

4 de abril de 2018

Doctor
LUIS GILBERTO MURILLO
Ministro
Ministerio de Medio Ambiente

Doctora
JULIA MIRANDA LONDOÑO
Directora
Parques Naturales Nacionales

Asunto: Concepto sobre el proyecto de ley por medio del cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales productoras-protectoras y de la reserva forestal de la ley 2 de 1959, sin sustracción

Respetados Dres. Murillo y Miranda,

En atención al proceso que se viene adelantado por parte del gobierno nacional en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) mediante el trámite de *Fast Track*, desde las organizaciones de sociedad civil queremos ejercer nuestro derecho a la participación y hacer algunas observaciones y comentarios de tipo jurídico a la versión radicada ante el Secretario General del Senado de la República del proyecto de ley **“Por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales productoras-protectoras y de la reserva forestal de la ley 2 de 1959, sin sustracción”**.

En el presente análisis se hacen algunas observaciones generales en torno al proyecto, y algunas particulares respecto a algunos elementos del articulado.

I. OBSERVACIONES GENERALES.

1. **Necesaria concertación.** La iniciativa legislativa analizada corresponde a los objetivos trazados en el punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera- Acuerdo



Final en el propósito de alimentar el fondo de tierras para la reforma rural integral (acuerdo 1.1.1.), ya que busca la actualización y fortalecimiento de las reservas forestales mediante un esquema especial de adjudicación a campesinos que garantice sus derechos a las tierras y territorios. No obstante, está claramente establecido en el Acuerdo Final que este procedimiento debe contar con la participación de las comunidades en la formulación de planes que garanticen la sostenibilidad social y ambiental, lo cual no se ha dado, limitando el alcance y legitimación de la fórmula adoptada en el proyecto. Hacemos un llamado cordial al gobierno nacional para que entable un diálogo formal con las organizaciones campesinas y sociales que han venido trabajando en la búsqueda de alternativas en este ámbito.

Al respecto, desde el año 2012 se instaló una mesa de concertación entre el gobierno las comunidades campesinas que habitan en los parques nacionales naturales sobre una política de tierras en estas áreas protegidas, en donde se han intentado formular estrategias de manejo que incluyen recomendaciones sobre las áreas forestales.

2. **Modificación del régimen de usos permitidos en el bosque.** A diferencia del proyecto conocido en marzo del 2017, esta propuesta además de regular aspectos de la adjudicación y uso de tierras, crea un régimen especial de uso, ocupación y tenencia en las zonas de reserva forestal y zonas forestales productoras- protectoras. En este proyecto se incluye el desarrollo de actividades productivas de manejo forestal sostenible, con prácticas forestales, agroforestales y silvopastoriles que deben ser promovidas por el gobierno nacional mediante la inversión y fomento que apoyen iniciativas de los ocupantes de estas zonas propiciando una adecuada reconversión productiva.

Esto representa un gran avance, puesto que supera la limitación a los usos permitidos de la definición estricta del ordenamiento forestal establecida en el Código de Recursos Naturales, ya que reconoce la necesaria reforma al régimen tradicional de los usos del bosque, que permite la inclusión de actividades de agricultura familiar de desarrollo sostenible, como la reconversión asistida hacia sistemas agroforestales o silvopastoriles de producción agropecuaria, u otro tipo de prácticas y usos tradicionales de la agricultura campesina que puedan hacer compatible el desarrollo de actividades productivas con los fines de aprovechamiento racional del bosque, superando así el conflicto de uso en que se encuentra la actividad agrícola.

3. **Asistencia del Estado para lograr la efectiva reconversión a usos sostenibles de la población campesina.** Si el propósito del Acuerdo Final es lograr la compatibilidad entre la sostenibilidad social y ambiental en las zonas de reserva forestal, es urgente que se implementen medidas tendientes a apoyar e incentivar la reconversión productiva del campesinado, brindando asistencia técnica, subsidios, créditos y acompañamiento. A partir de esta efectiva asistencia técnica por parte del Estado, los campesinos destinatarios de este régimen especial podrán reconvertir sus actividades agrícolas y pecuarias a actividades productivas sostenibles y adecuadas al manejo racional del bosque. El cumplimiento de las condiciones estrictas impuestas por las autoridades ambientales para la ordenación forestal, depende en gran medida de la asistencia del Estado que prevé el proyecto de ley analizado, luego es otro acierto de esta versión.
4. **Permitir derechos de adjudicación y de uso.** Incorporar la fórmula dual de permitir en algunas zonas la adjudicación y en otras el uso sin sustracción resulta una apuesta inteligente por intentar superar los conflictos de uso de estas áreas y así transitar hacia el desarrollo sostenible de las mismas. Asignar derechos de uso además de permitir el acceso a derechos territoriales de las poblaciones campesinas ocupantes de zonas forestales, formaliza las relaciones de tenencia con la tierra, y permite hacer un control adecuado de los usos permisibles del bosque. Inclusive, dentro de las últimas propuestas formuladas por los campesinos en el proceso de la mesa de concertación de la política de tierras en Parques Nacionales Naturales, se incluyó por iniciativa campesina, la asignación de derechos de uso con usos condicionados y verificables.
5. **Orientación de la medida para el cumplimiento del acuerdo agrario de paz.** El proyecto define de manera específica los beneficiarios destinatarios de las medidas de manera muy ajustada al acuerdo final de paz, siendo los campesinos, trabajadores rurales, víctimas, mujeres y sus organizaciones y asociaciones, así como poblaciones en procesos de reubicación o reasentamiento; a la vez que protege las expectativas de derechos que tenían quienes ostentaban ocupaciones previas en estas zonas. Asimismo, propone la articulación de las agendas del sector ambiental y agricultura del Estado para la inversión y asistencia, lo cual coincide con un necesario desarrollo rural integral.

II. OBSERVACIONES PARTICULARES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 2. Establecer la destinación de los terrenos reservados y adjudicados mediante el procedimiento especial al aprovechamiento racional y sostenible de los bosques o a los procesos de restauración y recuperación de los mismos, sin que medie una actividad del Estado tendiente a promocionar y apoyar la implementación real de la reconversión productiva, implica un riesgo de despojo en la medida en que las familias campesinas por si solas no van a poder dejar de ejercer sus actividades agropecuarias. Es muy positiva la incorporación del deber del Estado de implementar programas que permitan la asistencia técnica y el otorgamiento de subsidios e incentivos para promover la reconversión productiva progresiva hacia actividades agropecuarias sostenibles en sistemas mixtos de producción (agroforestales, silvopastoriles) o el pago por servicios ambientales.

No sólo debería preverse la contribución al fortalecimiento de la gestión social por parte del Estado, deben crearse obligaciones claras y específicas de inversión pública en programas de asistencia técnica, incentivos, subsidios y programas para el estímulo y acompañamiento a la reconversión productiva de las familias campesinas beneficiarias del este régimen especial de adjudicación, hacia fórmulas de producción campesina sostenible con el aprovechamiento del bosque, mediante sistemas agroforestales, silvopastoriles, turismo y venta de servicios ambientales, entre otros.

ARTÍCULO 3. En cuanto a la identificación de los destinatarios del régimen especial de adjudicación y derechos de uso, corresponde en gran parte a la definición del sujeto de reforma agraria establecida por el artículo 64 constitucional y la ley 160 de 1994. No obstante, el proyecto incorpora conceptos nuevos como las poblaciones reasentadas o reubicadas. Sin embargo, la norma también alude a que los demás requisitos se aplican conforme a la ley 160/94 y decreto 902/17; a la luz de estos, se genera la duda si pueden ser sujetos de derechos de los que trata este proyecto de ley los de los artículos 5 y 6 del decreto 902: sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y sujetos de formalización a título oneroso.

Esta definición excluye la institución jurídica de la Unidad Agrícola Familiar (arts. 38 y 67 ley 160 de 1994), la cual contiene atributos que son necesarios para cualquier régimen de adjudicación como: el reconocimiento de la unidad básica de producción familiar, la delimitación de las extensiones mínimas y máximas de adjudicación y el ordenamiento y reconversión productiva. La complejidad es mayor cuando el régimen de UAF ha cambiado entre la definición de la ley 160 y la del decreto 902.

Al restringirse el régimen especial a baldíos, subsiste un vacío frente al saneamiento de bienes fiscales patrimoniales y del fondo nacional agrario en proceso de formalización que también pueden encontrarse en estas zonas forestales.

Frente al proceso transicional de restitución de tierras a las víctimas de la ley 1448 de 2011, no se hace mención alguna de este régimen especial, lo cual puede obstaculizar la posibilidad de garantía del derecho de las víctimas a la restitución de tierras, en razón al decreto 440 de 11 de marzo de 2016 (art. 1) que incluye modificaciones al artículo 2.15.1.3.5. del decreto 1071 de 2015, el cual prevé el no inicio del estudio formal de la solicitud de restitución de tierras cuando esta verse sobre predios ubicados en las zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 y zonas forestales protectoras y productoras- protectoras.

ARTÍCULO 4. Al excluir de la posibilidad de adjudicación las “zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante la adjudicación o la autorización de uso”, se incluye la tensión con la agenda extractiva minera, ya que en la legislación agraria hay limitaciones a la adjudicación en zonas de explotación de recursos naturales, e inclusive en el proyecto de ley de tierras que en estos momentos es tramitado en consulta previa, se incluyen las actividades mineras extractivas como actividades agrícolas, con la destinación de grandes y nuevas áreas para reservas mineras. Esto generaría una gran contradicción, en la medida en que si no se prevé una norma que privilegie el uso agrícola sostenible con los usos forestales como las prácticas forestales, silvopastoriles y agroforestales, se excluirán estas actividades en las zonas forestales, dando prioridad entonces a la devastadora actividad minera extractiva, profundizando el conflicto de uso socio ambiental.

ARTÍCULO 6. Si en los planes de ordenación forestal se incluyen alternativas productivas que permitan un régimen especial de uso por parte de la población campesina que desarrolla actividades de agricultura, como lo pretende establecer este proyecto de ley, se podrá resolver la tensión de la ocupación al interior de las reservas forestales de ley 2 de 1959 y demás reservas forestales, con fórmulas de arreglo que permita un uso agropecuario sostenible con los fines productivos del bosque.

ARTÍCULO 8. Importante el ejercicio de cierre normativo con la precisión de las derogatorias. No obstante, consideramos que debe incluir una modificación expresa también en los artículos 208 y 210 del decreto 2811 de 1974 con el fin que no quede duda alguna sobre la posibilidad del régimen especial de

adjudicación en ley 2 de 1959 sin necesidad de licencia ambiental previa o sustracción de la reserva forestal.

Muy oportuno la inclusión de la modificación expresa al artículo 76 de la ley 160 de 1994 con el fin que no quede duda alguna sobre la posibilidad del régimen especial de adjudicación en ley 2 de 1959 sin necesidad de licencia ambiental previa o sustracción de la reserva forestal, ya que reformar sólo el artículo de reserva de baldíos, puede dejar subsistente la prohibición de adjudicación si no se hace una excepción a la definición de las causas de inadjudicabilidad de los baldíos.

Finalmente, reiteramos nuestro apoyo a los acuerdos de paz y en particular a todas aquellas medidas que tome el gobierno nacional en aras de garantizar lo acordado con los cultivadores y con las organizaciones de la sociedad civil que han depositado su confianza en dicho proceso.

Atentamente,



JHENIFER MARIA MOJICA FLOREZ
Subdirectora Litigio y Protección Jurídica
Comisión Colombiana de Juristas

