

Bogotá D.C., 18 de abril de 2017

Señores y Señora

**Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final-
CSIVI**

Victoria Sandino – Representante de las Farc -Ep

Jesús Santrich – Representante de las Farc-Ep

Ivan Marquez –Representante de las Farc-Ep

Sergio Jaramillo – Alto Comisionado para la Paz

Juan Fernando Cristo – Ministro del Interior

Rafael Pardo Rueda – Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad

Calle 7 No.6-54

Ciudad

**Ref: Reacciones al borrador del proyecto de ley “Por la cual se adoptan disposiciones de
Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”**

Respetados señores y señora,

Como se lo hemos hecho saber en comunicaciones precedentes, un grupo de organizaciones sociales, ciudadanos interesados y parlamentarios, hemos venido reuniéndonos para analizar, hacer seguimiento y propuestas para la implementación del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz” suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, con particular énfasis en lo concerniente a la Reforma Rural Integral (punto 1) y el acuerdo sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (punto 4).

En ese marco, en días pasados tuvimos conocimiento sobre un borrador elaborado por el Gobierno Nacional denominado proyecto de ley “Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”. Se nos ha informado que ese proyecto sería presentado para discusión y concertación en la CSIVI y de su lectura nos ha surgido una enorme preocupación, ya que tanto el enfoque general de la iniciativa, como varios de sus contenidos particulares, desconocen abiertamente la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia de la Corte Constitucional e incluso el propio contenido del Acuerdo Paz de la Habana suscrito entre el Gobierno Nacional y Las FARC EP en noviembre de 2016.

En algunos aspectos que se detallarán a continuación, algunos de sus contenidos además de inconstitucionales son inconvenientes para el país, y afectan directamente el reconocimiento de los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección constitucional que ha establecido de manera reiterada la Corte Constitucional y la consecución de los objetivos planteados en el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral la cual al tenor del acuerdo *“debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la*

pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.”¹

Por esta razón, nos permitimos alertar a la CSIVI sobre estas situaciones, recordando que la implementación de los acuerdos debe hacerse de buena fe y bajo el respeto por los principios de bilateralidad y autenticidad, en tanto el “fast track” no puede convertirse en un escenario que el Gobierno Nacional aproveche para tramitar iniciativas normativas que ha tenido proyectadas con anterioridad bajo otros enfoques de política pública, que se apartan totalmente del espíritu del Acuerdo de Paz. Claramente el Acuerdo define que *“una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar 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.”*² Igualmente establece dentro de sus principios “Bienestar y buen vivir” que apunta al objetivo final de *“erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.”*³

Es pertinente indicar además, que el actual marco legal en materia agraria representado en la Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural”* y sus decretos reglamentarios, contiene ya una serie de disposiciones a partir de las cuales es posible empezar a implementar muchos de los aspectos contemplados en el Acuerdo de Paz en lo que a la Reforma Rural Integral se refiere, y si bien hay algunos aspectos que ameritan la expedición de nuevas normas que los incorporen al ordenamiento jurídico y los desarrollen, tales como la creación del Fondo de Tierras para la paz, ajustes en términos de acceso a activos productivos, la protección eficaz de la economía campesina o lo relacionado con la protección del derecho a la alimentación, entre otros, éstos deberían ser normas complementarias a los contenidos de la Ley 160 de 1994, sin que implique su desconocimiento o derogatoria total, en cuanto muchos de los aspectos pactados en el Acuerdo de La Habana, corresponden claramente a contenidos vigentes en la citada Ley 160 de 1994.

De esta manera, aunque se requieran algunos desarrollos normativos para la implementación, estos no deben implicar un desconocimiento total del régimen agrario vigente, ni que se haga desde un enfoque regresivo en términos de los derechos del campesinado, los indígenas y los afrodescendientes. Un derogatoria total de la Ley 160 sólo sería aceptable si con esto de pretendiera profundizar la Reforma Agraria y armonizar diversos tipos de producción, pero no para el favorecimiento único y exclusivo de la agroindustria y las grandes inversiones en el campo en detrimento de las y los campesinos.

¹ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Noviembre 2017, p. 10

² *Ibidem*, p. 10

³ *Ibidem*, p. 12

A continuación, presentamos sucintamente los argumentos por los cuales el texto del proyecto de ley *“Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”* es inconstitucional, desconoce los contenidos del Acuerdo de La Habana y resulta inconveniente:

1. Elementos del proyecto de ley que demuestran su inconstitucionalidad.

1.1 El Proyecto de Ley desconoce la consulta previa establecida como salvaguarda en el numeral 6.2.3 del Acuerdo⁴

El texto de la iniciativa legislativa *“Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”* propone la derogación de la totalidad de la Ley 160 de 1994, incluidos los capítulos sobre territorios indígenas contenidos en dicha norma y reformula un nuevo capítulo sobre la territorialidad indígena, razón por la cual no hay ninguna duda de que este proyecto debería ser objeto de consulta previa con los pueblos indígenas. Sin este requisito el Proyecto de Ley estaría viciado de inconstitucionalidad.⁵ Además, el Título VI del proyecto, desconoce las consideraciones de acceso a tierras del acuerdo de la Habana⁶, del Convenio 169 de la OIT y los dictados de la Corte Constitucional y la legislación vigente en relación con el derecho a la tierra como garantía para afirmar los planes de salvaguarda y los planes de vida de los pueblos indígenas.

Igualmente, no es clara la ruta para la formalización y acceso al fondo de tierras concernientes a los derechos de las comunidades afrocolombianas, palenqueras y raizales de acuerdo con sus propios usos y costumbres. El Acuerdo de Paz claramente establece que serán los pueblos y las comunidades, los principales actores encargados de solucionar los conflictos que puedan llegar a presentarse en el desarrollo de los procesos de formalización y acceso a tierras; para ello es posible contemplar la creación de una Comisión Interétnica e intercultural para la resolución de conflictos territoriales y la construcción de paz, desarrollando los contenidos del Capítulo Étnico, numeral 6.2, del acuerdo final. Así mismo en casos donde sea histórica la convivencia entre las comunidades campesinas y pueblos étnicos será posible avanzar en contemplar la existencia de Territorios Interculturales o Interétnicos (TEIN), bajo el entendido de criterios de entendimiento concertados entre los pueblos étnicos y comunidades campesinas para la gestión colectiva del territorio.

1.2. El Proyecto de Ley excede y transgrede los contenidos del Acuerdo de Paz y en esa medida no puede tramitarse por la vía del “fast track”.

⁴ El punto 6.2.3. establece: “salvaguadas y garantías. salvaguadas sustanciales para la interpretación e implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. en consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales.” (acuerdo final, página 206)

⁵ Cabe recordar que mediante sentencia C-175 de 2009, la Corte Constitucional declaró inexecutable la ley 1152 de 2007 “Estatuto de Desarrollo Rural” que derogaba la ley 160 de 1994, justamente por violación de la consulta previa.

⁶ Cabe citar algunos apartados del capítulo étnico del acuerdo de la habana en relación al punto 1: “se incluirán a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. la adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras”. (acuerdo final, página 206)

En el marco del control de constitucionalidad al que están sometidas las normas expedidas bajo el denominado “fast track”, la Corte Constitucional en sentencia C-160 de 2017, al revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016, estableció que deben cumplirse ciertos requisitos para acudir al procedimiento legislativo especial para la paz, dentro de los que se encuentra el requisito de conexidad, finalidad y estricta necesidad. Al analizar el Proyecto del denominado Ordenamiento Social de la Propiedad el cumplimiento de dichos requisitos resulta ampliamente cuestionable.

Si bien en principio podría entenderse que el ordenamiento social de la propiedad rural es una materia conexas al Acuerdo Final, como se mencionará más adelante, varios de los contenidos normativos del proyecto de ley escapan a las disposiciones del Acuerdo, mientras otras claramente lo contradicen. En el mismo sentido no parece cumplirse el requisito de la finalidad, pues la iniciativa no parece facilitar ni asegurar la implementación del Acuerdo Final.

Finalmente en relación a la estricta necesidad, considerando que hay temas que no se encuentran dentro del Acuerdo, y que gozan de reserva legal, tal y como ocurre con la modificación total del régimen de baldíos, los argumentos que justificarían el uso de la trámite legislativo extraordinario conocido como *fast track* son insuficientes, y por tanto, vician de inconstitucionalidad el Proyecto.

Adicionalmente, el Proyecto no se orienta a mejorar los problemas de coordinación y eficiencia de las instituciones encargadas de la gobernanza rural (problemas que quedaron recientemente evidenciados a través del Auto 040 de 2017 de la Corte Constitucional), como lo promete su título; por el contrario, se vale del procedimiento abreviado concertado por las partes en el Acuerdo Final, para subvertir por completo la legislación agraria y el marco constitucional sobre la materia, lo cual, a todas luces, excede tanto el espíritu y el contenido de lo acordado, como los alcances del Acto Legislativo No. 01 de 2016, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional.

1.3. El proyecto de ley viola la autonomía territorial y la necesidad de la participación de los entes territoriales en la definición de los asuntos relacionados con el uso del suelo.

El Proyecto de Ley tal como está planteado desconoce el mandato constitucional en virtud del cual los municipios tienen competencias sobre el uso del suelo, y entrega una buena parte de las decisiones a instancias del nivel central sin ningún tipo de participación, ni coordinación con los entes territoriales, con lo cual se advierte un grave vacío que desconoce la necesidad de armonizar los principios de organización unitaria del Estado, con la autonomía de los entes territoriales tal como lo ha planteado reiteradamente la Corte Constitucional.⁷

En ese sentido, el Proyecto olvida por completo que las autoridades municipales tienen mucho que ver con la planeación y ordenamiento del territorio, y bajo el enfoque extremadamente centralista que con frecuencia caracteriza las propuestas del gobierno nacional, desconoce el modelo de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales previsto en el artículo 288 de la Carta, y los artículos 287-2 y 313-7, que contemplan la autonomía como un

⁷ Ver entre otras sentencia C-077 de 2017, M.P Luis Ernesto Vargas

derecho de las entidades territoriales, un presupuesto para la gestión autónoma de sus intereses y un límite al legislador en el ejercicio de sus competencias, siendo una de ellas la de reglamentar los usos del suelo.

1.4. El Proyecto de Ley desconoce el mandato constitucional conforme al cual los baldíos tienen una destinación preferente para los sujetos de reforma agraria.

Tal y como sido ampliamente reiterado por la Corte Constitucional *“los baldíos están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios y campesinos sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas.”*⁸ Es por ello que la Corte considera que *“al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas”*⁹

Conforme a lo anterior, cualquier modificación al régimen de baldíos deben adecuarse a la finalidad constitucional que están llamados a cumplir estos bienes, en atención al principio constitucional de función social de la propiedad, a que se refiere el artículo 58 de la Constitución y al derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra que establece el artículo 64. El Proyecto de Ley, resulta regresivo al cumplimiento de dichas obligaciones por una parte permite entregar los baldíos a personas que no cumplen con los requisitos de vulnerabilidad y pobreza que caracteriza a los sujetos de reforma agraria, estableciendo incluso mecanismos de acceso a título oneroso para personas que ya tengan propiedad y que ostenten patrimonio neto superior a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (ver artículo 16 del Proyecto de ley).

En segundo lugar, el Proyecto privilegia los derechos de uso para el acceso a los baldíos e incluso permite su adjudicación a quienes desarrollen proyectos denominados de utilidad pública e interés social (como las empresas mineras o petroleras), cuando conforme a la Constitución y la jurisprudencia el fin primordial de los baldíos es dotar de tierras a los campesinos que carecen de ellas. Finalmente, el Proyecto pone un énfasis bastante marcado en el acceso a derechos de uso, en un espíritu muy distinto al que lo plantea el Acuerdo y prácticamente hace nugatoria la posibilidad de que los campesinos de escasos recursos puedan acceder a la propiedad de la tierra porque inventa un nuevo requisito de acceso consistente en estar en el llamado Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

1.5. El Proyecto desconoce las funciones constitucionales de la Unidad Agrícola Familiar, legaliza indebidas acumulaciones de baldíos que violaron la UAF favoreciendo así situaciones fraudulentas y legaliza el despojo de tierras de la nación.

En jurisprudencia reiterada la Corte Constitucional ha señalado la vigencia de la obligación estatal de garantizar el acceso progresivo a la tierra y el territorio en beneficio de los trabajadores

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz

⁹ Ibidem

rurales, cuya efectividad se evidencia a través de la titulación de las tierras baldías en favor de la población campesina.¹⁰ La protección constitucional se ha fundamentado en buscar la distribución equitativa de la tierra en favor de la población campesina económicamente menos favorecida, luego de reconocer que el actual modelo de reforma agraria es insuficiente para revertir la creciente concentración de la tierra y la persistencia de la condición de vulnerabilidad imperante en población rural.

La preocupación frente a la destinación equivocada de los baldíos llevó a la Corte Constitucional en la sentencia C – 644 de 2012 a afirmar que, *“cuando la visión de la política agraria se aparta de su objetivo primordial, relegando los campesinos a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica, tal y como ocurrió con los proyectos de desarrollo agropecuario o forestal impulsados por la Ley 1450 de 2011, es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados”*.

De igual manera, la Corte Constitucional ha indicado que la Unidad Agrícola Familiar apunta a la protección del campesino en relación con la tierra ya adjudicada o subsidiada por el Estado y por ello *“la eliminación de las restricciones estudiadas por la norma demandada [se refiere a la eliminación de la UAF], no se acompaña de manera alterna de una forma de protección específica a la población campesina que enajena por venta o aporte su derecho a la tierra, en el cual el Estado invirtió esfuerzo y recursos y, no sólo eso sino que el Estado olvida motivar de manera suficiente las razones por las cuales resulta más importante al país priorizar el aumento de escalas de producción rural sobre el esquema de acceso a la propiedad rural por el sistema de UAF a pequeños propietarios rurales. Es así como con las reformas introducidas, los campesinos adjudicatarios pasan a segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica para formular proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, a partir de una exposición de motivos casi inexistente.”*¹¹

El Proyecto de Ley cambia la definición de la UAF, que conforme al Acuerdo en la página 10 se establece claramente que debe ser la contenida en el artículo 38 de la ley 160 de 1994 que reza:

“Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. (...)”

Por su parte el Proyecto de ley dice que la UAF se entiende como:

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-763 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012 M.P. Adriana María Guillén

“Es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera o forestal, cuya extensión permite con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar recursos suficientes para remunerar el trabajo de los beneficiarios y obtener un excedente capitalizable que le permita mejorar sus condiciones de vida.” (artículo 5, numeral 4 Proyecto de ley)

Como se observa, la definición que trae el Proyecto de Ley se aparta de la referida en el Acuerdo de Paz, omitiendo un aspecto tan fundamental como la revisión de las condiciones agroecológicas de la zona, y borra además el concepto de la familia que está en el núcleo de la noción y que la vincula con la agricultura familiar y campesina, para sustituirlo por una noción tan impersonal como la de “beneficiario” que por demás es regresiva. El campesino es aquel trabajador, hombre o mujer que trabaja la tierra, y con el resultado de su trabajo brinda el sustento a su familia. En consideración al papel central desempeñado en la historia del país, así como a la deuda política, económica, social, ambiental y cultural contraída fruto del ejercicio estructural de la violencia, se debe reconocer todos los derechos al campesinado, considerando además el marco de la Declaración Internacional de los Derechos de los Campesinos aprobada por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sumado a lo anterior, el Proyecto crea una figura que en ningún momento fue pactada en el Acuerdo y que es denominada “Unidad de Producción Rural” que define como *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera o forestal, cuya extensión puede exceder la de la Unidad Agrícola Familiar UAF...”* (énfasis propio). Esta figura contraría las finalidades constitucionales que cumple la Unidad Agrícola Familiar y permite excederla, propósito que el gobierno ha venido impulsando de distintas maneras en reformas legales, que como la establecida en la Ley 1450 de 2011 fue declarada inconstitucional.

Por otra parte, el modelo que promueve la Unidad de Producción Rural resulta contrario a la figura empleada por la norma agraria, esto es, la Unidad Agrícola Familiar ya que bajo el título de tenencia, los particulares pueden acumular la propiedad inicialmente destinada al trabajador de la tierra sin ningún límite, lo cual conduce a la literal pérdida del derecho social configurado por el legislador en el año 1994, que no reafirma los lazos de las comunidades con la tierra, y desatiende la población objeto natural del proceso de reforma agraria¹². Este es un desconocimiento injustificado del límite técnico que la Ley agraria determinó como estrategia para regular y maximizar el acceso a la tierra por parte de campesinos y los baldíos como un bien público escaso.

Además, abre la posibilidad para que con la tenencia de las UPA puedan acumularse grandes extensiones de tierra para fines empresariales u otros, lo cual, en la práctica reducirá la superficie disponible destinada para el campesinado y para la producción alimentaria. En este sentido la Corte ha explicado que la acumulación sin límites de la propiedad destinada constitucional e inicialmente al campesino, *“conduce a la literal pérdida del derecho social configurado por el legislador en la norma agraria”*¹³.

¹² Ibid

¹³ Ibid

Lo anterior es de suma gravedad, porque tal y como lo ha denunciado la Contraloría General de la República, en sus diversos informes, se han evidenciado casos de acumulación irregular de baldíos en la altillanura colombiana, en los cuales estaban involucradas importantes empresas y personas naturales (nombres como el de Luis Carlos Sarmiento Angulo, Pablo Valencia Iragorri, Cargill, Riopaila, entre otros).¹⁴ Es inaceptable que el Estado en lugar de profundizar en las herramientas legales para lograr la recuperación de esas tierras y la anulación de esas negociaciones fraudulentas, pretenda legalizarlas y sanearlas.

Además, el Proyecto de Ley en el artículo 41, habilita a quienes se han robado tierras de la nación a que puedan ser beneficiarios de programas de acceso a tierras al decir que quienes hayan sido señalados como ocupantes indebidos antes de la entrada en vigencia de la Ley podrán ingresar al RESO y ser beneficiarios del programa de acceso y formalización de tierras, siempre que restituya voluntariamente las hectáreas ocupadas. Con este artículo el Estado seguiría premiando a quienes durante años sin ser sujetos de reforma agraria despojaron y se apropiaron de las tierras baldías del Estado en detrimento del derecho de acceso a la tierra por parte de los sujetos de reforma agraria, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en pronunciamientos como los contenidos en las sentencias SU-235 de 2016 (caso Hacienda Bellacruz) y Sentencia SU-426 de 2016 (Caso tierras El Porvenir usurpadas por Victor Carranza).

Ese artículo 41 del Proyecto de Ley está hecho a la medida de estos y otros particulares que se apropiaron indebidamente de baldíos de la nación, y quienes se han negado a devolver materialmente la tierra al Estado, aun existiendo órdenes de la Corte Constitucional que así lo imponen. En síntesis, con esta norma les da la salida jurídica para que al final legalicen su situación y se sigan beneficiando ilegítimamente del patrimonio de la nación, lo cual es verdaderamente inaceptable desde cualquier punto de vista.

Por lo mismo, también preocupa el establecimiento de una figura como el saneamiento automático, pues es bien sabida la proliferación de actos administrativos constitutivos de despojo, con fundamento en lo que se ha develado en aplicación de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo al Proyecto de Ley, frente a los inmuebles adquiridos por motivos de utilidad e interés público operaría el saneamiento automático, en consecuencia los actos administrativos que concretan dicha transferencia revestirían con un manto de legalidad incluso situaciones jurídicas contrarias a derecho y constitutivas de despojo contradiciendo así los derechos de las víctimas.

1.6. El Proyecto de Ley desconoce el principio constitucional de participación

La iniciativa legislativa presentada por el Gobierno sobre ordenamiento de la propiedad rural, desconoce el derecho a la participación establecido en la Constitución y también el principio de participación¹⁵ contenido en el Acuerdo Final, al restringir la posibilidad de que las

¹⁴ Informe de Actuación Especial (ACES). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder. “Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana” (año (2012). Contraloría General de la República – Contraloría Delegada Sector Agropecuario. Disponible en: <http://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/11/documentos-caso-poligrow-web/3.%20documentos%20entidades%20estado/i.%20contraloria/2014%20acumulacion%20uaf%20altillanura.pdf> (8 de abril de 2010)

¹⁵ Se lee en el Acuerdo Final: “Participación: la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.” p. 13

comunidades rurales, campesinas, étnicas y los pequeños productores rurales participen en la definición de un modelo de ordenación social y productivo que atienda las características de vocación de los suelos, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural propuestas por las comunidades y organizaciones sociales.

Este Proyecto de Ley condiciona la participación efectiva de las comunidades rurales (principales beneficiarias de la Reforma Rural Integral) para que diseñen, planeen, implementen y hagan seguimiento a los programas de acceso y adjudicación de tierras y de desarrollo de proyectos productivos; por consiguiente, limita sus posibilidades para la definición del modelo productivo y económico que permita la construcción de paz con justicia social, atándola a lineamientos y criterios técnicos en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y la Agencia de Desarrollo Rural, que priorizan el establecimiento de alianzas y encadenamientos entre la pequeña y gran producción, el uso eficiente del suelo rural, la innovación tecnológica, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización que favorecen un modelo de producción empresarial agroindustrial a gran escala.

1.7. Se establece un principio de reserva de lo posible que sujeta la realización de derechos a disponibilidad presupuestal lo cual es contrario a las obligaciones del Estado

El Proyecto de Ley incorpora un principio que denomina *reserva de lo posible*, que sujeta la realización del derecho de acceso progresivo a la tierra contemplado en la constitución y el principal objetivo del punto uno del Acuerdo Final, a un criterio de disponibilidad presupuestal, cuando la Corte Constitucional ha dicho claramente que la realización de estos derechos no puede depender de condicionamientos fiscales y que al contrario es un deber del Estado disponer de estos para cumplir con sus obligaciones de respeto, garantía y protección de derechos.

1.8. Desconocimiento de la reserva de Ley Estatutaria para la asignación de funciones a los jueces agrarios.

Si bien la creación de la jurisdicción agraria es uno de los aspectos estipulados en el acuerdo y que además consideramos de la mayor importancia en el marco de la implementación, el Proyecto de Ley asigna una serie de competencias a los jueces agrarios, cuando estos aún no están creados y ese tipo de asuntos debería tramitarse mediante una Ley Estatutaria que cree y organice la jurisdicción y que hemos sabido que el Ministerio de Justicia viene avanzando en su estructuración. Pero además es totalmente contrario al espíritu del acuerdo en materia de jurisdicción agraria, otorgar facultades a la Agencia Nacional de Tierras para asumir facultades jurisdiccionales, cuando el mandato es que la jurisdicción agraria empiece a funcionar prontamente y en ningún momento se pactó que en el entretanto el gobierno asumiría funciones jurisdiccionales lo cual además afecta la independencia e imparcialidad que dichas labores requieren.

2. Elementos del Proyecto de Ley que demuestran que traiciona el Acuerdo de Paz al incluir temas que no están acordados:

Además de los aspectos arriba indicados que ponen en evidencia la inconstitucionalidad de la iniciativa, el Proyecto de Ley también falta al principio de autenticidad en la implementación

de los Acuerdos al incluir una serie de temas que no se están en éste y que incorpora como si lo fueran, entre los cuales destacamos los siguientes:

2.1. Derecho real de superficie: crea y desarrolla el derecho real de superficie, el cual no está en ninguna aparte del Acuerdo Final. Esta es una discusión ya de vieja data en el país, de una figura que el Gobierno Nacional en periodos anteriores ha querido imponer, para habilitar otros derechos sobre el suelo, pero ha presentado objeciones por parte de las organizaciones agrarias. Esta figura no está expresamente incluida en el Acuerdo de Paz, por lo que sugerimos eliminarla ya que no puede tramitarse por el fast track.

2.2. Profundiza el modelo que da prevalencia a la agroindustria a través de figuras como las Zidres: el proyecto de ley se ocupa de volver a crear e insistir en el modelo ZIDRES, además hace mención expresa a esta figura que ya tiene una legislación especial propia (Ley 1776 de 2016). Si una Ley de Fast Track para la Reforma Rural Integral se refiere a las ZIDRES debería hacerlo para derogarlas, no para profundizarlas, y seguirle dando prerrogativas adicionales a las que ya tienen estas zonas y sus beneficiarios.

2.3 Anulación de la efectividad de la extinción de dominio por violación de la función social de la propiedad. El Acuerdo de Paz reconoce la extinción de dominio agrario vigente en nuestro ordenamiento desde la Ley 200 de 1936 y desarrollado en la Ley 160 de 1994 como mecanismo efectivos de protección de la función social de la propiedad. La iniciativa legislativa presentada por el Gobierno sobre ordenamiento de la propiedad rural, desnaturaliza totalmente esta función, inventando un procedimiento previo de multa aplicable a quien la incumpla, lo cual, en la práctica, se constituye en una barrera para poder aplicar efectivamente la extinción de dominio, limitando de esta manera los alcances de la implementación de esta medida y haciéndola nugatoria.

2.4. Hace más gravoso el acceso a la tierra para el campesinado: el espíritu del Acuerdo de Paz es el reconocimiento de la vulnerabilidad y exclusión histórica del campesinado y generar mejores condiciones para mejorar su acceso a la tierra, superar la pobreza y las condiciones de inequidad que dieron origen al conflicto armado. Para esto se deben flexibilizar, agilizar y facilitar los mecanismos vigentes de acceso a tierras. El Proyecto de Ley crea un registro RESO que en realidad se convierte en un nuevo requisito administrativo, que condiciona estar allí para poder tener acceso a la tierra. El Acuerdo no establece expresamente este requisito ni este procedimiento, lo cual, se constituye en una barrera más para hacer efectivo el acceso a la tierra por parte de los sujetos priorizados en la Reforma Rural Integral.

2.5. Ausencia de un enfoque de género efectivo que reconozca y supere las barreras que enfrentan las mujeres para participar del ordenamiento social de la propiedad y avance en otras medidas

En lo que tiene que ver con la implementación de las medidas que trae el Acuerdo de Paz – Punto 1, sobre la protección y garantía del acceso a tierras de las mujeres, aunque hay algunos artículos que aluden al tema, solo dos reconocen medidas específicas a partir de la diferencia de roles entre hombres y mujeres: Art. 4 Núm. 5, (igualdad) y Art. 9 (Reconocimiento de la Economía del Cuidado). Los demás artículos solamente mencionan la priorización de las mujeres de manera general, sin determinar concretamente mecanismos para el acceso efectivo

a la tierra. En este sentido el Proyecto de Ley desconoce la mayoría de medidas del Acuerdo de Paz que propendían por la eliminación de barreras para hacer efectivo este acceso de manera integral.

Es fundamental que haya disposiciones expresas para derribar estas barreras y establecer medidas específicas para su superación. Por otro lado, la iniciativa legislativa debe ser clara en la definición de responsabilidades administrativas y financieras de las entidades responsables del desarrollo efectivo del Enfoque de Género incorporado en el Acuerdo de Paz.

La Ley 731 de 2002 denominada Ley de Mujer Rural, y La Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”¹⁶, consagran medidas que permiten eliminar algunas barreras para el acceso de las mujeres a la tierras, pero que a la fecha no han tenido ni el presupuesto, ni la voluntad política para su implementación real. El Acuerdo de Paz consagra unas medidas que complementan y fortalecen lo descrito en estas leyes. Por tal razón, todas las entidades del Estado competentes deberían desde este momento, acompañar, asesora, apoyar y fortalecer las capacidades de las mujeres rurales y sus organizaciones para garantizar sus derechos y la aplicación efectiva de las Leyes y políticas vigentes.

Por otra parte, aunque el proyecto de ley incluye un artículo que denomina “economía del cuidado” (art.9 del proyecto) como responsabilidad femenina, este enfoque es insuficiente en la medida en que precisamente, los aportes de las economistas feministas han permitido poner en cuestión la responsabilidad asignada socialmente a las mujeres con base en estereotipos de género, según los cuales, ellas son las únicas responsables del cuidado de ancianos, niños, enfermos o personas dependientes en la sociedad.

Esto a todas luces, es contrario al enfoque de género incluido en el Acuerdo, que si bien se reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres rurales, no es precisamente con el objetivo de reforzar estos roles en la sociedad, que profundizan la inequidad, la pobreza y las barreras para la autonomía económica y participación política de las mujeres; sino todo lo contrario; para avanzar en políticas y medidas de redistribución social del cuidado entre todos los actores responsables: estado, mercado y sociedad.

3. Conclusiones

Como ha quedado evidenciado, este Proyecto de Ley es contrario al Punto 1 del Acuerdo de Paz y deja una amplia discrecionalidad para que las entidades del Gobierno Nacional desarrollen diversos temas ajenos a lo estrictamente acordado, e incluso algunos de ellos, contrarían abiertamente la Constitución Política.

En ese sentido, consideramos que la mayoría de los contenidos del Proyecto de Ley son contrarios al Acuerdo de Paz, y pedimos al Gobierno Nacional y demás miembros de la CSIVI eliminar todas aquellas medidas que expresamente no corresponden a lo Acordado en la Habana,

¹⁶ Los principales artículos son art. 107 que dispone la creación de la Dirección de Mujer Rural que desarrollará la Política Integral de Mujer rural, art. 129. Evaluación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado y art. 232 Política de Mujer Rural.

así como aquellas que son contrarias al marco constitucional vigente y a los objetivos del Acuerdo Final en su punto uno. Resulta preocupante que el Gobierno Nacional siga privilegiando un modelo de desarrollo rural que anula los derechos de campesinos, mujeres rurales, pueblos afro e indígenas, quienes han sido definidos como los sujetos centrales de la Reforma Rural Integral; invisibilizado una vez más, su aporte a la ruralidad, el buen vivir y el desarrollo del país.

En consecuencia, solicitamos vehementemente al Gobierno Nacional tramitar proyectos de Ley con estricta sujeción a lo pactado, respetando los principios generales del Acuerdo y la Constitución Política Nacional, pues solo de esta manera, se solucionarán definitivamente las causas que dieron lugar al conflicto armado, superando la pobreza y la inequidad en el campo, y podrá consolidar una paz estable y duradera.

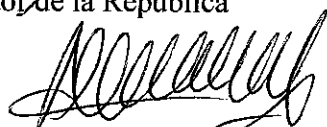
Cordialmente,



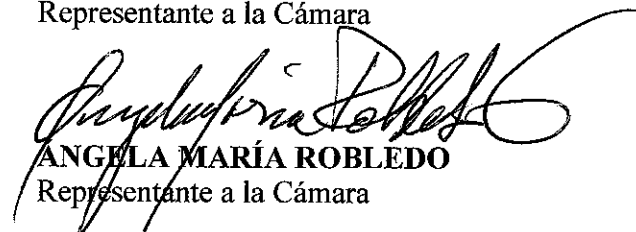
IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República




ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



ANGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara



VICTOR JAVIER CORREA
Representante a la Cámara

FENSUAGRO

COORDINACIÓN ÉTNICA NACIONAL DE PAZ – CENPAZ
Integrante Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para la implementación de los Acuerdos de la Habana

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

GRUPO GÉNERO EN LA PAZ

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR CINEP/PROGRAMA
POR LA PAZ**

GRUPO SEMILLAS

CORPORACIÓN JURÍDICA YIRA CASTRO