



#3

Política de tierras

En el marco de la implementación
del Acuerdo Final de Paz



Política de tierras en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz

El punto 1 del acuerdo final de paz contiene la *Reforma Rural Integral* que tiene por objetivo generar transformaciones para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y para mejorar el bienestar de la población rural campesina y étnica. Parte de estas transformaciones se enfocan en solucionar las causas históricas del conflicto, relacionadas principalmente con la propiedad sobre la tierra, particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños ¹.

Dentro de las transformaciones propuestas se incluyen medidas para promover el uso adecuado de la tierra acorde con su vocación, estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural, con especial énfasis para las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando la propiedad y promoviendo la desconcentración, en cumplimiento de su función social ².

Con este propósito y teniendo en cuenta el principio de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, en el punto 1.1.1 se encuentra el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral conformada por tres (3) millones de hectáreas, el punto 1.1.5 relacionado con la formalización masiva de la propiedad rural con una meta de siete (7) millones de hectáreas formalizadas, de tal forma que durante los próximos doce (12) años haya una extensión de diez (10) millones de hectáreas, producto de la Reforma Rural Integral.

Las tres (3) millones de hectáreas que conforman el Fondo de Tierras para distribución gratuita, provendrán de la recuperación por parte del Estado de tierras ilegalmente adquiridas u ocupadas -entre ellas los baldíos indebidamente apropiados-, tierras no explotadas que incumplan con la función social y ecológica de la propiedad, así como tierras donadas o adquiridas por el Estado para tal fin. Adicionalmente se incluye la creación de una jurisdicción especial agraria en el sistema judicial que brinde justicia efectiva en las áreas rurales y la creación y actualización del catastro rural para disponer de información precisa y actualizada sobre la tenencia de la tierra (OXFAM, 2017).



¹ (Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016)

² (Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016)

Proceso de implementación normativa de la Reforma Rural Integral en materia de tierras

En el marco del proceso de implementación normativa del punto 1, el gobierno nacional presentó en marzo de 2017 el borrador de proyecto de ley *“Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”*. Esta iniciativa como parte del paquete normativo para dar cumplimiento a los objetivos de acceso a tierras de la Reforma Rural Integral y el desarrollo de los artículos 2, 58, 64, 65 y 330 de la Constitución Política, trasgredía de forma directa la democratización del acceso a la tierra para los sujetos de la Reforma Rural Integral, la autonomía territorial en la definición de los usos del suelo, la participación democrática de las comunidades rurales como principio para la construcción de normas y planes que los afecten directamente, así como el reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección. El conjunto de la norma desconocía el proceso de consulta previa, modificaba los requisitos para la adjudicación de baldíos a sujetos de reforma agraria, así como el alcance de la UAF, con el propósito de legalizar las indebidas acumulaciones de baldíos, en un nuevo intento por violar las disposiciones de la ley 160 de 1994 en la materia.

Este proyecto de ley no se radicó en el Congreso de la República debido al rechazo y la presión ejercida por la CSIVI-FARC y las organizaciones sociales agrarias, sin embargo, varios de sus contenidos terminaron aprobándose a través del decreto ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, expedido en el marco de las facultades extraordinarias del presidente en mayo de 2017.

Este decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras, para lo cual introduce modificaciones a los requisitos para la adjudicación de baldíos como las categorías de beneficiarios de programas de acceso a tierras o formalización y la de ocupación previa para la adjudicación.

De acuerdo con los contenidos del punto 1 del acuerdo final de paz, las adjudicaciones producto del fondo de tierras deben ser totalmente gratuitas. No obstante, esta norma permite la adjudicación de tierras a título *parcialmente gratuito* y a título *oneroso* estableciendo consideraciones adicionales, contrarias a lo acordado.



A su vez, el decreto permite beneficiar del proceso de formalización de la propiedad rural a los “ocupantes indebidos de la tierra”, guardando perfecta sintonía con el resto de iniciativas regresivas en materia de tierras y yendo mucho más allá del objetivo de regularización de los predios ocupados por la población campesina contenida de la Reforma Rural Integral (Laverde, 2018).

Así mismo, el hecho de que el decreto permita que cualquier persona puede acceder a la formalización de la propiedad rural a cambio de una contraprestación económica -sujetos de reforma agraria onerosos- y con ello facilitar la legalización de las ocupaciones indebidas, resulta igualmente contrario al espíritu de los acuerdos de paz y deja entrever que muchos de los temas incluidos en el articulado no desarrollan los contenidos de la Reforma Rural Integral y en realidad, complementan las vigentes en materia de tierras, cuya finalidad es dinamizar un mercado que favorezca la gran propiedad y las actividades productivas a escala.

Este decreto, como parte de la implementación de los acuerdos de paz, tuvo control automático por parte de la Corte Constitucional, que recientemente dio su visto bueno al considerar que la norma se ajusta a la Constitución, con la excepción del artículo 78 que creaba nuevas autoridades judiciales en materia de propiedad rural y la condicionalidad de cuatro artículos más, para garantizar los derechos de comunidades étnicas negras, afrodescendientes, palenques y raizales del país (El Tiempo, 2018).

Al respecto, el Alto Tribunal estudió el fallo de la magistrada Cristina Pardo que daba visto bueno al decreto, luego de desestimar la ponencia de la magistrada Gloria Ortíz, quien pedía tumbar el decreto por falta de consulta previa con las comunidades Rom, así como por falta de acuerdo definitivo en la consulta que se hizo con las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y por su falta de conexidad con los acuerdos de paz, especialmente en el tema de ocupantes indebidos (El Espectador, 2018).



Nueva ley de tierras: otro intento por desmontar la ley 160 de 1994 de Reforma Agraria en Colombia

Recientemente el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), radicó en el Congreso de la República una iniciativa legislativa conocida como la Nueva Ley de Tierras, con la que pretende reformar la ley 160 de 1994. Esta iniciativa busca principalmente brindar garantías y “seguridad jurídica” a las grandes iniciativas empresariales del campo, a través de distintas figuras que permiten la titulación excepcional de baldíos, adjudicaciones por compensación económica y reservas de baldíos para actividades de utilidad pública e interés general.

Uno de los aspectos preocupantes de esta iniciativa es la inclusión del sector minero-energético y de infraestructura entre las formas de producción para el desarrollo integral del campo. Para ello, la iniciativa realiza una modificación estructural al régimen de baldíos, los cuales podrán entregarse en propiedad o en derechos de uso sin límites, a empresarios mineros, petroleros, hidroeléctricas y todos aquellos titulares de actividades de “utilidad pública e interés social”, afectando con ello la disponibilidad de tierras para cumplir con los acuerdos de paz y con los objetivos de la reforma agraria.

Esta nueva norma permite la creación de reservas de baldíos en zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, en un área que será definida por el titular de la explotación³ sin que haya límites definidos aún por el proyecto de ley. De acuerdo con esta iniciativa, el Estado asignará el derecho de uso y la solicitud de extensión territorial de la reserva de baldíos al concesionario que argumente técnicamente y con suficiente sustento ante la ANT, la ANLA y la autoridad minera o de hidrocarburos correspondiente dicha solicitud⁴. Una vez efectuada la reserva se establece que los terrenos delimitados tendrán la condición de bienes de uso público, por lo que cualquier ocupación o mejora posterior será considerada ilegal y de mala fe.

Estos baldíos reservados podrán ingresar al fondo de tierras del acuerdo de paz, para ser adjudicados una vez finalice la vigencia de uso a favor del concesionario (Duarte & Recalde, 2017). Es decir que, solamente las áreas que no sean objeto de dicha reserva, podrán ser adjudicadas, lo que en realidad supone una menor disponibilidad de tierras para los pobladores rurales, poniendo en riesgo la adjudicación de tierras a campesinos, los territorios constituidos de las comunidades étnicas y en últimas las posibilidades de llevar a cabo la Reforma Rural Integral (Duarte & Recalde, 2017).

En últimas, las tierras que debían ser destinadas a campesinos, de acuerdo con la ley 160 de 1994, podrán ser sustraídas del Fondo de Tierras diseñado por el Decreto 902 de 2017 para conceder su uso a fines extractivos. Si bien estas tierras podrán ser devueltas al Fondo al finalizar la concesión, se asumirá un riesgo adicional teniendo en cuenta que dichas tierras podrían perder las condiciones que les permitan a los campesinos emprender proyectos productivos agropecuarios, sumado a los impactos ambientales que este tipo de proyectos generan sobre la funcionalidad de los ecosistemas y los territorios (Duarte & Recalde, 2017).

³ Esta norma deroga el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por la Ley 1728 de 2014 que establece la inadjudicabilidad de baldíos en un radio de 2,5 kilómetros de las concesiones mineras y de hidrocarburos (zona de amortiguamiento o buffer).

⁴ Artículo 23 del Proyecto de Ley



Por su parte, el proyecto de ley establece múltiples excepciones a la figura de la UAF⁵ al desestimar los estudios de las de Zonas Relativamente Homogéneas que consideran aspectos ambientales, territoriales y las condiciones socioeconómicas de los adjudicatarios para establecer una UAF predial que solamente incluye criterios productivos relacionados con la disponibilidad de tierras. En este mismo sentido, limita el alcance del proceso de extinción de dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad y establece un proceso dilatorio para esta, que incluye la tasación de multas y tiempos de “recuperación” como dádiva al latifundio improductivo, que en su lugar tendría las siguientes opciones:

- Un plan productivo donde se definan la temporalidad de la ejecución, condiciones sanitarias, zonas de descanso o de conservación.
- La exclusión de predios destinados al turismo, y los que hayan sido destinados por su propietario para su descanso, recreación y esparcimiento.
- Vigencia de licencias de construcción, ambientales y solicitudes de concesiones para extracción de recursos naturales.

La iniciativa también se encarga de modificar las condiciones para la adjudicación de baldíos a título gratuito y parcialmente gratuito, al imponer más requisitos para campesinas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente para acceder a la misma⁶. En contraste, establece fórmulas para sanear y hacer “borrón y cuenta nueva” en los casos de indebida acumulación de baldíos para legalizar estas actuaciones fraudulentas a partir de pagos en dinero destinados al Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral⁷, o la suscripción de un contrato de derechos de uso de cinco (5) años que tenga un proyecto productivo avalado por el Ministerio de Agricultura y por la Agencia de Desarrollo Rural, priorizando en todo caso, los esquemas asociativos⁸ que aporten tierras y capital de inversión para el desarrollo empresarial del campo.

⁵ Artículo 26 del Proyecto de Ley.

⁶ Artículo 14 del Proyecto de Ley.

⁷ Artículo 12 del Proyecto de Ley

⁸ Artículos 36, 37 y 38 del Proyecto de Ley

Adicionalmente, el proyecto de ley crea las Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario⁹, destinadas principalmente a la producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera, forestal o agroindustrial como actividad de utilidad pública e interés social. 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, es decir, se crea una figura similar a las Zidres, sin las restricciones ambientales y sociales definidas por la ley 1776 de 2016 y la sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional.

Esta iniciativa establece entonces nuevas formas de acceso a tierras rurales para favorecer la inversión de grandes capitales, especialmente para fortalecer la agroindustria como una actividad de utilidad pública e interés social y consolidar el modelo extractivista de minerales e hidrocarburos. Al promover la adjudicación por compensación, uso sin transferencia de dominio, proyectos asociativos, baldíos reservados para actividades extractivas y las Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario, sobre tierras que por su naturaleza hacen parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, esta iniciativa de Ley desvirtúa lo dispuesto en el punto 1 de los Acuerdos de Paz y la reforma agraria contenida en la ley 160 de 1994 (Duarte & Recalde, 2017).

De acuerdo con su estructura y alcance, esta se configura como una política de Estado que busca desmontar la ley 160 de 1994 de Reforma Agraria, para instaurar una política económica para el desarrollo rural, que no pretende incidir sobre la concentración de tierras, no avanza en el ordenamiento ambiental y social del territorio, no crea mecanismos de resolución de conflictos territoriales e interculturales, no agiliza la respuesta institucional a procedimiento agrarios, no avanza en la estructuración de la jurisdicción agraria, ni protege la economía campesina, como sujeta de especial protección constitucional. Por tanto, todos sus contenidos son un claro retroceso en materia de derechos campesinos, de los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, de comunidades y trabajadores agrarios, establecidos en la Constitución Política y la normativa agraria nacional¹⁰.



⁹ Artículo 1 y 2 del Proyecto de Ley

¹⁰ Extraído del pronunciamiento público en torno al nuevo proyecto de ley de tierras presentado por el gobierno nacional, firmado por 60 organizaciones (2017).



Foto: FZStudio/NRC

Consideraciones finales

Durante los últimos años se han dado diversos intentos por parte del gobierno nacional para modificar de manera regresiva la normatividad agraria, de forma inconsulta y antidemocrática, en función de incentivar y fortalecer un modelo de desarrollo rural que se caracteriza por acaparar tierras para destinarlas a usos extractivos. Hay que decir que varios de estos intentos fueron frenados por la decidida oposición de las organizaciones sociales y por los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que con sus sentencias permitió avanzar en el debate en torno a la necesidad de la reforma agraria, la protección del campesinado y la destinación prioritaria de las tierras baldías a estos sujetos. Sin embargo, y más allá del freno impuesto a algunas de las iniciativas más regresivas, se han venido implementado políticas agrarias sin la menor participación comunitaria, en un total desconocimiento de la relación existente entre éstas, con las tierras y el territorio.

Es importante resaltar que a través del procedimiento del fast-track, el Gobierno Nacional logró una regresión normativa en el tema de tierras, que previamente no había sido posible por vías ordinarias, pese a sus reiterados intentos. Con la pretensión de regular todo lo relacionado con el acceso a la tierra y su formalización, el Gobierno Santos fue más allá de lo previsto en el acuerdo de La Habana, afectando enormemente la Reforma Agraria y a las comunidades rurales, especialmente campesinas (Laverde, 2018). De hecho, se ha obstaculizado estructuralmente la consolidación del Fondo de Tierras acordado en La Habana, teniendo en cuenta que a diciembre de 2017, de acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras, no existían avances en la identificación de las tres millones de hectáreas que deben ingresar al Fondo, debido a las dificultades para registrar los baldíos de la Nación y recibir materialmente los inmuebles rurales en extinción de dominio judicial (Salinas, 2018).

Es por esto que en el marco de los acuerdos de paz, así como en las reivindicaciones de las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, derivadas de las movilizaciones sociales y paros agrarios recientes, se le exige al Estado garantías respecto a las tierras, territorios y el ordenamiento para que los usos del suelo se orienten a proteger la producción de alimentos, conservar los ecosistemas y los medios de vida de las comunidades agrarias.

Se reitera también que la regulación de los procedimientos agrarios y la implementación plena de los acuerdos de paz requiere de escuchar las voces del movimiento campesino, las mujeres rurales, organizaciones afrocolombianas e indígenas para atender sus demandas históricas en materia de tierras, de comercialización, de acceso a activos productivos y brindar las garantías del derecho fundamental y humano a la alimentación y la soberanía y la autonomía alimentaria



Foto: hechoen Cali.com

de los pueblos, así como la protección de las economías propias. Para ello es indispensable a su vez dar cumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad rural en el país, respetar la vocación de los suelos, atacar la alta concentración de la propiedad y promover el acceso a tierras para campesinas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, víctimas del conflicto armado.

Todo ello debe complementarse con otras exigencias y agendas de las comunidades, que han exigido entre otras cosas, que no se imponga el modelo extractivo (minería, petróleo, agroindustria y represas, etc.) sobre la economías propias y comunitarias, y sobre la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos. Adicionalmente avanzar en el reconocimiento del campesinado como sujeto social, político y de derechos, así como de las distintas formas de territorialidades campesinas, seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos de manera ancestral o tradicionalmente por los pueblos étnicos la prohibición de regresividad de los derechos y la obligación del Estado de garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Referencias

Duarte, C., & Recalde, G. (06 de Octubre de 2017). Good Bye Reforma Agraria. *La Silla Vacía*.

El Espectador. (12 de Julio de 2018). *Corte Constitucional da vía libre a la reforma rural integral*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-da-libre-la-reforma-rural-integral-articulo-799562>

El Tiempo. (12 de Julio de 2018). *Corte avala decreto que creó reforma rural tras el acuerdo de paz*. Obtenido de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-avala-decreto-que-creo-reforma-rural-tras-el-acuerdo-de-paz-242722>

Laverde, J. D. (07 de Abril de 2018). La reforma rural podría no pasar el examen de la Corte Constitucional. *El Espectador*.

OXFAM. (2017). *Radiografía de la desigualdad*. Bogotá D.C. .

Salinas, Y. (12 de Marzo de 2018). Zidres con cuota inicial. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia.