

Imprimir

El pasado 10 de diciembre se discutió y aprobó en las Comisiones I de Cámara y Senado, el Proyecto de Ley 183 de 2024[1] que reglamenta la Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia (JAR). Como lo había advertido en este espacio hace unos meses, el verdadero debate alrededor de este proyecto no era la desgastante discusión sobre la “expropiación express”, sino sobre los demás procesos agrarios especiales descritos en la Ley 160 de 1994 y que son procedimientos administrativos especiales para sanear y corregir irregularidades en la propiedad pública o privada[2].

La discusión sobre el parágrafo 1º del artículo 12, que facultaba a la ANT para resolver los procedimientos agrarios especiales (la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras, la recuperación de baldíos y la extinción del derecho de dominio) mediante acto administrativo, fue zanjada con el establecimiento de la obligatoriedad de una fase judicial[3]. En mi opinión, esta es una derrota para el Gobierno y la celeridad de su política de tierras, pues los procesos agrarios especiales son una de las fuentes para poder alimentar el fondo de tierras y cumplir el acuerdo de paz. Además, la experiencia de los procesos de restitución de tierras muestra que el hecho de introducir una fase judicial obligatoria en todas las solicitudes de restitución resultó en una ralentización del avance de estos. En el caso de los procesos agrarios especiales, una posible solución, a mi parecer, hubiera sido que las decisiones se pudieran adoptar por actos administrativos por parte de la ANT en los casos en donde no haya oposición.

No obstante, días antes del debate en el Congreso, un grupo de líderes ambientalistas enviaron una carta abierta[4] expresando sus preocupaciones ante este proyecto de ley. La respuesta firmada principalmente por parte de diferentes organizaciones campesinas[5] no se hizo esperar y suscitó un debate que, a mi juicio, no debería haber trascendido tanto como fue el caso. Veamos, punto a punto, las preocupaciones manifestadas y las reacciones suscitadas.

1. “Se generaría el mayor debilitamiento de la normatividad ambiental en su historia”

El grupo de ambientalistas firmantes sostienen que el proyecto de ley desconoce la Constitución Ecológica, el Código de Recursos Naturales, el Sistema Nacional Ambiental y,

que somete a una visión agraria prevalente la función ecológica de la propiedad y la protección de la naturaleza. La afirmación arriba resaltada es tan desproporcionada como exagerada. La preocupación legítima, si se plantea de una manera sustentada y responsable, vendría del hecho que el artículo 4 del proyecto de ley que menciona los criterios de interpretación plantea la “prevalencia de lo agrario”. No obstante, proponer la prevalencia del derecho agrario no implica un desconocimiento de la normatividad e institucionalidad ambiental. Además, en sus principios, el proyecto de ley destaca la función social y ecológica de la propiedad agraria y, en sus enfoques, se incluye el enfoque ambiental.

En la carta de respuesta, las organizaciones campesinas recalcan que la justicia ambiental no se limita a la protección ecológica, sino que implica “... la redistribución justa de las cargas y beneficios ambientales. Cuando la conservación de los ecosistemas se hace a costa de los derechos de pueblos y comunidades es injusticia y es anti-ambiental, no nos llamemos a engaños y mentiras”. Por su parte, la ministra de agricultura y desarrollo rural, Martha Carvajalino, en un panel organizado por El Espectador[6] señaló que el régimen agrario tiene un propósito de conservación del suelo y que, a pesar de que las autoridades ambientales tienen las facultades, ninguna de estas tiene un proceso sancionatorio por uso del suelo rural.

2. “Propone trasladar todos los asuntos ambientales, actualmente competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a la Jurisdicción Agraria, la cual fallará con prevalencia del interés agrario... que no siempre corresponde con el interés general”
El Acto Legislativo 03 de 2023, que creó la JAR, estableció que su órgano de cierre es la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado - máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo - en los términos del Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia. Por lo tanto, no es cierto que todos los asuntos ambientales se trasladarán a la JAR.

Por su parte, las organizaciones campesinas recalcan que lo agrario también hace parte de lo público y señalan que “los procedimientos ambientales relacionados con las rentas de las

autoridades ambientales, los procesos de licenciamiento ambiental y de ordenamiento territorial, siguen siendo competencia de los jueces administrativos. La prevalencia del interés público no es asunto exclusivo de una única jurisdicción, sino... del Estado colombiano”.

3. “Estaríamos creando una super jurisdicción, que conocería de todos los asuntos que ocurran en el 99% del territorio continental colombiano”

Nuevamente la carta de los representantes ambientalistas incurre en una grave imprecisión. El país tiene un área continental de aproximadamente 114 millones de hectáreas y, según el DANE[7], en 2019 el área usada para fines agropecuarios fue de 50.102.269 hectáreas - donde el uso pecuario fue de más de 39 millones de hectáreas y el uso agrícola de más de 4.6 millones de hectáreas - es decir, la competencia de la JAR se enfocaría principalmente en un área menor al 50 % del área continental del país. Las organizaciones campesinas, por su parte, sostienen que el ámbito territorial de la mayoría de las jurisdicciones aplica en el 100 % del territorio nacional, sin que esto cause problemas. En cambio, “lo que sí ha sido un grave problema para la nación es la falta de justicia en el campo”.

Pero, el argumento quizás más importante, es que el proyecto de ley no dice que toda controversia que ocurra en territorios no urbanos, es decir, rurales, será competencia de los jueces agrarios. Asuntos como disputas comerciales entre empresas agrícolas, concesiones mineras, o conflictos en conjuntos residenciales en suelo rural, no son conflictos agrarios y, por lo tanto, no serán competencia de la JAR, como recordó la ministra en el mencionado evento.

4. “El supuesto del proyecto de ley y quizás su principal equivocación, es que todo lo rural es agrario”

Partiendo del nombre que se le dio a la jurisdicción, es claro que el proyecto de ley reconoce, al menos, una diferencia entre lo agrario y lo rural. La afirmación aquí presentada contrapone lo ambiental y lo agrario, profundizando el prejuicio del campesinado como depredador de los recursos naturales. Desconoce, además, formas de producción como la agricultura circular, agroecología y la agricultura regenerativa, pero, sobre todo, ignora que el Acto Legislativo 01

de 2023 en el cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, reconoce también su dimensión ambiental. Señores ambientalistas, no todo lo agrario es nocivo para el ambiente, ni todo lo rural es ambiental.

Así mismo, las organizaciones campesinas en su respuesta aclaran que conservación es diferente de preservación. Por eso, la preservación de ecosistemas mediante la exclusión de la actividad humana y el cercamiento de áreas protegidas es insuficiente. Recalcan que “se requieren otras medidas de conservación que promuevan el uso sostenible y formas de restauración participativa” y que la JAR es una oportunidad para explorar el modelo de “co-manejo” promovidos, entre otros, en el Marco Global de Biodiversidad de Kunming Montreal.

5. “En el proyecto de ley se somete el interés general propio del cuidado de la biodiversidad y de la protección y uso del agua, el suelo y otros elementos de la naturaleza, a los intereses agrarios de los particulares”

Además de lo argumentado en los puntos anteriores, las organizaciones campesinas responden que “tampoco se puede pensar que la definición de los baldíos de la nación y la recuperación de estos para fines públicos, como son los de la reforma agraria, son intereses privados. Así mismo, la producción de alimentos, la recuperación de áreas sensibles de la naturaleza que vienen siendo deteriorados por los modelos extractivos, son discusiones esencialmente públicas”.

6. “El proyecto de ley protege de tal manera la invasión, que incentiva de manera perversa la ocupación ilegal de tierras con fines agropecuarios, no solo de los de propiedad privada, sino, lo que es más grave aún para la Nación”

Ante este punto, la ministra recordó en el evento que el proyecto de ley es un proyecto procesal que crea los jueces agrarios y les da principios y enfoques para orientar sus decisiones. En ninguna parte el proyecto de ley regula los procesos de adjudicación (de baldíos adjudicables o inadjudicables) o de formalización (de propiedad privada), tampoco modifica las restricciones sobre uso del suelo como la Ley 2 de 1959 ni la frontera agropecuaria.

Este es, quizás, el punto que suscitó más molestia en las organizaciones campesinas pues en su respuesta señalan que al llamarlos invasores “no sólo se desconocen los conceptos básicos de los modos de adquirir el derecho real de dominio en donde la “ocupación” es una herramienta legítima de acceder a él, sino que, nos pone en el plano de la comisión de conductas punibles, echando por tierra cualquier prerrogativa constitucional alrededor del debido proceso e incluso de presunción de inocencia”. La JAR, en realidad, podría contribuir a solucionar de manera pacífica (y definitiva) aquellos conflictos por invasiones de predios.

7. “Pone en riesgo la integridad de los territorios de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas”

La ausencia de los bienes y servicios del Estado – incluida la justicia – en las zonas rurales de Colombia ha sido una de las principales causas de la violencia en la ruralidad, que presiona la ampliación de la frontera agrícola y pone en riesgo las zonas ambientalmente protegidas. Sobre este punto, las organizaciones campesinas resaltan que “lo que la jurisdicción agraria busca es que no se desarrollen procesos de discriminación entre poblaciones vulnerables; apuntándole a que se amplíe el pluralismo jurídico de la nación”.

Además, nuevamente esta afirmación contrapone la diversidad étnica del país e ignora que existen comunidades indígenas y afrocolombianas que son productores agropecuarios y se identifican como campesinos. En algunos territorios, las comunidades con conflictos inter-étnicos han conformado mesas interculturales de resolución de conflictos ante la falta de acceso a la justicia o, incluso, a pesar de que el Estado mismo sea quien atice estos conflictos.

8. “El proyecto de ley define unos enfoques territoriales y ambientales de interpretación que realmente agudizarán la vulnerabilidad de los ocupantes que podrán permanecer en las áreas protegidas y en los ecosistemas estratégicos”

Además de lo mencionado (principalmente en el punto 4), las organizaciones campesinas recuerdan los más de 30 años de luchas y espera de garantías de habitación o de reubicación digna a quienes se encuentran en áreas de Especial Importancia Ecosistémica que, por ley, cuentan con diferentes categorías para su protección, manejo o conservación. Mencionan,

también, que por años han visto “que la adjudicación de estas tierras depende de la capacidad para comprarlas en el mercado (aun cuando intervienen capitales extranjeros); o, con el poder de cabildeo privado del turismo extractivo, o de las industrias minero-energéticas que se visten, ahí sí, bajo el ropaje del interés general”.

Un argumento adicional es que esta afirmación, también ignora el Decreto 1147 de 2024 que permite la conformación de Zonas de Reserva Campesina sin sustracción de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, permitiendo la ocupación campesina en áreas protegidas (por Ley 2 de 1959). Por estas razones, resulta contradictorio argumentar que la JAR agudice la vulnerabilidad e impida el mejoramiento de vida a los campesinos que ocupan esas áreas.

9. “El acceso a la justicia para proteger intereses ambientales, que es una premisa del Acuerdo de Escazú, con este proyecto quedaría sometido a una jurisdicción que tiene como principio fundamental la prevalencia de lo agrario”

Ante este punto, las organizaciones campesinas responden que “los grandes perdedores de los procesos de expansión agraria son los elementos naturales (en eso coincidimos), pero también nosotros como campesinos, quienes venimos siendo sistemáticamente amenazados, desplazados y perseguidos. Por esa razón entendemos que la jurisdicción agraria busca hacer prevalecer el mandamiento legal de la función social y ecológica de la propiedad”.

Finalmente, sorprende que una persona como el primer ministro de medio ambiente, Manuel Rodríguez Becerra (también firmante de la carta de los ambientalistas) proponga que “la región amazónica debería ser totalmente excluida de la Jurisdicción Agraria porque son, básicamente, suelos que no son cultivables”[8]. Esta propuesta, no solo implicaría incumplir el Acuerdo de Paz de 2016, también implicaría negar el acceso a la justicia a más de un millón de personas que habitan la región amazónica y que históricamente han enfrentado múltiples barreras para acceder a esta. Así, sobran razones de peso para afirmar que, sin Jurisdicción Agraria y Rural, no habrá justicia ambiental.

[1] Disponible en: Estado de los Proyectos de Ley y Actos Legislativos del H.Senado, consulta de textos e informes legislativos

[2] Ver: El verdadero debate sobre la Jurisdicción Agraria no es la expropiación - Corporación Latinoamericana Sur

[3] Ver: Jurisdicción agraria: listo acuerdo para eliminar “expropiación exprés” - La Silla Vacía

[4] Ver: Carta Abierta de Líderes Ambientales Frente Al Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria | PDF | Entorno natural | Jurisdicción

[5] Ver: firmas-jurisdiccion-agraria.pdf

[6] Ver: https://www.youtube.com/watch?v=_FFURwn0XPI&t=1717s

[7] Ver:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

[8] Ver:

<https://www.lasillavacia.com/silla-amazonia/la-jurisdiccion-agraria-tensa-dos-visiones-de-la-conservacion-ambiental/>

Andrés Santana Bonilla, Magister en Desarrollo Rural

Foto tomada de: Creada con Chat gpt