



Bogotá D.C., septiembre 10 de 2020

**SEÑORES(AS):**

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

**E. S. D.**

**Asunto: Intervención ciudadana respecto del 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”**

La **CORPORACIÓN JURÍDICA YIRA CASTRO**, organización no gubernamental para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, y acompañante de diversos procesos de población víctima del conflicto armado y comunidades rurales, conforme a la facultad que otorga el artículo 5 de la Resolución 832 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras en relación con el derecho que tenemos las y los ciudadanos y grupos de interés de elevar comentarios respecto de los proyectos de regulación de carácter general y abstracto, nos permitimos allegar la presente intervención sobre lo establecido en el proyecto “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”, frente al cual se solicitará el archivo por considerarlo un acuerdo inconveniente, puesto que afecta el derecho fundamental al acceso a la tierra y al territorio del campesinado, y a su vez contraría los compromisos que se establecieron en el Punto 1 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, referentes a la Reforma Rural Integral.

## CONSIDERACIONES

### 1. Del derecho fundamental al acceso a la tierra y al territorio del campesinado colombiano

La Constitución Política de 1991 establece los principios y derechos que protegen al campesinado en sus artículos 64, 65 y 66 señalando que los campesinos y campesinas tienen derecho al acceso progresivo a tierras y establece medidas para posibilitar el goce efectivo al acceso a la tierra, como los créditos y demás bienes necesarios, así como el acceso a bienes básicos. Es decir, existe un verdadero mandato constitucional en torno a una política pública para el campesinado. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

“[...] el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que **exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural.** [E]l derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las



autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. **En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.** [Además], el acceso a la propiedad [rural] debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58)". <sup>1</sup>(Subrayas fuera del texto)

A partir de estos principios y derechos constitucionales, la Corte Constitucional ha desarrollado una postura jurisprudencial garantista de los derechos de los campesinos, considerándolos como sujetos de especial protección. Lo anterior, entendiendo que las “condiciones de vulnerabilidad y discriminación los han afectado históricamente”, y esto, aunado a que nuestro ordenamiento jurídico también concibe al campo como un bien jurídico de especial protección, emanando de esta relación un corpus iuris “compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad y a la participación”<sup>2</sup>.

En concepto de la Corte Constitucional, la comunidad campesina es sujeto de especial protección, porque existe una doble condición de vulnerabilidad, como lo son la situación de desplazamiento forzado y víctimas del conflicto armado. Al respecto esta misma corporación ha explicado que el concepto de vulnerabilidad se da cuando una familia no puede subsistir por sus propios medios, como sucede en el caso de las familias campesinas que al no tener acceso a la tierra no pueden cubrir sus necesidades básicas, pues la tierra es el lugar donde desarrollan no solo su trabajo sino de dónde obtienen los frutos para subsistir y el ingreso para una familia o comunidad. Tal como lo demostró la Corte en sentencia C- 077 de 2017, las familias y comunidades que tiene acceso a la tierra y pueden trabajarla tiene un proyecto de vida y pueden subsistir de los ingresos que esta genera, por lo tanto, el acceso de tierra a las comunidades campesinas es intrínseco a sus derechos a la vida y otros derechos fundamentales.

“Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar a esa forma de vida de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente.[38] Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas entretejen una relación alrededor de la tierra que los orienta como personas y comunidades y, con ello, posibilita el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional, citado en sentencia C-330 de 2016. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. C-077 de 2017. MP: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

<sup>3</sup> Ibid.



Es así, que la Corte Constitucional ha generado un corpus iuris orientado a garantizar el proyecto de vida de la población campesina, lo cual se logra con la adopción de políticas públicas por parte del Estado que ayuden a “superar la permanencia de las situaciones que les impiden a las personas marginadas, vulnerables y discriminadas, garantizarse de manera autónoma su subsistencia.”<sup>4</sup>

## 2. Sobre los bienes baldíos y el acceso progresivo a la propiedad rural

Por medio de los mencionados artículos 64, 65, 66, nuestra constitución ha impuesto obligaciones al Estado para respetar, proteger y realizar el acceso progresivo a la tierra al campesinado con el fin de garantizar su sustento y el desarrollo de su proyecto de vida. Para este propósito, la Corte Constitucional ha sentenciado que los bienes baldíos son susceptibles de una afectación prioritaria, que está determinada por el cumplimiento de los fines de la reforma agraria.

La Corte constitucional se ha referido al tema así:

“34. El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios implica, conforme lo ha resaltado este Tribunal, “la intervención del legislador, quien se encarga de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente”. En desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 C.P., el legislador ha expedido un entramado complejo de normas, entre las que sobresalen las leyes 101 de 1993 y 160 de 1994, con la finalidad de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, y de proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.”<sup>5</sup>

Luego, la Corte Constitucional sigue recalcando el papel que cumple el acceso de tierra para el campesinado, pues considera que hacen parte de una sustancia unificada e inescindible. Lo afirma así:

“35. Como se explicó en la sección anterior, el sistema jurídico colombiano reconoce la relación estrecha que se entreteje entre la población campesina y la tierra, la cual posibilita la garantía de su subsistencia y la realización de su proyecto de vida. El derecho al acceso progresivo a la tierra, por lo tanto, juega un papel crucial en la garantía del Corpus iuris que se encuentra en cabeza de los campesinos y trabajadores rurales, y en la salvaguarda del “campo” entendido como un bien jurídico de especial protección constitucional: “el derecho a la propiedad de los trabajadores, como titularidad de la disposición plena, con las limitaciones constitucionales y legales, de la tierra adjudicada o subsidiada”, afirma este Tribunal, es inescindible “del ánimo de preservar su oficio, conocimiento y proyecto de vida, valioso para sí mismo y para la sociedad”. Lo anterior, porque

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.



hace las veces del engranaje que permite articular, en todas sus dimensiones, las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre las comunidades campesinas y el territorio.”<sup>6</sup>

Por otra parte, el legislador colombiano, en la Ley 160 de 1994 reguló los legítimos intereses de los campesinos o trabajadores agrarios sobre los bienes baldíos protegidos constitucionalmente. Esta ley pretende lograr los fines y postulados de la reforma agraria, a través de las distintas medidas, como lo son los “recursos administrativos, institucionales y financieros para alcanzar los objetivos y finalidades constitucionales de igualdad material, crecimiento y desarrollo sostenible”<sup>7</sup>.

En la sentencia que enjuició la constitucionalidad de la Ley 160 de 1994, la Corte Constitucional estudió si las Unidades Agrícolas Familiares –UAF- excedían el amparo constitucional, pues incorporaba una restricción en relación con el tamaño mínimo y máximo que puede tener un bien adjudicado. En esta oportunidad el Tribunal consideró que las UAF eran constitucionales “porque previene el latifundio y el minifundio..., promueve tanto el crecimiento del sector campesino, como una mejora de su calidad de vida al impulsar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en el marco de una explotación de las parcelas más eficiente”<sup>8</sup>.

Lo anterior, consolida el argumento de que los bienes baldíos son de carácter prioritario, general para el campesinado sin tierra, y excepcionalmente podrán acudir a otros fines que no sean la realización de la reforma agraria.

En este sentido, el Proyecto de Acuerdo mediante el cual se pretende regular la adjudicación de los bienes baldíos por parte de capital privado, son absolutamente inconstitucionales, pues, los bienes baldíos, como lo determina la Constitución y la copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema, son para cumplir los fines y postulados de la reforma agraria, que al mismo tiempo son los fines del Estado Social de Derechos, pues la propiedad tiene una función Social.

Además, la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 estableció que existe un imperativo por parte del Estado, para garantizar el acceso a la tierra a través “del diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para impulsar, fomentar, e impulsar dicho acceso a la tierra”<sup>9</sup>. Es decir, un proyecto de acuerdo que prioriza la “producción de la tierra” en manos del desarrollo empresarial y sin incluir el necesario acceso a la tierra por parte del campesinado estaría omitiendo un deber constitucional.

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. MP: Adriana Maria Guillen Arango.



### 3. El principio de no regresividad en materia de derechos sociales

La Corte Constitucional en la sentencia C-077 de 2017 sostuvo que los principios de “prohibición de regresividad son elementos esenciales del Estado Social de Derecho”<sup>10</sup> y han sido estipulados tanto en nuestra Constitución como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos humanos.

El principio de no regresividad y progresividad de los derechos sociales emana primordialmente del fin constitucional de materializar y hacer efectivos los derechos proclamados en la Constitución Política. En ese sentido, ha señalado la Corte Constitucional que los derechos constitucionales no son retórica, sino que deben tomarse por parte del Estado todas las medidas conducentes para hacerlos realidad.

De acuerdo con la Corte Constitucional las obligaciones que surgen del principio de no regresividad y de la prohibición de regresividad van en dos sentidos: i) el deber del Estado de avanzar en la materialización de los derechos en cabeza de todas las personas; y ii) la prohibición general de establecer medidas regresivas, es decir, “medidas que desconozcan reconocimientos que se hayan logrado a favor de los asociados”<sup>11</sup>.

Lo anterior implica que una vez logrado un grado de satisfacción o efectividad del derecho, no se puede “restringir el estándar logrado”<sup>12</sup>, y por lo tanto, el legislador y la administración no pueden desconocer los alcances logrados como tampoco desconocer la jurisprudencia de la Corte en este sentido.

Adicionalmente, la Corte ha establecido que toda restricción o regresividad de derechos es prima facie inconstitucional, pues debe “presumirse inconstitucional por contradecir el mandato de progresividad”<sup>13</sup>. En la sentencia C- 077 de 2017, también se estableció la relación que existe frente al principio de progresividad y la prohibición de regresividad frente al derecho de acceso a la tierra. En dicha sentencia, la Corte Constitucional afirmó la necesidad imperiosa en “intervenir para mejorar las condiciones de vida de esa población históricamente marginada, además, el constituyente previó, por ejemplo, que el acceso a la propiedad de los bienes baldíos debía ser en beneficio de los trabajadores rurales”<sup>14</sup>.

Siguiendo los presupuestos señalados, el legislador y la administración cuando emitan disposiciones que afecten los derechos al acceso de tierras por parte de los trabajadores agrarios deben tener en cuenta lo siguiente:

- (i) Los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad; (ii) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución; y (iii) el derecho a la tierra y al territorio son derechos

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.*



fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios (iv) la realización de su derecho a la igualdad material.<sup>15</sup>

El principio de no regresividad y progresividad obliga al Estado a no restringir o limitar los avances en derechos alcanzados, por lo tanto, este proyecto de acuerdo debe seguir los parámetros expresados en la sentencia C-077 de 2017, y cualquier retroceso en la garantía del derecho al acceso a la tierra y al territorio del campesinado se presume inconstitucional, tal y como sucedió con la regulación sobre las ZIDRES.

En síntesis, el proyecto de acuerdo planteado por la Agencia Nacional de Tierras es inconstitucional por ir en contravía del principio de no regresividad protegido constitucionalmente y convencionalmente por la Convención interamericana de Derechos Humanos, pues contrario a cumplir con el fin constitucional para el cual fueron creados los bienes baldíos, se pretende avanzar en una vía que entregue este tipo de predios al capital privado por medio de personas jurídicas nacionales o extranjeras, y no privilegiando el acceso a la tierra para la mayoría de los campesinos que aún no cuentan con tierra para trabajar y así poder sustentar su vida en condiciones dignas.

#### **4. Regulación sobre la excepcionalidad del artículo 83 de la Ley 160 de 1994**

El objeto del Proyecto de Acuerdo tiene como finalidad definir el procedimiento para la identificación, delimitación y eventual adjudicación de las Zonas de Desarrollo Empresarial - en adelante ZDE -, así como las reglas que le son aplicables y el procedimiento para autorizar el uso de las tierras baldías de conformidad con el artículo 83 de la Ley 160 de 1994.

Esta regulación se realiza en el supuesto amparo de la excepción fijada en el artículo 83 y 66 de la Ley 160 de 1994, pues en dicha norma se establece que las tierras baldías se titularán por regla general para las UAF y excepcionalmente para otros fines.

De lo expuesto y argumentado hasta el momento, podemos precisar:

1. Que la Constitución Política estableció que los campesinos y campesinas o trabajadores agrarios tienen un Corpus iuris que garantiza sus derechos.
2. Que el acceso a la tierra progresivamente es un eje transversal para garantizar el corpus iuris en cabeza de la población rural.
3. Que la finalidad establecida en la Constitución es realizar la reforma agraria y cumplir con la función social de la propiedad y los fines del Estado Social de derecho.
4. Que para lograr este fin legítimo constitucional se creó la Ley 160 de 1994 que estipula, por regla general, la titulación de las tierras baldías a través de las UAF.

---

<sup>15</sup> Ibíd.



5. Que las medidas adoptadas por esta ley, tienen que conllevar a cumplir con los propósitos y fines de la reforma agraria, en este sentido, darle la tierra al que no tiene y evitar la concentración y democratizar el reparto de la misma.
6. Que la reforma agraria no ha podido ser cumplida, pues existen miles de campesinos y campesinas que aún hoy no tienen tierra para cultivar y así poder gozar de una vida digna.

Por lo anterior se puede concluir:

1. Que el Proyecto de Acuerdo pretende regular una excepcionalidad que es imposible cumplir.
2. Que la medida no es idónea pues los objetivos que pretende regular están en contradicción con los fines constitucionales respecto al acceso progresivo a tierras para los campesinos y campesinas.
3. Que la medida no es necesaria, pues existen aún campesinos y comunidades étnicas a la espera de la adjudicación.
4. Que la finalidad de la medida no está de acuerdo con los parámetros constitucionales sobre el acceso progresivo a la tierra, el corpus iuris de los derechos del campesinado y la adjudicación de la tierra.
5. Que el proyecto de acuerdo representa un desconocimiento al principio de progresividad y no regresividad respecto a los derechos del campesinado.

Debemos reiterar en este punto que la entrega de tierras baldías en nuestro país a sujetos diferentes al campesinado debe ser excepcional, en razón a que estas tierras tienen una destinación especial para la reforma agraria, lo cual ha sido establecido por la Corte Constitucional en múltiples de sus decisiones. Así, por ejemplo, en sentencia C-077 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional estudió la exequibilidad de las denominadas ZIDRES previstas en la Ley 1776, consideró que las mismas eran constitucionales, siempre y cuando las tierras baldías que se destinaran a dichas zonas tuvieran características que implicaran no reducir la oferta de baldíos para la reforma agraria. Es decir, tierras que por sus características no pudieran ser adjudicadas a campesinas y campesinos sujetos de reforma agraria, por lo tanto, se debe concluir que la entrega de baldíos a sujetos diferentes al campesinado constituye una excepción a la regla.

Por lo tanto, el Proyecto de Acuerdo regula una situación excepcional, que por las razones anteriormente expuestas, se torna inconstitucional en virtud de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho

#### **5. Sobre la posibilidad de aumentar la UAF**

El parágrafo 1 del artículo 8 del proyecto de acuerdo de referencia abre la puerta a la posibilidad de adjudicar a estas personas jurídicas una extensión mayor a la UAF siempre que se indique la necesidad del área solicitada teniendo en cuenta el proyecto productivo a desarrollar en la ZDE. La apertura de esta posibilidad genera preocupación pues indica que los sujetos que inicialmente no son de reforma agraria no solo van a poder acceder a los bienes baldíos, que como se ha explicado deberían estar priorizados para las comunidades rurales sin tierra, sino que además, podrán exceder la medida de la tierra establecida en la



UAF, justificando dicha situación en la posible productividad del proyecto. Es decir, se pretende sobrepasar la Unidad Agrícola Familiar que ha sido la medida destinada a impedir la acumulación de la tierra en pocas manos y especialmente de la tierra baldía de la nación, siempre que los intereses de un proyecto económico así lo soliciten.

Esto viene a reforzado con el artículo 14 del proyecto de acuerdo, según el cual el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras establecerá las reglas sobre la extensión en cada ZDE; es decir, no se obedecerá al criterio de la UAF en la adjudicación y podrá establecerse una normativa específica en cada caso de ZDE que se reconozca.

Como si aquello no fuera suficiente, en el artículo 21 del proyecto se establece que, si al momento de la adjudicación de los baldíos que han estado bajo contrato de explotación para la ZDE, se requiere una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, podrá permitirse la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor del adjudicatario. Es decir, no solo la adjudicación inicial puede saltarse la figura de la UAF, sino que esta extensión puede seguir aumentando, abriendo la posibilidad a la acumulación de grandes cantidades de tierra en manos de personas jurídicas nacionales o extranjeras.

Estas disposiciones que permiten aumentar la adjudicación de tierras de la medida UAF es además contraria a la propia ley 160 de 1994 que regula el acceso a los baldíos de la nación lo que además terminaría incurriendo en un defecto procesal pues no podría un acuerdo controvertir lo establecido en una ley, siguiendo la jerarquía normativa que rige en Colombia.

## **6. Sobre la afectación de los baldíos para su destinación a una ZDE**

El artículo 11 y 12 del proyecto de acuerdo que aquí se comenta, establecen los requisitos de la solicitud de delimitación de una Zona de Desarrollo Empresarial y la afectación a la que quedarán sometidas las áreas así declaradas. Al revisar detalladamente estos artículos se encuentra que con la solicitud debe entregarse información sobre si existen ocupaciones previas o algún tipo de explotación sobre los predios que se solicitan, sin embargo, si en dichas ocupaciones no se han iniciado procedimientos especiales agrarios, se puede proceder a otorgar concepto positivo. Es decir, en las zonas sobre las que se solicite la constitución de una ZDE, si la Agencia Nacional de Tierras encuentra población ejerciendo ocupación o algún tipo de explotación sobre el predio no procederá a estudiar si esta población es sujeto de reforma para incluirlos en programas de adjudicación, sino que procederá a continuar con la posible constitución de la ZDE. Esto contradice el propósito establecido en el decreto 902 de 2017 según el cual se busca que la Agencia Nacional de Tierras por medio de un barrido predial identifique los predios baldíos para adjudicar y los entregue a los sujetos de reforma agraria, sino que podrán priorizarse estos mismos predios, incluso si están siendo ocupados o explotados por personas sujetos de reforma, para entregarlos a personas jurídicas nacionales o extranjeras. Igual propósito se evidencia del parágrafo 4 del artículo 11 según el cual cuando la Agencia disponga de baldíos en los que se pueda delimitar una ZDE lo anunciará a posibles





interesados, pues esto abre la posibilidad a que la Agencia anuncie predios que deberían hacer parte por ejemplo del fondo de tierras para que en su lugar sean utilizados en la constitución de ZDE.

Preocupa este interés de la Agencia en dar utilidad a los baldíos por medio de asociaciones económicas en vez de utilizarlos para la destinación general y constitucional que es la de entregarla a los trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente.

Esta situación se reafirma con lo establecido en el artículo 12, según el cual una vez se considere que la zona es posible, así se inscribirá en el Folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente, lo que permite ver que se reducirá la posibilidad de ampliar el fondo de tierras al cual la población rural pueda acudir para solicitar su adjudicación.

#### **7. Sobre la oferta institucional y la prevalencia del Punto 1 del Acuerdo Final**

El artículo 17 del proyecto de acuerdo denominado *Oferta institucional sectorial en la ZDE delimitada*, contraría los postulados de la Constitución Política pues viola los derechos de participación democrática y asociación de la población rural.

El inciso segundo del artículo 2 del proyecto de Acuerdo, establece que las ZDE propenderá por la *“generación de esquemas asociativos con campesinos, jóvenes y mujeres rurales; trabajadores agrarios y cualquier forma de trabajo cooperativo y/o asociado con los habitantes del área de influencia de la ZDE”*; no obstante, en ninguna parte del proyecto de Acuerdo para la constitución de las ZDE, se refiere a la participación efectiva de las diferentes formas de asociación campesina en el proceso, lo cual a todas luces transgrede de manera flagrante el mismo espíritu del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional en oportunidades anteriores se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera: *“constituye una violación del derecho de asociación y en consecuencia una afrenta al derecho constitucional, forzar a las personas a vincularse a una determinada organización, o hacer de tal vinculación un elemento necesario para tener acceso a un derecho fundamental, como el trabajo, por ejemplo(...)”*<sup>16</sup> En este sentido, el derecho fundamental de asociación se manifiesta en la posibilidad de elegir libremente hacer parte de una organización asociativa o de abstenerse de vincularse a la misma.

Con respecto a las asociaciones entre campesinado y empresarios, enmarcadas en un proyecto económico o productivo, la misma Corte Constitucional ha establecido jurisprudencialmente, que las medidas legislativas que promuevan este tipo de asociación, deben garantizar de manera efectiva, precisamente: (i) el derecho de asociación, (ii) el derecho al territorio y (iii), deben reconocer que el campesinado no se encuentra en condiciones de igualdad frente al empresario, por ende, se deben establecer los correctivos

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva.



necesarios para que el campesino pueda decidir de manera autónoma y libre si desea o no formar parte de la asociación.

Como se mencionó, las comunidades campesinas son sujetos de especial protección en razón a su doble condición de vulnerabilidad: desplazamiento forzado y víctimas del conflicto armado. Justo son estas situaciones, las que definitivamente las sitúan en desventaja en relación con empresas al momento de asociarse, por lo que, de ninguna manera son beneficiarias de la ZDE y por ello, los derechos a la participación y a libertad de asociación deben ser de carácter reforzado y deben garantizarse de forma efectiva, con el fin de equilibrar las partes<sup>17</sup> que hacen parte de esta política.

Ahora bien, el artículo 17 agrega que: *“Una vez delimitada la ZDE, las entidades adscritas y vinculadas del sector agropecuario podrán presentar la oferta institucional a través de sus programas y actividades, de manera regular y continua al beneficiario de la ZDE para la implementación y gestión de proyecto productivo aspectos como calidad e inocuidad de alimentos; aptitud de los suelos; en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al crédito; en la dotación de infraestructura productiva; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos; en sistemas de inteligencia de mercados e información de precios; en formas de capacitación empresarial; en sanidad animal y vegetal; en tecnologías de procesos de transformación; en la promoción de las actividades del Proyecto Productivo ZDE y en la gestión para determinar necesidades de servicios sociales básicos de soporte al desarrollo rural, entre otros”*

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 2 establece como un fin esencial del Estado *“(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la Nación (...)”*. Sin embargo, en el marco de la oferta institucional, como ya se anotó, no son beneficiarias las comunidades campesinas y étnicas; y por otra parte, no existe una efectiva participación en las fases de los procesos de constitución de las ZDE, ni en la gestión de proyectos productivos a los que hace alusión el artículo 17, que involucren respuestas a los problemas y necesidades locales, por ejemplo garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria en los territorios, pues los proyectos podrían ser por largos periodos de tiempo y siguiendo el ejemplo expuesto en la memoria justificativa del proyecto de Acuerdo, *la siembra de Palma Africana*, no necesariamente responde a las necesidades subsistencia de la población rural.

Con respecto a lo anterior, traemos a colación las palabras del investigador Rodrigo Uprimy Yepes: *“Para asociarse libremente la población rural debe participar en las fases del proceso de constitución (...) así como en la aprobación de los proyectos productivos que se van a implementar, la libertad de asociación implicaría conocer los términos del contrato, los impactos ambientales y de seguridad alimentaria que se puedan*

---

<sup>17</sup> Ibídem



*generar en la región. Esto con el fin de garantizar que los derechos fundamentales no sean vulnerados, pues si se participa desde el inicio en el proceso, se conoce cuáles son sus implicaciones y sus beneficios, asociarse sería el resultado de un proceso consensuado, informado y participativo<sup>18</sup>”.*

Como se ha venido anotando, asociarse de manera libre o no, debe ser el resultado de un proceso participativo y concertado. No obstante, el proyecto de Acuerdo determina que las ZDE serán delimitadas con base -en ciclo de proyectos productivos y las características de las zonas en las cuales se desarrolle, además del estudio de viabilidad recibido por la parte interesada-, pero en ningún momento se establecen unas fases específicas o mecanismos para la participación de las comunidades rurales. Lo anterior es fundamental, debido a que un pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación implica conocer de fondo los proyectos que se van a implementar en las regiones, es decir, *qué tipo de proyecto productivo se quiere implementar; cuáles son los ciclos de producción; cuál es su duración en el tiempo; cuáles son los términos del contrato; qué impactos ambientales genera el proyecto; y cómo se va a garantizar la seguridad alimentaria en la región*<sup>19</sup>

Contraría el derecho a la participación democrática, inclusive la sola propuesta de proyecto de Acuerdo, dado que su publicación se ha realizado sin los espacios de construcción previos, fracturando aún más el camino ejercido por parte de las comunidades campesinas en materia de baldíos y profundizando en el desconocimiento de las realidades territoriales.

Algunas de esas realidades territoriales tienen que ver con el reconocimiento que ha realizado el ordenamiento jurídico colombiano de la existencia de una relación estrecha entre el sector campesino y la tierra; y también, el hecho de que es la regla y no la excepción, la adjudicación de bienes baldíos a trabajadores rurales que carecen de tierra y la promoción del acceso progresivo a la propiedad de esta. Es en este sentido que nace el Fondo de Tierras del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en su punto N° 1: "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral".

A la luz de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, respecto a la ley 160 de 1994 y en materia constitucional, el proyecto de acuerdo es claramente un retroceso, en la medida en la que permite la ocupación de baldíos por personas no priorizadas por la Corte Constitucional y reduce la disponibilidad de éstos bienes para la apropiación por parte de población rural carente de tierras. Resulta contradictorio un proyecto de Acuerdo para las ZDE con bienes baldíos, que promueva procesos de ocupación de estos bienes de manera desordenada e ilimitada, atendiendo a la definición de “zonas rezagadas o de baja productividad”, facilitando así el aprovechamiento económico de personas no priorizadas, en contravía de

---

<sup>18</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- Ver en [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_848.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_848.pdf)

<sup>19</sup> Ibídem



los derechos humanos y fundamentales del campesinado, reduciendo notablemente la disponibilidad de baldíos a aquellos campesinos sin tierra.

### **CONCLUSIONES**

Existe una profunda preocupación por los aspectos a regular en el proyecto de acuerdo de referencia, principalmente porque revela un interés en resolver las problemáticas de sectores empresariales y económicos, por encima de los deberes constitucionales y legales que indican que debe priorizarse una política que permita a las comunidades rurales sin tierra acceder a ella para devengar de allí su sustento, y para realizar su proyecto de vida, así como cumplir con los deberes superiores de la función social de la propiedad que le apunte a una verdadera reforma agraria.

Resulta llamativo que desde la Agencia Nacional de Tierras se impulsen proyectos que aboguen por entregar las tierras baldías, destinadas constitucionalmente a los trabajadores rurales sin tierra, a sujetos que no son de reforma agraria como personas jurídicas nacionales o extranjeras, sin que se hayan logrado avances significativos en el acceso prioritario de las comunidades rurales a las tierras de la nación. Es decir, que se prefiera regular la excepción establecida en la ley 160 de 1994 para el uso de los bienes baldíos, en vez de promover un avance en la deuda histórica y urgente del Estado con la población rural en cuanto a formalización y acceso a tierras, no solo contraviniendo los mandatos constitucionales y legales, sino los compromisos adquiridos y obligatorios establecidos en el acuerdo de paz.

El proyecto de acuerdo plantea que las ZDE serán áreas baldías ubicadas en zonas de baja productividad y desarrollo económico, que tienen el principal propósito de promover proyectos agrarios a gran escala, por lo cual, lo esencial es la entrega de baldíos a sociedades o empresas nacionales y/o extranjeras sin límite de extensión, en principio, por un plazo de hasta 15 años, y en el cual además podrán solicitar su adjudicación definitiva a cambio de una contraprestación económica. Esto, contraría la clara línea jurisprudencial de la Corte Constitucional pues convierte en regla, y no en excepción, la entrega de baldíos de la nación a empresas, que no son sujetos de reforma agraria, por lo cual se concluye que el proyecto de acuerdo va en contra de la Constitución Política.

Ante la ausencia de una verdadera política agraria, el acceso a la tierra por parte del campesinado se ha dado fundamentalmente a través de los baldíos, por lo tanto, al ser las tierras baldías la principal fuente para garantizar el derecho al acceso a la tierra y al territorio de la población campesina y de las comunidades étnicas, el proyecto de acuerdo de la Agencia Nacional de Tierras afectaría directamente la satisfacción de los derechos de estas comunidades, equiparando el acceso a la tierra de un grupo de especial protección como lo es el campesinado y las comunidades étnicas, al de personas jurídicas de carácter nacional y/o extranjero, con lo cual sólo se agudizará aún más la brecha social que existe respecto de las comunidades rurales, y se retrocederá en el camino a saldar la deuda histórica que se tiene con las mismas respecto a la garantía de sus derechos a la tierra y al territorio.



Asimismo, al ser el acceso a la tierra y al territorio un derecho del campesinado, se debe garantizar el principio de progresividad y no regresividad, que implica que los campesinos y campesinas tienen derecho a que las políticas que garantizan su acceso a tierra sean progresivas, y que en ese sentido no se reduzcan sus posibilidades para poder acceder efectivamente a la tierra, sino que, por el contrario, deben mostrar avances en la política.

Con un nivel de desigualdad de la tierra que según el Censo Nacional Agropecuario de 2015 corresponde a un Gini de 0,902, que refleja una enorme concentración de la tierra en Colombia, y teniendo en cuenta que el acceso a tierras se encuentra cobijado por el principio de progresividad y no regresividad, no se entiende cómo la ANT, entidad que está encargada de la ejecución de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural mediante la gestión del acceso a la tierra, propone este acuerdo que a todas luces es inconstitucional y no centra su atención en garantizar los derechos del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, más en un contexto de implementación del Acuerdo Final en el que se presentan pocos, y si se quiere, nulos avances en materia de Reforma Rural Integral. ¿Por qué no se avanza con celeridad por ejemplo en la creación y puesta en marcha del Fondo de Tierras? Interrogantes como estos surgen en un amplio sector de la población colombiana que aún está a la espera de que este Gobierno cumpla verdaderamente con lo pactado.

Finalmente, vemos con preocupación la intención de regular a través de un reglamento interno, como lo es un Acuerdo, un tema que definitivamente requiere de una reforma constitucional, pues como ha sido expuesto en el presente documento: los baldíos han sido destinados a las comunidades étnicas y campesinas por la Constitución Política y están destinados a cumplir con los fines esenciales del Estado, en especial la dignificación de las familias del campo.

#### PETICIONES

Conforme a los argumentos esgrimidos en este documento **solicitamos el ARCHIVO inmediato del 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”* por contradecir los postulados superiores de la constitución política e imponer reglamentación regresiva de los derechos de las comunidades rurales.

Cordialmente,

**CORPORACIÓN JURÍDICA YIRA CASTRO**