

"Proyecto de ley sobre tierras es lesivo para comunidades rurales vulnerables", *Verdad Abierta*, Bogotá D.C., Colombia, 09 de agosto de 2018.

Consultado en:

<https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/>

Fecha de consulta: 04/04/2019.



A indígenas, afros y campesinos les preocupa esta iniciativa, que radicó el gobierno saliente, porque consideran que cambia las reglas de juego en el acceso a la propiedad rural. Líderes sociales, académicos y congresistas advierten que la propuesta es regresiva y plantean duras críticas.

El pasado 20 de julio, el saliente ministro de Agricultura, Juan Guillermo Zuluaga, radicó el Proyecto de Ley 003 de 2018, mediante el cual se pretende modificar la Ley 160 de 1994, de reforma agraria, “y se dictan otras disposiciones”. El hecho quedó opacado por la ceremonia de instalación del nuevo Congreso de la República y, además, por la polémica nacional que generó el senador Antanas Mockus al bajarse los pantalones para pedir silencio al plenario.

Pero quienes saben de tierras y están preocupados por el futuro de la propiedad rural en el país, entre ellos las organizaciones campesinas y étnicas, así como congresistas en la oposición y académicos, iniciaron el estudio de los 47 artículos que contiene el proyecto de ley y que pretende transformar las normas existentes, pilares fundamentales del punto uno del Acuerdo de Paz pactado con la extinta guerrilla de las Farc. ([Lea el Proyecto de Ley](#))

Durante dos días, líderes campesinos, indígenas y afrodescendientes, investigadores sobre tierras, territorios y medio ambiente, y congresistas se reunieron en Bogotá para analizar los impactos del proyecto de ley y expresar sus preocupaciones. En el encuentro, organizado por la Estrategia Colaborativa por la Garantía del Derecho a la Tierra y al Territorio (ENI Colombia), las comunidades concluyeron que la propuesta es regresiva y lesiva para la población rural más vulnerable, además de contradecir el Acuerdo de Paz pactado en La Habana tras cuatro años de negociaciones. ([Lea punto 1 del Acuerdo de Paz](#))

Eduardo León, vocero de la Cumbre Agraria, explica que el gobierno nacional incumplió su promesa de consultar con las comunidades cualquier reforma a la Ley 160 de 1994, siendo el nuevo proyecto “funcional a un modelo agroindustrial y extractivista, que deja por fuera a los campesinos, afros e indígenas y que no redistribuye la tierra y contraría los Acuerdos de La Habana”. A su juicio, “este proyecto está condenando al país a la profundización del conflicto, que no sólo se expresa militarmente sino socialmente”.

Por su parte José Martínez, presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), regional Meta, indica que “resultamos con normas que van disminuyendo los instrumentos que deberían usarse para hacer la reforma rural”.

De acuerdo con su análisis, “el proyecto de ley ni es de reforma ni Ley de Tierras, sino que tiene una orientación a la formalización de la propiedad. Seguramente algunos pequeños productores se beneficiarán, pero también hay una tendencia a entregar una buena parte de los baldíos nacionales a grandes empresarios”.

En ese sentido, Javier Medina, investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), explica que la iniciativa reproduce algunos problemas tradicionales de lo rural en Colombia y a su juicio es cuestionable que el gobierno nacional plantee una nueva reforma sin haber logrado avances significativos en temas como el fondo de tierras, así como en la implementación del catastro multipropósito y la jurisdicción agraria.

Paula Álvarez, investigadora independiente en temas ambientales y rurales, sostiene que el proyecto es contraproducente y regresivo para las comunidades agrarias y étnicas del país, bajo la lupa de tres elementos: el primero, es que complementa la visión que el gobierno nacional ya venía desarrollando con figuras como las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres), que concede grandes extensiones de tierra para proyectos agroindustriales, planteando que el desarrollo rural está conformado por una serie de actividades que incluyen a la minería y la agroindustria.

“Ambas son catalogadas de utilidad pública e interés social, lo que les da una jerarquía superior y esto advierte que grandes extensiones de tierra serán entregadas a proyectos extractivos y de agroindustria”, advierte Álvarez.

El segundo elemento, según esta experta, es la consolidación no solo de las Zidres sino de una nueva figura, la de derecho a uso: “Estamos hablando de 30 millones de hectáreas que serían incorporadas a esta dinámica de actividades públicas e interés social”.

Y un tercer elemento es la posible extranjerización de la propiedad rural: “Es entregarle grandes extensiones de tierras a estos capitales para el desarrollo de emprendimientos, en detrimento de las solicitudes que han hecho comunidades campesinas y étnicas para que les adjudiquen tierras o que les permita constituir o ampliar resguardos o consejos comunitarios”.

Ante ese escenario, Álvarez plantea un panorama complejo si se aprueba el proyecto de ley: “Se va a profundizar más la lucha y la disputa por la tierra en el país”.

A los tuétanos del conflicto



El 2 de agosto organizaciones sociales, académicos, ong y congresistas debatieron sobre el proyecto que busca modificar la Ley Agraria colombiana. Según explicaron, esta va en contravía de las promesas del Acuerdo de Paz. Foto suministrada: Cinep

La tierra y el territorio son el trasfondo del conflicto armado. En la negociación con la extinta guerrilla de las Farc, hoy convertida en movimiento político sin armas, el gobierno nacional reconoció que la concentración de la propiedad rural y las disputas por los intereses que emergen a su alrededor agudizaron el conflicto. Por eso, el primer punto del Acuerdo de Paz pactado en La Habana propone una Reforma Rural Integral (RRI), planteada como pilar de la prometida “paz estable y duradera”. (Lea: [La Reforma Rural Integral, a ‘fuego’ lento](#))

Firmado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá, comenzó la fase de implementación. En el papel estaba el “qué” hacer, pero debía definirse “cómo” lograrlo a través de herramientas jurídicas. Para ello se creó el llamado Fast Track, trámite legislativo extraordinario, una vía más rápida para aprobar las normas y leyes requeridas para poner en marcha los puntos pactados.

En marzo de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) comenzó una correría por diversas regiones del país para socializar un proyecto de Ley de Tierras, que fue duramente cuestionado por ir en contravía del Acuerdo de Paz. (Lea: [El proyecto que ataca el ‘alma’ de la reforma agraria integral](#) y [Gobierno promueve cuestionado proyecto de ordenamiento rural](#))

Aunque ese proyecto no fue aprobado, el gobierno nacional firmó el Decreto Ley 902 de mayo de 2017, que cambia los derechos de uso de la propiedad rural, ampliándolos a la industria, la infraestructura, el sector minero-energético, los servicios y turismo, así como a la agroindustria, una salida jurídica del presidente Juan Manuel Santos para avanzar en sus pretensiones de cambiar las reglas de juego en el tema rural.

En ese sentido, tanto Adriana López como Andrea Lopera, abogadas de las unidades técnicas legislativas (UTL) de los congresistas Iván Cepeda y Feliciano Valencia, analizaron el Proyecto de Ley 003 de 2018 y aseguraron que es un complemento de las normas agrarias que ya venía aprobando el gobierno saliente.

A juicio de las juristas, el nuevo proyecto modifica profundamente el régimen de baldíos, las tierras de Nación que según la Ley 160 de 1994 deberían ser destinadas para comunidades que carecen o tienen tierra insuficiente. Y concluyen que esos baldíos podrán ser entregados en propiedad o en derechos de uso sin límites a empresarios mineros, petroleros, de hidroeléctricas, entre otros, dedicados a las actividades de utilidad pública e interés social.

Y, además, dicen ellas, que el proyecto incluye tantas excepciones a la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la extensión mínima vital que requiere una familia para subsistir en el campo, “que en realidad acaban con ella”.

López y Lopera coinciden en que el nuevo proyecto crea otra figura, las Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario (Zeia), que son prácticamente las mismas Zidres, “pero sin ninguna restricción”. La iniciativa, además, propone varias fórmulas para sanear y hacer

“borrón y cuenta nueva con diversos casos de indebida acumulación de baldíos”, que son las tierras que en teoría deberían disponerse para hacer la Reforma Rural Integral. (Lea: [El lío de organizar los baldíos en Colombia](#))

Las abogadas advierten que el proyecto afecta la disponibilidad de tierras para la paz y la reforma agraria, y, por el contrario, no dice nada sobre la compatibilidad de lo ambiental y lo agrario; los mecanismos de resolución de conflictos en territorio e interculturales; la agilidad en la respuesta de la ANT frente a procedimientos agrarios; el avance en la estructuración de la jurisdicción agraria y la protección de la economía campesina. La iniciativa, dicen ellas, “reemplaza una política social con una económica sin impactar la concentración de la tierra en Colombia”.

En ese sentido, el Proyecto de Ley que cursa en el Congreso establece nuevas formas de acceso a tierras rurales para favorecer la inversión de grandes capitales bajo el lema de “brindar seguridad jurídica”, especialmente para fortalecer la agroindustria como una actividad de utilidad pública e interés social, y consolidar el modelo extractivista de minerales e hidrocarburos.

Pero, tal como lo han advertido expertos en estas materias, el gobierno nacional ya venía aprobando normas de este tipo, como lo hizo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que creó las Reservas Mineras Estratégicas, más conocidas como Áreas Estratégicas Mineras (AEM); el documento de política económica Conpes 3762, que propone los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (Pines); la Ley 1776 de enero de 2016 que crea las Zidres; el Decreto Ley 902 de mayo de 2017 y el Conpes 3917 de febrero de 2018, que establece un área de referencia como insumo para la identificación de las Zidres. (Lea: [¿El gobierno nacional le pone otro ‘freno’ a la Reforma Rural Integral?](#))

Algunos artículos polémicos



Esta es una imagen de contraste tomada en Becerril, Cesar. Al fondo, un cultivo de palma de aceite; y adelante, los cultivos de arroz de los años 90. Esta es la realidad de tierras donde se intentó hacer la reforma agraria y el cambio del uso del suelo después del conflicto. Foto: Tatiana Navarrete, VerdadAbierta.com.

Más de la mitad del articulado del proyecto de ley es cuestionado. Según los análisis hasta ahora realizados, los artículos 1 y 2 crean nuevas figuras de aprovechamiento de acuerdo con el uso productivo y eficiente de los suelos rurales. Se refieren a las Zeia, que además de destinar el área rural para la producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y forestal, la amplía a la agroindustria. “El desarrollo integral de las actividades del campo en dichas Zonas será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección”, señala el artículo 2.

Otro es el artículo 10, que establece “otras formas de adjudicación y uso”, favoreciendo la adjudicación plena del dominio de predios rurales a personas naturales o jurídicas que adelanten actividades de utilidad pública e interés social como la minería, hidrocarburos, hidroeléctricas, producción de energía o gas, y agroindustria.

También el artículo 12 sobre “regularización por confianza legítima”, indicando que la ANT puede adjudicar predios baldíos, hasta por una UAF y por una sola vez, a cualquier persona que los haya ocupado con anterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994 de forma pacífica y de buena fe. Las abogadas señalan que esta es solo una forma para sanear acumulaciones indebidas o despojos. (Lea: [Contraloría le recordó a la ANT en dónde y quiénes acumularon baldíos](#))

La propuesta plantea en el artículo 13 el “reconocimiento a la función social de la propiedad”, con el que se podrá adjudicar u otorgar derechos de uso y posterior titularidad plena a quienes hayan ocupado predios diez años antes de la expedición de la ley, demostrando la buena fe simple. Las abogadas consultadas cuestionan que, por el contrario, en el artículo 15 a los campesinos que deseen acceder a títulos gratuitos, o parcialmente gratuitos, les imponen más restricciones.

Lo anterior porque si son ocupantes de baldíos clarificados o están en procesos de recuperación, el proyecto indica que pueden acogerse a los artículos 12 y 13, lo que significa más requisitos para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente para acceder a la misma a través del Registro de Sujetos de Ordenamiento (Reso), entre ellos “las retribuciones que tendrán que pagar por su adjudicación”.

Otro grupo de artículos criticados son los 15, 16 y 25, que cambian la definición de baldíos, plantean la inadjudicabilidad para aquellos baldíos que tengan un uso o desarrollo de interés general o utilidad pública; y se refiere a las áreas inadjudicables por aprovechamiento de recursos naturales no renovables, de forma respectiva. “Esto es menos disponibilidad de tierras para pobladores rurales, pues algunos baldíos se reservarán para mineros y petroleros”, afirman las analistas de las UTL de Cepeda y Valencia.

A Margarita Varón, gerente de Colombia Rural, le preocupa el aparte final del proyecto de ley, consignado en el artículo 46, que le pone un término definitivo a la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado: “Esto abre la puerta para nuevos conflictos porque se acaban las vías institucionales para los reclamantes de restitución”.

A su vez, Germán Cardoza, especialista en temas agrarios, advirtió que el nuevo proyecto elimina el artículo 79 de la Ley 160 de 1994, “que es el que define el ordenamiento social, ambiental y territorial en zonas de baldíos, además de ser el soporte de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y de muchos procesos agrarios, especialmente la recuperación de baldíos. La propuesta plantea conceptos de competitividad y productividad para la reconversión del uso del suelo, pero se le imponen restricciones a los campesinos y no a los grandes”.

Para las comunidades campesinas y étnicas su oposición al proyecto de Ley es clara. Y en ese sentido se expresó Luz Marina Arteaga, integrante de la Junta de Acción Comunal (JAL) de la vereda Matarratón, en El Porvenir, Meta, donde el gobierno nacional reconoció la acumulación de baldíos por parte de la familia del esmeraldero Víctor Carranza: “Todo lo que habíamos avanzado en procesos agrarios, retrocede. Llevamos másde 30 años trabajando la tierra y reclamando la titulación de los baldíos. Yo le diría al Presidente y al Ministro de Agricultura que ellos saben que existimos, que tenemos derechos y que hay tierra para todos”.