad, como ya se ha insistido, no se ha dado a conocer de manera amplia en los territorios, y tampoco se han habilitado canales que faciliten la comunicación entre la población y la institución.

En ese sentido hay un gran riesgo de que las ocupaciones de hecho de familias campesinas que se encuentren en zonas de interés no alcancen a ser registradas y que, en consecuencia, dichas familias sean consideradas como ocupantes indebidos y sean posteriormente desalojados.

## Artículo 21. Adjudicación de los baldíos bajo contrato de explotación para la ZDE

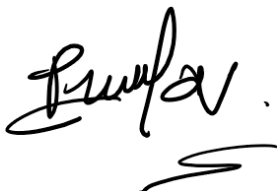
Este artículo permite la adjudicación de baldíos a las empresas, lo cual se propone realizar sin determinar un límite en la extensión del área y, además, de manera gratuita. Esto desconoce no sólo la normatividad y la jurisprudencia respecto de la concentración de baldíos, sino que también desconoce el deber de ingresar los baldíos al Fondo de Tierras acordado en la Reforma Rural Integral del primer Punto del Acuerdo de Paz, lo cual claramente denotaría su inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 83 de la Ley 160 de 1994 establecía el deber de la Junta Directiva del Incora (hoy ANT) de determinar la extensión de la zona, lo cual no fue desarrollado en el proyecto en mención.

### PETICIÓN

A manera de conclusión se reitera entonces que el actual proyecto de acuerdo no cumple con los siguientes preceptos constitucionales: artículo 64 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional establecida entre otras en la sentencia C- 077 de 2017, así como en el Acuerdo de Paz. En este sentido, la Comisión Colombiana de Juristas le solicita al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras ARCHIVAR el Proyecto de Acuerdo *“Por el cual se establecen las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales para la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías para la delimitación de las zonas de desarrollo empresarial y se establecen otras disposiciones”*.

Suscribe,



Paula Andrea Villa Vélez  
Directora área de tierras  
Comisión Colombiana de Juristas