



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 356

Bogotá, D. C., martes, 2 de junio de 2015

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

#### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2015

El Proyecto de ley número 228 de 2015 Cámara, tiene por objeto la creación de los Consejos Ambientales Municipales como espacio de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental con lo que se busca fortalecer la gestión ambiental municipal y garantizar, por mandato de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, la participación activa y eficaz a las entidades municipales y, por ende, a la ciudadanía en materia ambiental y especialmente sobre la protección de su patrimonio natural y cuencas hídricas.

El Proyecto está compuesto por cinco propuestas para lograr la participación activa y eficaz de la ciudadanía en materia ambiental:

1. Establecer un principio general ambiental según el cual se garantiza, en primer lugar, la participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales<sup>2</sup> y, en segundo lugar, se establece una obligación a cargo del Gobierno nacional en el sentido de garantizar que el procedimiento de participación será previo y obligatorio para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.

2. Crear los Consejos Ambientales Municipales como órgano de participación de la comunidad en los

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>2</sup> En este sentido, el artículo 1º, numeral 12 de la Ley 99 de 1993 establece que “El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

temas que los afectan en materia ambiental e instancia de concertación entre la ciudadanía, las autoridades locales, entidades territoriales, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección al ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental. Esto en seguimiento de uno de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993, según el cual “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (artículo 1º, numeral 11, Ley 99 de 1993). El Proyecto de ley 228 de 2015 no solo crea los Consejos Ambientales Municipales sino que, además, les otorga unas funciones específicas entre las que están la discusión a nivel local del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, y la emisión de un concepto sobre el mismo para la autoridad competente. Por último, el proyecto de ley establece una conformación interna de los Consejos Ambientales Municipales que privilegia la mayoría ciudadana.

3. Establecer un procedimiento específico que determina la participación de los Consejos Ambientales Municipales (CAM), en todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia o autorización ambiental para su realización. Así, una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o la inq en la Alcaldía Municipal y el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde se pretenda realizar el proyecto, obra, o actividad, este último convocará, dentro de los 15 días siguientes la realización de la Audiencia Pública Ambiental (denominada formalmente Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite a la que se refiere el artículo 72 de la Ley 99 de 1993). Así, el CAM contará con 15 días adicionales una vez realizada la Audiencia Ambiental o Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo

72 de la Ley 99 de 1993 para emitir concepto respecto del Estudio de Impacto Ambiental, o instrumento que haga sus veces, ante la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Esta última deberá responder en un plazo de hasta 15 días de manera detallada cada una de las observaciones presentadas en el concepto. A su vez, la autorización que otorga o niega la licencia deberá contener en su motivación dicha respuesta al concepto del CAM. El establecimiento de esta etapa dentro del proceso de autorización o licenciamiento es garantía de la participación activa y eficaz de la comunidad en la medida en que su intervención en el proceso no es reducida a la socialización de los proyectos sino que sus observaciones deberán ser tenidas en cuenta y respondidas de manera oportuna y detallada en la justificación y decisión sobre la licencia ambiental respectiva.

4. Fijar la competencia de los Consejos Ambientales Municipales para que hagan seguimiento y monitoreo a los Estudios de Impacto Ambiental, o al instrumento que haga sus veces, que integran la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas. Tal función de seguimiento se hace efectiva en la medida en que los Consejos Ambientales Municipales pueden solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental ante la autoridad competente por incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o por la ocurrencia de hechos o información sobreviniente que afecte el impacto ambiental derivado del proyecto, actividad u obra. Además, como parte de esa función de seguimiento se establece un deber a cargo de la autoridad competente del otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, esto es, que por lo menos una vez al año deba informar a los Consejos Ambientales Municipales sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.

5. La protección del ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables desde las primeras etapas de los proyectos extractivos, en ese sentido, se propone volver a establecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera y de hidrocarburos, pues no solo estaba contenida desde un principio en la reglamentación al artículo 50 de 1993 (Decreto Nacional número 1753 de 1994), sino que también es una de las 45 recomendaciones ambientales que presentó la OCDE a Colombia.

## II. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

### a) Antecedentes

En 1985, el Inderena creó por primera vez un esquema de participación popular municipal que se denominó “Concejos Verdes”. Dicho proyecto estuvo encabezado por Margarita Marino de Botero, quien era la Directora del Inderena en ese entonces. El deterioro de los recursos naturales y la pérdida de la calidad de vida de la población, fueron el fundamento y motor para el lanzamiento de la “Campaña Verde”, que funcionaba como una iniciativa de educación y participación ciudadana local y permanente, para defender el patrimonio público. (Tobasura, 2014) Según Margarita Marino se hicieron 800 Concejos Verdes aproximadamente, antes de que existieran los consejos de planeación municipal y antes de los consejos de cultura. Lo anterior, gracias

al amparo de la ley de régimen municipal de 1982, que permitía la organización y la asociación municipales.

Los Concejos Verdes fueron ideados para lograr el fortalecimiento de la democracia local en materia ambiental. Sus tareas iban desde la realización de un inventario ambiental del municipio hasta la denuncia del deterioro ambiental del mismo. Los Concejos Verdes fueron una iniciativa para garantizar el derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y a disfrutar de un ambiente sano como lo dispone el artículo 79 de la Constitución Política. Los Consejos Ambientales Municipales que propone el presente proyecto de ley se inspiran en el legado de los Concejos Verdes, creados por Margarita Marino en el Inderena y son un homenaje a la gestión ambiental municipal que desde entonces se propuso.

### b) Principios constitucionales y principios generales ambientales

En este apartado cabe recordar que el Proyecto de ley número 228 de 2015 encuentra sustento en varios principios contenidos en la llamada “Constitución Ecológica”, norma suprema del ordenamiento jurídico colombiano. Así, los siguientes principios se encuentran contenidos en el proyecto de ley, *por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*:

1. **Artículo 79 de la Constitución:** Derecho a un ambiente sano. Este artículo es uno de los fundamentos del Proyecto de ley número 228 de 2015, pues no solo establece el derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano sino que además establece que “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que pueda afectarlo” (artículo 79, Constitución Política de Colombia). Esta promesa constitucional ha sido desarrollada por la Corte Constitucional en el sentido de que la participación sea activa y eficaz, es decir, no basta con la socialización de los proyectos por parte de sus gestores o de las autoridades competentes para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales sino que es necesario el cumplimiento de ambos componentes.

2. **Artículos 8°, 58, 63 y 95 de la Constitución:** El medio ambiente como patrimonio común. Estos cuatro artículos hacen parte del grupo de principios constitucionales contenidos en el proyecto de ley de la referencia, pues se concreta que “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (artículo 8°, CP) esto pues la participación de las entidades territoriales y de la ciudadanía son eficaces en la medida en que no solo su objetivo sino además su resultado sean la protección de las riquezas naturales de Colombia. Esto, junto con otras disposiciones constitucionales como el establecimiento de una función ecológica inherente a la propiedad (artículo 58, CP), el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable de los parques naturales (artículo 63 CP) y el deber de cada colombiano de “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano” (artículo 95, numeral 8, CP) están contenidos tanto en las funciones de los Consejos Ambientales Municipales que propone el presente proyecto de ley como en su conformación y procedimiento.

3. El **artículo 80 de la Constitución** de 1991 establece la cláusula de Desarrollo Sostenible según la cual dispone: “El Estado planificará el manejo y aprove-

chamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución”. En este mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-574 de 1996 destacó que según el principio de sostenibilidad se “exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”. Con esto, los parámetros de sostenibilidad ecológica y social deben tenerse en cuenta al momento de establecer los mínimos ambientales a respetar en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por los solicitantes de autorizaciones o licencias ambientales de proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

Además de los principios constitucionales anteriormente expuestos, el Proyecto de ley número 228 de 2015, también se fundamenta en los siguientes principios generales ambientales contenidos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993:

1. Artículo 1°, numeral 12, Ley 99 de 1993: “El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y **participativo**”. (Subrayado fuera de texto).

2. Artículo 1°, numeral 11, Ley 99 de 1993: “**Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones** respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (subrayado fuera de texto).

3. Artículo 1°, numeral 10, Ley 99 de 1993: “La acción para la **protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las Organizaciones No Gubernamentales y el sector privado**. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones” (subrayado fuera de texto).

4. Artículo 1°, numeral 9, Ley 99 de 1993: “**La prevención de desastres** será materia de **interés colectivo** y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”.

5. Artículo 1°, numeral 14, Ley 99 de 1993: “Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física”.

#### c) **Análisis sobre el alcance del derecho a la participación en materia ambiental en derecho internacional**

La creciente ola de conflictos socioambientales a lo largo del continente es un reflejo de la necesidad latente por la construcción de espacios de participación para la ciudadanía y entidades territoriales en materia ambiental. Colombia ha ratificado una serie de tratados y hace parte de declaraciones en las que se compromete a garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental. Los diversos avances que se han dado en el plano internacional fueron tenidos en cuenta en la formulación del Proyecto de ley número 228 de 2015 en aras de lograr la garantía efectiva del derecho a la participación y la protección del ambiente sano para las generaciones presentes y

futuras. En este sentido, a continuación se enunciarán los principales instrumentos internacionales que se encuentran en armonía con el proyecto de ley, *por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales*, y su importancia en el contexto de la participación ambiental en Colombia:

1. **Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, 1992, estableció en su principio 10 que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas y que los Estados deberán proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños” (CEPAL, 1992).

2. El **Programa 21** de 1992, Plan de acción no vinculante sobre desarrollo sostenible aprobado en la Cumbre de la Tierra, contiene en sus capítulos 23 a 40 disposiciones relacionadas con el acceso a la información y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. Específicamente, establece que “La participación pública general en la toma de decisiones es fundamental para lograr un desarrollo sostenible. Es necesario que tanto las personas particulares como los grupos y las organizaciones participen en la evaluación de las consecuencias ambientales de las decisiones que puedan afectar a sus comunidades; deberán tener acceso a toda la información pertinente” (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

3. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales: **Convenio de Aarhus** de 1998 provee a los Estados Europeos de una serie de estándares mínimos de participación, acceso a la información y acceso a la justicia para que sean incluidos en sus legislaciones. Si bien se trata de un instrumento regional europeo es un referente necesario en materia de participación pues se trata del “instrumento que más lejos ha llegado en promover los derechos de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental” (Rodríguez, 2013). Esto es así en la medida que la Convención de Aarhus tiene como base la idea que “en la esfera del medio ambiente (...) una mayor participación del público en la toma de decisiones permite tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta” (ACIMA).

4. **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20)**. En “El Futuro que queremos”, documento final de esta Conferencia los países recalcaron que la participación en materia ambiental y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son indispensables para promover el desarrollo sostenible (párrafo 43). Asimismo, una de las conclusiones más relevantes de la Conferencia de Rio +20 fue la de instar a los diferentes países a adoptar medidas a nivel regional, nacional, sub-nacional y local para promover la participación ambiental, el acceso a la información y justicia ambiental.

**d) Comparación entre el texto radicado y el propuesto para primer debate en Cámara**

Con el fin de presentar con claridad los cambios que propongo al texto radicado del Proyecto de ley número 228 de 2015 Cámara, a continuación se hace una comparación entre ambos textos.

Texto Original	Texto propuesto para primer debate
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I</b> <b>Principio general</b></p> <p><b>Artículo 1°. Principio de Participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en toma de decisiones ambientales.</b> En desarrollo del proceso por medio del cual se otorgue autorización o licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política. El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I</b> <b>Principio general</b></p> <p><b>Artículo 1°. Principio de Participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en toma de decisiones ambientales.</b> En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorgue autorización o licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.</p> <p><u>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Este principio también será aplicable para la delimitación de las zonas compatibles con minería para la Sabana de Bogotá, que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según el artículo 61 de la ley 99 de 1993.</u></p>
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b> <b>De los Consejos Ambientales Municipales</b></p> <p><b>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 15-A a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b></p> <p><b>“Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales.</b> Los municipios crearán, con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación entre la ciudadanía, las autoridades locales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente. Es un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y demás proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En aquellos municipios donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de todos los propósitos de que trata el presente artículo, el Concejo Municipal los adecuará a la naturaleza jurídica de los Consejos Ambientales Municipales.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b> <b>De los Consejos Ambientales Municipales</b></p> <p><b>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 15-a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b></p> <p><b>“Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales.</b> Los municipios crearán, con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación entre la ciudadanía, las <del>autoridades locales</del> <b>entidades territoriales</b>, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente. <u>El Consejo Ambiental Municipal es un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y demás proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°. En aquellos municipios donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de todos los propósitos del presente artículo, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal los adecuará a la naturaleza jurídica de los Consejos Ambientales Municipales en un término máximo de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley.</b></p> <p><u>Parágrafo 2°. Los Consejos Ambientales Municipales deberán establecerse de conformidad con la división administrativa y territorial de cada municipio.</u></p>
<p><b>Artículo 3°. Adiciónese el artículo 15-b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b></p> <p><b>“Artículo 15b. Funciones.</b> El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p>	<p><b>Artículo 3°. Adiciónese el artículo 15-b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b></p> <p><b>“Artículo 15b. Funciones.</b> El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate
<p>1. El Consejo Ambiental Municipal es la instancia de discusión a nivel local del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.</p>	<p>1. <del>El Consejo Ambiental Municipal es la instancia de discusión</del> <u>Discutir</u> a nivel territorial del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.</p>
<p>2. El Consejo Ambiental Municipal será la instancia de participación y discusión activa y eficaz relacionada con la ejecución de proyectos que generen impacto ambiental y a los recursos naturales renovables y no renovables. El Gobierno nacional garantizará la discusión y participación efectiva de las entidades territoriales a través de los Consejos Ambientales Municipales en la decisión sobre proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.</p>	<p>2. <del>El Consejo Ambiental Municipal será</del> <u>Fungir</u> como la instancia de participación y discusión activa y eficaz relacionada con la ejecución de proyectos que generen impacto ambiental y a los recursos naturales renovables y no renovables. El Gobierno nacional garantizará la discusión y participación efectiva <u>activa y eficaz</u> de las entidades territoriales <u>y la ciudadanía</u> a través de los Consejos Ambientales Municipales en la decisión sobre proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante Autoridad Nacional de Licencia Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.</p>
<p>3. El Consejo Ambiental Municipal deberá conceptuar sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales y solicitará la realización de estudios o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.</p>	<p>3. <del>El Consejo Ambiental Municipal deberá</del> Conceptuar sobre el Estudio de Impacto Ambiental o <u>el</u> instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales y solicitará la realización de estudios o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante <del>la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</del> <u>(ANLA)</u> o cualquier <del>otra autoridad competente</del>.</p>
<p>4. El Consejo Ambiental Municipal deberá convocar y realizar la audiencia pública ambiental previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que debe remitir ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental. En todo caso, el Consejo Ambiental Municipal podrá convocar la Audiencia Pública ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993.</p>	<p>4. <del>El Consejo Ambiental Municipal deberá</del> Convocar y realizar la audiencia pública <u>ambiental-administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993</u> previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o <u>el</u> instrumento que haga sus veces, que debe remitir ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental. En todo caso, el Consejo Ambiental Municipal podrá convocar la <u>Audiencia Pública</u> <u>ambiental-Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite</u> de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 <u>como instancia de diálogo y discusión</u>.</p>
<p>5. El Consejo Ambiental Municipal propondrá acciones tendientes a la conservación del patrimonio ambiental municipal con el objetivo que sean puestas en marcha por las administraciones municipales.</p>	<p>5. <del>El Consejo Ambiental Municipal propondrá</del> <u>Proponer</u> acciones tendientes a la conservación del patrimonio ambiental municipal con el objetivo que sean puestas en marcha por las administraciones municipales <u>y las autoridades ambientales regionales y nacionales</u>.</p>
<p>6. El Consejo Ambiental Municipal deberá recomendar a las administraciones locales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el ambiente.</p>	<p>6. <del>El Consejo Ambiental Municipal deberá recomendar</del> Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre <del>el ambiente</del> <u>la sostenibilidad ambiental</u>.</p>
<p>7. El Consejo Ambiental Municipal designará comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades competentes para adelantar tareas de coordinación y seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.</p>	<p>7. <del>El Consejo Ambiental Municipal designará</del> <u>Designar</u> comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades competentes para adelantar tareas de coordinación y seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate
<p>8. El Consejo Ambiental Municipal en coordinación con la autoridad ambiental competente, los Consejos Ambientales Municipales podrán identificar y proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y al ambiente de su territorio.</p> <p>9. El Consejo Ambiental Municipal deberá emitir concepto ambiental sobre el contenido, visión e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial propuesto por las autoridades competentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La realización de la audiencia pública ambiental de que trata el numeral 4 del presente artículo será requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La Secretaría de Planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces le prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Cada Consejo Ambiental Municipal reglamentará en un término de 6 meses a partir de su creación, el procedimiento de discusión de los Consejos Ambientales Municipales sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de que trata el numeral 1 del presente artículo.</p>	<p>8. El Consejo Ambiental Municipal En coordinación con la autoridad ambiental competente <del>los Consejos Ambientales Municipales</del> podrán identificar y proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y al ambiente de su territorio.</p> <p>9. El Consejo Ambiental Municipal <del>deberá</del> Emitir concepto ambiental sobre el contenido, visión e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial propuesto por las autoridades competentes.</p> <p>10. <u>Poner en conocimiento al titular de la autorización o licencia ambiental de la potestad sancionatoria en materia ambiental que corresponda, de la ocurrencia de toda acción u omisión que durante la ejecución de actividades de exploración y explotación de recursos naturales constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La realización de la audiencia pública <del>ambiental</del> Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el numeral 4 del presente artículo será requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La Secretaría de Planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces le prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Cada Consejo Ambiental Municipal reglamentará en un término de 6 meses a partir de su creación, el procedimiento de discusión de los Consejos Ambientales Municipales sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de que trata el numeral 1 del presente artículo.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese <del>siguiente artículo</del> a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal.</b> El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li>2. La Alcaldía Municipal a través de su Secretario de Planeación Municipal o su delegado, quien hará la Secretaría Técnica.</li> </ol>	<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese <u>el artículo 15-c</u> a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal.</b> El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li><del>2. La Alcaldía Municipal a través de su Secretario de Planeación Municipal o su delegado, quien hará la Secretaría técnica.</del></li> <li><u>3. El personero municipal.</u></li> </ol>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate
<p>3. Personero municipal.</p> <p>4. Dos representantes del Concejo Municipal.</p> <p>5. El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.</p> <p>6. Delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que adelanten acciones de protección y conservación del ambiente. Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.</p> <p>7. Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz mas no voto en el Consejo Ambiental Municipal.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Alcalde reglamentará la composición del Consejo Ambiental Municipal, la estructura orgánica y las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Concejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovarán cada 4 años.</p>	<p><del>3.4:</del> Dos representantes del Concejo Municipal.</p> <p><del>4. 5:</del> El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.</p> <p><del>5. 6:</del> <u>No menos de seis</u> delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que adelanten acciones de protección y conservación del ambiente. Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.</p> <p><del>6. 7:</del> <u>Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz mas no voto en el Consejo Ambiental Municipal.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Alcalde reglamentará <del>la composición del Consejo Ambiental Municipal, la estructura orgánica</del> las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Concejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovarán cada 4 años.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> <u>La Alcaldía Municipal o su delegado, hará las veces de Secretaría Técnica del Consejo Ambiental Municipal.</u></p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese el artículo 15-d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal.</b></p> <p>Durante el procedimiento para el otorgamiento de autorización o licencia ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, deberá radicar oficialmente, ante la Alcaldía Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental, los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que haya recibido para emitir su autorización ambiental o licencia ambiental cuando la ley así lo exija.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese el artículo 15-d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal.</b></p> <p><u>A partir de la fecha de radicación de la solicitud de autorización o licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos y una vez la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo de inicio de trámite de licencia ambiental, Durante el procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, de manera inmediata procederá a deberá radicar oficialmente ante, en la Alcaldía Municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental, los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que haya recibido para emitir su autorización ambiental o licencia ambiental cuando la ley así lo exija.</u></p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate
<p>Dentro de los 15 días siguientes a la recepción en el la Alcaldía Municipal de la documentación por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales, a Alcaldía deberá convocar al Consejo Ambiental Municipal para poner la documentación de que trata este artículo a su disposición para su consideración. Durante los 10 días siguientes el Consejo Ambiental Municipal deberá convocar y realizar la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 3° de la presente ley.</p>	<p><u>De la misma forma cuando el solicitante de licencia ambiental o autorización ambiental allegue información adicional y cuando otras entidades o autoridades remitan conceptos técnicos o informaciones pertinentes solicitadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, esta deberá radicar de manera inmediata esta información adicional en la Alcaldía Municipal y el Consejo Ambiental Municipal.</u></p>
<p>Luego de la realización de la Audiencia Pública Ambiental, el Consejo Ambiental Municipal tendrá 15 días para emitir su concepto respecto al Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces de los que trata el presente artículo. Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no emitiera pronunciamiento alguno, se entenderá que no presenta observaciones a la continuación del trámite y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental podrá continuar con el trámite respectivo.</p>	<p><u>Dentro de los 15 días siguientes a la recepción en la Alcaldía Municipal en el Consejo Ambiental Municipal de la documentación los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales, la Alcaldía deberá convocar al el Consejo Ambiental Municipal para poner la documentación de que trata este artículo a su disposición para su consideración. Durante los 10 días siguientes el Consejo Ambiental Municipal deberá convocar y realizar la Audiencia Pública Ambiental Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 3° de la presente ley. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 la celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos, a partir de la fecha de fijación del edicto a través del cual se convoca la audiencia pública, hasta la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal. Dicha acta se expedirá de manera inmediata una vez concluya la audiencia de que trata el presente artículo.</u></p>
<p>En aquellos casos en que el Consejo Ambiental Municipal emita concepto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberá responder en un plazo de hasta 15 días, de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal, con lo que se entenderá surtido el trámite de consulta establecido en esta Ley.</p>	<p><u>A partir de la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal, Luego de la realización de la Audiencia Pública Ambiental, el Consejo Ambiental Municipal tendrá 15 días para emitir su concepto respecto al Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces de los que trata el presente artículo y remitirlo ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales. Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no emitiera pronunciamiento alguno, se entenderá que no presenta observaciones a la continuación del trámite y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental podrá continuar con el trámite respectivo.</u></p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Ambientales podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental, para lo que podrán emitir uno o más conceptos de su competencia.</p>	<p><u>En aquellos casos en que el Consejo Ambiental Municipal emita concepto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberá responder en un plazo de hasta 15 días, de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal, con lo que se entenderá surtido el trámite de consulta establecido en esta Ley. Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles, para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Ambientales Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental, para lo que podrán emitir uno o más conceptos de su competencia.</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate
<p><b>Parágrafo 2°.</b> La resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el concepto emitido por el Consejo Ambiental Municipal de que trata el presente artículo.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> La resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el concepto emitido por el Consejo Ambiental Municipal de que trata el presente artículo.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Adiciónese el artículo 15e a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</i></p> <p><b>“Artículo 15e. Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales.</b> Los Consejos Ambientales Municipales tendrán competencia para hacer seguimiento y monitoreo a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas.</p> <p>Para tal fin la secretaria de planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces le prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico para su adecuado funcionamiento.</p> <p>En el caso del incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo, los Consejos Municipales Ambientales podrán solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente. Esta última deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.</p> <p>La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Adiciónese el artículo 15e a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</i></p> <p><b>“Artículo 15e. Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales.</b> Los Consejos Ambientales Municipales tendrán competencia para hacer seguimiento y monitoreo a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas.</p> <p>Para tal fin la secretaria de planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico para su adecuado funcionamiento.</p> <p>En el caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo, los Consejos Municipales Ambientales <u>Municipales</u> podrán solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente. Esta última deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.</p> <p>La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.</p>
<b>TÍTULO III</b>	<b>TÍTULO III</b>
<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 50. De la Licencia Ambiental.</b> Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la licencia establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.</p> <p>Para los proyectos, obras o actividades sujetos a autorizaciones ambientales o licencias ambientales la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces es requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental”.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 50. De la Licencia Ambiental.</b> Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la licencia establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.</p> <p>Para los proyectos, obras o actividades sujetos a autorizaciones ambientales o licencias ambientales la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces es requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental”.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese el artículo 50-A a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 50-A. Licencia para exploración y explotación minera.</b> Las actividades de exploración y explotación de minerales requerirán de la obtención previa de licencia ambiental”.</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese el artículo 50-A a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 50-A. Licencia para exploración y explotación minera e hidrocarburos.</b> Las actividades de exploración y explotación de minerales y la exploración y explotación de <u>hidrocarburos</u> requerirán de la obtención previa de licencia ambiental”.</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Vigencia y Derogatorias.</i> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Vigencia y Derogatorias.</i> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>

**e) Explicación propuesta de artículos del Proyecto de ley número 228 de 2015 y texto propuesto para primer debate**

**Artículo 1°. Principio general de participación**

Este principio responde a la necesidad de equilibrar el poder de la ciudadanía y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados del nivel regional y nacional en lo referente a los usos del territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de permiso, autorización o licencia ambiental.

Según el Environmental Justice Atlas, Colombia ocupa el segundo lugar en el ranking de países con conflictos socioambientales con un total de 98 registrados, después de India (Environmental Justice Atlas, 2014). Casos como el de los municipios de Piedras, El Quimbo, Monterrey, Urrá, Tauramena, Jardín, Jericó, entre otros, son solo ejemplos de una necesidad latente por garantías del derecho de participación activa y eficaz para las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental.

La participación ciudadana y el acceso a la información ambiental permite que la ciudadanía se informe y opine responsablemente acerca de un proyecto que involucre el uso o impacto de los recursos naturales renovables y no renovables de una o más entidades territoriales, además de formular recomendaciones para la construcción de políticas o planes ambientales. La ciudadanía y las entidades territoriales pueden aportar antecedentes para una evaluación de los proyectos con la mayor cantidad de información posible, con lo que no solo se da un mayor nivel de transparencia a cualquier proceso de autorización u otorgamiento de licencias ambientales, o el instrumento que haga sus veces, sino que, además se blinda de solidez la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

La consagración de un principio general de participación en el artículo 1° del Proyecto de ley 228 de 2015 responde, además, al mandato de la Corte Constitucional en Sentencias C-123 de 2014 y T-294 de 2014. Así, en la primera, la Corte establece que en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera se “deberá dar la oportunidad de **participar activa y eficazmente** a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso” (subrayado fuera del texto) (Corte Constitucional, C-123 de 2014). En cuanto a la segunda sentencia, la Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local” (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014). Además, destacó la Corte el valor instrumental de la participación “en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales” (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014).

En este sentido, el principio general de participación no solo contiene los principios constitucionales y

legales de protección al ambiente, la garantía del desarrollo sostenible y el interés colectivo del Estado, la comunidad, las entidades territoriales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado de proteger y recuperar el medio ambiente. Además, el propósito de la consagración del principio de participación ambiental es equilibrar la desigual situación en la que se encuentran las comunidades y entidades territoriales frente a la toma de decisiones ambientales, además de regir y guiar los diferentes procesos en los que haya algún impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales para garantizar que la voz de las comunidades tendrá lugar en estos. Asimismo, teniendo en cuenta que la Sabana de Bogotá y sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos son de interés ecológico nacional, cuya destinación es principalmente su vocación agropecuaria y forestal, en contraposición al resto del territorio nacional es necesaria la participación ciudadana en la decisión sobre las zonas compatibles con la explotación minera. Por esta razón le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer cuáles son las zonas compatibles con las actividades mineras; y con la reciente decisión del Consejo de Estado sobre el río Bogotá, se ordenó que en este proceso de delimitación también deberá intervenir en coordinación el Ministerio de Minas y Energía. Por lo anterior, para la definición de dichas áreas, ante el carácter de interés ecológico nacional de la Sabana de Bogotá, es preciso que el principio de la participación se materialice en la toma de decisiones que afecten a este importante ecosistema.

**Artículo 2°.** Creación de los Consejos Ambientales Municipales. El artículo 2° del Proyecto de ley número 228 de 2015 propone la creación de los Consejos Ambientales Municipales como **(1)** el espacio de participación activa y eficaz de las entidades territoriales y las comunidades en materia ambiental, **(2)** instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, **(3)** órgano consultivo en el que promueve la generación de espacios de discusión y coordinación entre los diferentes proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables. A esto se suma un párrafo que contiene una cláusula de reconocimiento a una realidad en algunos municipios del país que ya cuentan con una instancia de participación ciudadana que permite el cumplimiento de los propósitos de los Consejos Ambientales Municipales con lo que la propuesta es simplemente adecuar la naturaleza jurídica de aquellos a la de estos.

La creación de los Consejos Ambientales Municipales contribuirá, además, al fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal. Esto, pues, como lo ha demostrado el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia “el municipio es la entidad más débil en materia de gestión ambiental. El proceso de descentralización le delegó más responsabilidades, sin un proceso previo de fortalecimiento para el conocimiento, articulación y coordinación de los actores e instrumentos, que le permitiera cumplir eficientemente su misión” (IDEA, 2002).

Cabe destacar que la naturaleza de los Consejos Ambientales Municipales es de espacios de participación más no de mecanismos de participación. Esto es así porque los Consejos Ambientales Municipales según el contenido que les da el Proyecto de ley número 228 de 2015 se caracterizan por ser un espacio de concertación sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o en el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras y actividades sujetos a autorización o licencia ambiental, entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, las empresas privadas y el gobierno nacional. El presente proyecto de ley prevé que en tal espacio de participación formal, participen distintos segmentos de la población con el fin de establecer un puente entre la administración municipal y la ciudadanía para que esta ponga de presente sus demandas e iniciativas, de manera tal que el gobierno haga públicos sus planes y programas y, de esa manera, se llegue a acuerdos sobre prioridades, proyectos e inversión en materia ambiental. Ejemplos similares a este tipo de espacio formal de participación es el caso de los Concejos Municipales de Paz y los Concejos Municipales de Política Social (González, 2003).

#### • Los Consejos Ambientales Municipales como un espacio de participación

Cabe aclarar que los Consejos Ambientales Municipales, como instancia de participación ciudadana y de las entidades territoriales en materia ambiental, no son un mecanismo de participación ciudadana pues no solo no hacen parte de los establecidos en la Constitución Política en su artículo 103 ni los contenidos en la Ley 134 de 1994, como es el caso de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el plebiscito y el cabildo abierto (Corte Constitucional, C-180 de 1994). Adicionalmente, los Consejos Ambientales Municipales no responden a la utilización del derecho al sufragio, que suponen todos los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del plebiscito, que expone la Constitución Política (Ley 134 de 1994, Exposición de Motivos).

Así las cosas, la naturaleza de los Consejos Ambientales Municipales es la de un espacio de participación formal cuyo objeto es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y su impacto sobre la conservación y protección del ambiente. En este sentido, no se trata de un mecanismo de participación ciudadana sino de espacios de participación formal que conceptúan sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre autorizaciones o licencias ambientales<sup>3</sup>, esto es, sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces dependiendo del proyecto y generan recomendaciones para las autoridades competentes sobre los usos de los recursos naturales en su jurisdicción y las estrategias de conservación de los mismos.

3 En este sentido, Artículo 1, numeral 11, Ley 99 de 1993. Principios generales ambientales. “11. Los estudios de impacto ambiental **serán el instrumento básico para la toma de decisiones** respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (subrayado fuera de texto).

Los párrafos primero y segundo del artículo 2° tienen por propósito garantizar el principio de autonomía territorial, entendida como la garantía con que cuentan las entidades territoriales de gobernarse por sus propias autoridades y de ejercer las competencias que les correspondan respecto de la gestión de sus intereses<sup>4</sup>. Dicho precepto debe entenderse en armonía con las competencias atribuidas a los Consejos Ambientales Municipales, concebidos como instancias descentralizadas encargadas del fomento y garantía de las medidas de protección ambiental contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano, y el concepto de la Constitución Ecológica conformado por diferentes disposiciones en la órbita de la conservación de los recursos ambientales.

**Artículo 3°.** Funciones de los Consejos Ambientales Municipales. El artículo 3° del Proyecto de ley número 228 de 2015 propone 9 funciones específicas de los Consejos Ambientales Municipales que tienen como objetivo darle eficacia a este espacio de participación. Así, tales funciones específicas pueden agruparse en tres grupos de funciones generales: (1) la discusión y emisión de un concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la autorización o licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, (2) directamente relacionada con el punto anterior, el proyecto de ley dispone que los Consejos Ambientales Municipales deberán convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, con el objetivo de contar con la participación de la comunidad en general y acceder a información diversa que permita la construcción del concepto de la manera más completa posible. Además, se prevé que los Consejos Ambientales Municipales tendrán la competencia de convocar a la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 en toda ocasión, siempre que lo consideren necesario y pertinente, (3) el tercer grupo de funciones más generales de los Consejos Ambientales Municipales consiste en proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar a las administraciones locales y al Consejo Nacional Ambiental medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, designar comités técnicos para realizar tareas de seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente, proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación del medio ambiente y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial que proponen las autoridades competentes.

A continuación se explicarán en detalle las funciones contenidas en el artículo 3° del Proyecto de ley número 228 de 2015:

En primer lugar, se establece que los Consejos Ambientales Municipales deben **discutir** el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que presentan los interesados en autorización o licencia ambiental ante la ANLA o la respectiva autoridad competente. Al discutir sobre la principal herramienta de decisión para la aprobación de un proyecto, obra o

4 Sentencia C 123 de 2014.

actividad sujeto a autorización o licencia ambiental, los Consejos Ambientales Municipales son además la principal instancia de participación de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental. Tal discusión se hace efectiva a través de otra función del Consejo Ambiental Municipal, esto es, el deber de “**conceptuar** sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga su veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales”. Adicionalmente en dicho concepto los CAM podrán “**solicitar la realización de estudios** o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la ANLA o cualquier otra autoridad competente”.

En segundo lugar, el artículo 3° del Proyecto de ley número 228 de 2015 prevé que los Consejos Ambientales Municipales deberán convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite contenida en la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto que deberán enviar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o quien haga sus veces en los casos de los proyectos, obras o actividades que requieran autorización o licencia ambiental. Para el caso mencionado anteriormente la realización de la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite es requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental. Al hacer obligatorio este espacio de diálogo y discusión se garantiza la participación amplia de todos los ciudadanos interesados en la protección del ambiente en cada proyecto. Cabe resaltar que la realización de dicha audiencia no se limita a los casos mencionados anteriormente sino que podrá ser convocada y realizada siempre que el Consejo Ambiental Municipal lo considere necesario. Esta competencia es importante en la medida en que se garantiza no solo la participación de los representantes de la ciudadanía que conforman el Consejo Ambiental Municipal sino además la participación de todos los ciudadanos que estén interesados en discutir y dialogar sobre el Estudio de Impacto Ambiental que la autoridad competente debe radicar ante la Alcaldía y el Consejo Ambiental Municipal del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad. La presente ponencia propone incluir que la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite es un espacio de diálogo y discusión de la ciudadanía para darle la efectividad de la que carece actualmente al ser un espacio de mera socialización de los proyectos.

En tercer lugar, se prevén unas funciones más generales de recomendación para fortalecer la gestión ambiental municipal a través de la intervención continua de los Consejos Ambientales Municipales en los diferentes proyectos y programas a realizarse en el municipio que tengan relación con factores ambientales. Así, se propone una función de recomendaciones a las administraciones municipales respecto de medidas de conservación del patrimonio natural, además de armonización con la normatividad ambiental y el seguimiento a los proyectos realizados en su jurisdicción. Cabe destacar que los Consejos Ambientales Municipales tendrán también la competencia para proponer la ejecución de proyectos de protección ambiental y deberán

emitir concepto ambiental sobre los impactos del Plan de Ordenamiento Territorial con el objetivo de fortalecer el componente ambiental de dicho instrumento de planeación.

**Artículo 4°. Miembros de los Consejos Ambientales Municipales.** El artículo 4° del Proyecto de ley número 228 de 2015 es fundamental en el sentido en que garantiza la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental pues establece que la mayoría de los miembros de los CAM serán representantes de sectores ambientales, sociales, educativos, culturales de la ciudadanía que conforma el municipio. Esto resulta relevante en la medida que se asegura que la voz de la ciudadanía y en especial de aquellas personas que trabajan desde diversos sectores ambientales y sociales por la protección del patrimonio natural de los municipios encuentre un espacio para expresar sus observaciones y propuestas en materia ambiental. La presente ponencia propone establecer un número específico para asegurar que la ciudadanía es mayoría en el Consejo Ambiental Municipal. Concretamente se propone que sean no menos de 6 representantes que serán elegidos de forma democrática.

**Artículo 5°. Procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales.** El establecimiento de un procedimiento para la participación de los Consejos Ambientales Municipales es esencial para garantizar su efectividad en la práctica. Como se presentó anteriormente, el déficit de participación en materia ambiental se debe en gran medida a la falta de espacios concretos para la participación de la ciudadanía frente a autoridades competentes específicas y durante la toma de decisiones que las afectan.

El procedimiento que plantea el artículo 5° del Proyecto de ley número 228 de 2015 es paralelo al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales previsto en la legislación actual. El procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales y, en concreto, la emisión de su concepto ambiental es requisito obligatorio para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra competente y se lleva a cabo en la jurisdicción donde se vaya a realizar el proyecto.

Actualmente, a partir de la fecha de radicación de la solicitud de autorización o licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente de manera inmediata procede a expedir el acto administrativo de inicio de trámite y lo comunica en los términos de la Ley 1437 de 2011 y lo publica en el boletín de la autoridad ambiental competente en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993. La propuesta del artículo 5° del presente proyecto de ley es que una vez expedido el acto administrativo de inicio de trámite la autoridad ambiental competente proceda de manera inmediata a radicar el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Alcaldía Municipal y ante el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos, obras o actividades sujetos a autorización o licencia ambiental. De la misma forma, se propone que la información allegada por el solicitante de autorización ambiental y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad ambiental com-

petente sea remitida por esta de manera inmediata al Consejo Ambiental Municipal con el fin que este cuente con la mayor cantidad de información posible para la elaboración y presentación de su concepto. Es a partir de la radicación de dichos conceptos técnicos que el Consejo Ambiental Municipal empieza como espacio de participación de la ciudadanía y entidades territoriales de proyectos que pueden llegar a tener impacto sobre su patrimonio natural en defensa de su derecho al acceso a la información ambiental.

Una vez el acto de inicio de trámite es comunicado, publicado y radicado ante el Consejo Ambiental Municipal, la información adicional es allegada por parte del solicitante a la autoridad ambiente competente y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes son remitidos por otras entidades y autoridades y la ANLA o cualquier otra autoridad competente los remite al Consejo Ambiental Municipal, el artículo 5° plantea que dentro de los 15 días siguientes el Consejo Ambiental Municipal convoque y realice la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. En los mismos términos dispuestos por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, la celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos se está haciendo requisito obligatorio la participación de la ciudadanía en los procesos y proyectos que pueden tener impacto sobre su patrimonio natural.

Este procedimiento se ajusta al mandato de la Corte Constitucional, en Sentencia T-348 de 2012, en la que ordenó a las entidades responsables de un proyecto con impacto ambiental que garantizaran a la comunidad la apertura de espacios de participación y concertación “y no mera información y socialización” (Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012). Dispone la Corte que es en tales espacios donde se acordarán medidas de compensación acordes a las características sociales, ambientales y culturales de las comunidades. En este sentido, el proyecto de ley propone cambiar el objetivo actual de las Audiencias Públicas Ambientales, de espacios meramente informativos y de socialización de los proyectos a espacios obligatorios de deliberación sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de tales proyectos.

El artículo 5° del Proyecto de ley número 228 de 2015 prevé que a partir de la expedición del acta de la audiencia pública (expedida de manera inmediata una vez termine la Audiencia) por parte del Consejo Ambiental Municipal, y dentro de los 15 días siguientes el Consejo Ambiental Municipal emita concepto respecto al Estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la autoridad competente. Esta a su vez tendrá 15 días para responder de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal. Con esta etapa no se modifican los tiempos del procedimiento actual para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales y no solo se da la oportunidad a los Consejos Ambientales Municipales de presentar sus observaciones ambientales a los proyectos a realizarse en su jurisdicción sino que además la autoridad competente se ve en la obligación de dar respuesta motivada a las mismas.

Cabe resaltar algunas precisiones en el procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales pre-

visto en el artículo 5° del Proyecto de ley número 228 de 2015. Así, si los Consejos Ambientales Municipales no emiten el concepto mencionado anteriormente, esto no alterará los tiempos del procedimiento de otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales y se entenderá que no presenta observaciones y continuará el trámite de licenciamiento. Además, con el objetivo de no aumentar los tiempos y aprovechar los espacios de reunión y participación de la ciudadanía y entidades territoriales el artículo 5° prevé que una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Ambientales de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental y como resultado podrán emitir uno o más conceptos de su competencia. Por último, para garantizar la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales el artículo 5° prevé que la resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el concepto emitido por el Consejo Ambiental Municipal. El procedimiento propuesto se ajusta a los tiempos previstos por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

**Artículo 6°.** Función de Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales. El artículo 6° del Proyecto de ley número 228 de 2015 propone una competencia de seguimiento y control de los Consejos Ambientales Municipales frente a los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas. En caso de presentarse incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o de darse condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo se da competencia a los Consejos Ambientales Municipales para solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente en los términos previstos por la Ley 99 de 1993. Con esto, la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales no se agota con el otorgamiento de la licencia ambiental y se garantiza durante la ejecución misma del proyecto. Además, se prevé que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente deberá informar una vez al año sobre el estado de ejecución de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces. Con esto se garantiza además el derecho a la información en materia ambiental.

**Artículo 7°.** De las Licencias Ambientales. El artículo 7° del Proyecto de ley número 228 de 2015 propone una modificación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 con el objetivo de garantizar dar eficacia a la participación a través de los Consejos Ambientales Municipales en el proceso de licenciamiento. Esto se logra mediante la modificación al artículo 50 de la ley 99 de 1993 en el sentido de darle el carácter de requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental a la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.

**Artículo 8°.** Licencias Ambientales para la etapa de exploración. El artículo 8° del Proyecto de ley número 228 de 2015 propone retomar una disposición existente

en la Ley 99 de 1993 y el Decreto reglamentario 1753 de 1994, esto es, el requisito de licencias ambientales para la etapa de exploración minera<sup>5</sup> que desapareció del ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 685 de 2001, Código de Minas y con el Decreto 1728 de 2002<sup>6</sup>, con lo que quedaron desprotegidos los recursos naturales durante las etapas tempranas de los proyectos. Como lo establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, “se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”, con esto se generan obligaciones y deberes específicos a cumplir por el beneficiario de la licencia que estarán presentes desde la etapa de exploración.

Es preciso establecer la gran diferencia que existe entre la licencia ambiental y la guía minero-ambiental que actualmente se exige para la etapa de exploración. Así, las licencias ambientales son autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad según la cual el beneficiario de la misma debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada. Muy diferente es la guía minero-ambiental que existe actualmente que es el único instrumento ambiental que deben seguir quienes hoy en día realicen actividades de exploración minera. Según la ANM, la guía minero-ambiental es “una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental” (ANM) que establece unos lineamientos que deben ser adoptados por los concesionarios mineros de acuerdo con las características específicas del área solicitada para exploración. Entonces, mientras con una licencia el beneficiario de la misma está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y compensación, con la guía minero-ambiental se establece una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental. A esto se suma que “como los mineros pueden acceder al título desde la etapa de exploración, es posible que muchos empiecen a explotar sin tramitar la licencia, ni informar a las autoridades” (Londoño, 2012). En este mismo sentido se propone el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración de hidrocarburos.

5 En este sentido, Título VIII, De las licencias ambientales de la Ley 99 de 1993 y artículo 7° del Decreto 1753 de 1994. “Artículo 7°. *Competencia del Ministerio del Medio Ambiente.* El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de una manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: (...)2. **Ejecuciones de proyectos de gran minería, entendiéndose estos como, la exploración,** montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas”(subrayado fuera de texto).

6 En este sentido, el artículo 9° del Decreto 1728 de 2002 establece: “Parágrafo 2°. Las actividades de exploración minera estarán sujetas a la guía ambiental que para cada caso se establezca conforme a la Ley 685 de 2001; el seguimiento correspondiente será de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales o Grandes Centros Urbanos”.

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental la necesidad de “exigir licencias ambientales para la exploración minera” (OCDE, 2014).

### III. CONCLUSIONES

En virtud de los argumentos anteriormente expuestos, con respecto a las disposiciones propuestas por el Proyecto de ley número 228 de 2015, en virtud del cual se propone la creación de los Consejos Ambientales Municipales como espacios de participación en materia ambiental, se encuentra que este proyecto de ley es idóneo y necesario para el contexto actual y para complementar la normatividad ambiental colombiana, además de estar revestido de legitimidad constitucional. Esto porque:

1. Crea los Consejos Ambientales Municipales como un espacio de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales para que de manera activa y eficaz hagan parte de las decisiones que los afecten en materia ambiental.

2. Establece funciones específicas que guiarán el actuar de los Consejos Ambientales Municipales para que (i) la discusión y emisión de un concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la autorización o licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, (ii) convocar y realizar las Audiencias Públicas Ambientales de manera previa y obligatoria al otorgamiento de las autorizaciones o licencias ambientales para garantizar la participación de la ciudadanía en el concepto que emitirán los Consejos Ambientales Municipales frente a los proyectos, obras o actividades sujetos a estas en su jurisdicción, (iii) proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, proponer la ejecución de proyectos de conservación ambiental y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial que proponen las autoridades competentes.

3. Establece una conformación específica para los Consejos Ambientales Municipales en los que se garantice que la mayoría de sus miembros serán representantes de sectores ecológicos, sociales, educativos, culturales que adelanten acciones de protección ambiental de las entidades territoriales donde se realizarán los proyectos.

4. Establece un procedimiento específico para que los Consejos Ambientales Municipales emitan el concepto de la ciudadanía y entidades territoriales ante la autoridad competente para que mediante el diálogo y la discusión tanto en la Audiencia Pública Ambiental como en las reuniones del mismo Consejo se hagan las observaciones pertinentes que la autoridad competente deberá tener en cuenta al momento de decidir sobre el otorgamiento de una autorización de licencia ambiental.

5. Establece una función clara de seguimiento por parte de los Consejos Ambientales Municipales a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces y a los compromisos adquiridos por los ejecutores de los proyectos en los planes de mitigación social y ambiental.

6. Establece una garantía de participación desde los primeros momentos del proyecto pues al restablecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera se asegura el cumplimiento de unos estándares de protección ambiental desde el inicio de los proyectos.

#### IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes **aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 228 de 2015 C, por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



INTI RAÚL ASPRILLA REYES  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

#### Bibliografía:

ACIMA. (s.f.). *Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental*. Obtenido de <http://www.acima.es/quienes-somos/>

CEPAL. (1992). *Río +20 El futuro que queremos*. Obtenido de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/2/49482/P49482.xml&xsl=/rio20/tpl/p18f-st.xsl&base=/rio20/tpl/top-bottom-10.xsl>

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Programa 21*. Río de Janeiro.

Environmental Justice Atlas. (2014). *Environmental Justice Atlas*. Recuperado el 2015, de <https://ejatlas.org/>

González, F. V. (2003). *La Planeación participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

IDEA, I. d. (2002). *Propuesta Organizacional-Sistemas de Gestión Ambiental Municipal*. Bogotá: Opciones gráficas Ediciones Ltda.

OCDE. (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*. Naciones Unidas, Cepal.

Rodríguez, D. (2013). *El Derecho a la Participación en Asuntos Ambientales: Fundamentos y Mecanismos internacionales y Nacionales de Participación*. Bogotá.

Universidad del Rosario. (2009). *La participación en materia ambiental: una estrategia en defensa de lo público*. Obtenido de <http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-IV-2009/Fasciculo-4/ur/La-participacion-en-materia-ambiental--una-estrategia/>

Corte Constitucional. Sentencia C - 123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia T - 574 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T - 348 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Ley 99 de 1993. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, Sina, y se dictan otras disposiciones.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

#### TÍTULO I

##### PRINCIPIO GENERAL

**Artículo 1°.** *Principio de Participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en toma de decisiones ambientales.* En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorgue autorización o licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.

**Parágrafo 2°.** Este principio también será aplicable para la delimitación de las zonas compatibles con minería para la Sabana de Bogotá, que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

#### TÍTULO II

##### DE LOS CONSEJOS AMBIENTALES MUNICIPALES

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 15a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales.** Los municipios crearán, con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente. El Consejo Ambiental Municipal es un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y demás proyectos, obras o

actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.

**Parágrafo 1°.** En aquellos municipios donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de todos los propósitos del presente artículo, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal los adecuará a la naturaleza jurídica de los Consejos Ambientales Municipales en un término máximo de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo 2°.** Los Consejos Ambientales Municipales deberán establecerse de conformidad con la división administrativa y territorial de cada municipio.

**Artículo 3°.** Adiciónese el artículo 15b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15b. Funciones.** El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Discutir a nivel territorial el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.

2. Fungir como la instancia de participación y discusión activa y eficaz relacionada con la ejecución de proyectos que generen impacto ambiental y a los recursos naturales renovables y no renovables. El Gobierno nacional garantizará la discusión y participación activa y eficaz de las entidades territoriales y la ciudadanía a través de los Consejos Ambientales Municipales en la decisión sobre proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.

3. Conceptuar sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales y solicitará la realización de estudios o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.

4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces, que debe remitir ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental. En todo caso, el Consejo Ambiental Municipal podrá convocar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 como instancia de diálogo y discusión.

5. Proponer acciones tendientes a la conservación del patrimonio ambiental municipal con el objetivo que sean puestas en marcha por las administraciones

municipales y las autoridades ambientales regionales y nacionales.

6. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre la sostenibilidad ambiental.

7. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades competentes para adelantar tareas de coordinación y seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

8. En coordinación con la autoridad ambiental competente podrán identificar y proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y al ambiente de su territorio.

9. Emitir concepto ambiental sobre el contenido, visión e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial propuesto por las autoridades competentes.

10. Poner en conocimiento al titular de la autorización o licencia ambiental de la potestad sancionatoria en materia ambiental que corresponda, la ocurrencia de toda acción u omisión que durante la ejecución de actividades de exploración y explotación de recursos naturales constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009.

**Parágrafo 1°.** La realización de la audiencia pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el numeral 4 del presente artículo será requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.

**Parágrafo 2°.** La secretaría de planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces le prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

**Parágrafo 3°.** Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Cada Consejo Ambiental Municipal reglamentará en un término de seis (6) meses a partir de su creación, el procedimiento de discusión de los Consejos Ambientales Municipales sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de que trata el numeral 1 del presente artículo.

**Artículo 4°.** Adiciónese el artículo 15c a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal.** El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:

1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.
2. El personero municipal.
3. Dos representantes del Concejo Municipal.

4. El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.

5. No menos de seis delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que adelanten acciones de protección y conservación del ambiente. Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.

6. Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz más no voto en el Consejo Ambiental Municipal.

**Parágrafo 1°.** El Alcalde, en un término de seis (6) meses, reglamentará las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Concejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.

**Parágrafo 2°.** El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovarán cada 4 años.

**Parágrafo 3°.** La Alcaldía Municipal o su delegado, hará las veces de Secretaría Técnica del Consejo Ambiental Municipal.

**Artículo 5°.** Adiciónese el artículo 15d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal.** A partir de la fecha de radicación de la solicitud de autorización o licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos y una vez la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo de inicio de trámite de licencia ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, de manera inmediata, procederá a radicar oficialmente, en la Alcaldía Municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental, los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que haya recibido para emitir su autorización ambiental o licencia ambiental cuando la ley así lo exija.

De la misma forma cuando el solicitante de licencia ambiental o autorización ambiental allegue información adicional y cuando otras entidades o autoridades remitan conceptos técnicos o informaciones pertinentes solicitadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, esta deberá radicar de manera inmediata esta información adicional en la Alcaldía Municipal y el Consejo Ambiental Municipal.

Dentro de los 15 días siguientes a la recepción en el Consejo Ambiental Municipal de los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales, el Consejo Ambiental Municipal deberá convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales

en Trámite de que trata el artículo 3° de la presente ley. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 la celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos, a partir de la fecha de fijación del edicto a través del cual se convoca la audiencia pública, hasta la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal. Dicha acta se expedirá de manera inmediata una vez concluya la audiencia de que trata el presente artículo.

A partir de la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal, el Consejo Ambiental Municipal tendrá 15 días para emitir su concepto respecto al Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces de los que trata el presente artículo y remitirlo ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales. Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no emitiere pronunciamiento alguno, se entenderá que no presenta observaciones a la continuación del trámite y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental podrá continuar con el trámite respectivo.

En aquellos casos en que el Consejo Ambiental Municipal emita concepto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberá responder en un plazo de hasta 15 días, de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal, con lo que se entenderá surtido el trámite de consulta establecido en esta ley. Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles, para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**Parágrafo 1°.** Una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental, para lo que podrán emitir uno o más conceptos de su competencia.

**Parágrafo 2°.** La resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el concepto emitido por el Consejo Ambiental Municipal de que trata el presente artículo.

**Artículo 6°.** Adiciónese el artículo 15e a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15e. Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales.** Los Consejos Ambientales Municipales tendrán competencia para hacer seguimiento y monitoreo a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas.

Para tal fin la secretaría de planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico para su adecuado funcionamiento.

En el caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo, los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente. Esta última deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

TÍTULO III

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

“Artículo 50. De la Licencia Ambiental. Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la licencia establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Para los proyectos, obras o actividades sujetos a autorizaciones ambientales o licencias ambientales la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces es requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental”.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 50A a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

“Artículo 50A. Licencia para exploración y explotación minera e hidrocarburos. Las actividades de exploración y explotación de minerales y la exploración y explotación de hidrocarburos requerirán de la obtención previa de licencia ambiental”.

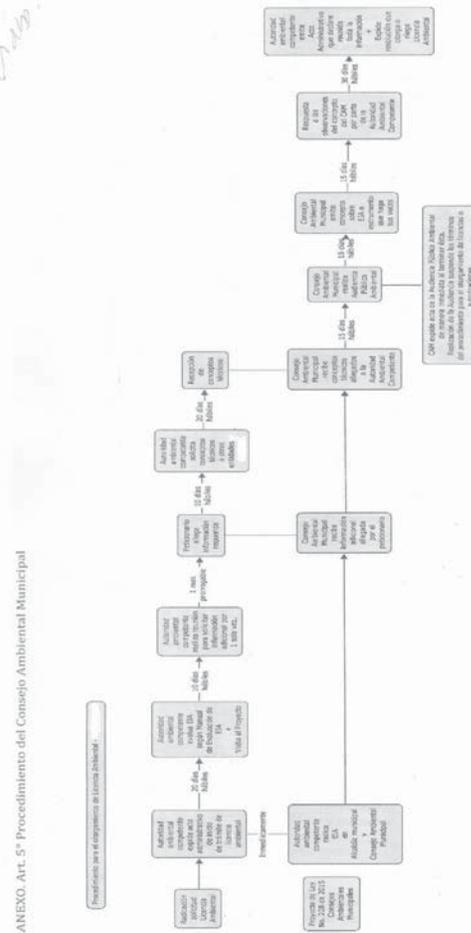
Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

ANEXO

Artículo 5°. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal.



\*\*\*

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015 CÁMARA

por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.

Introducción

El Gobierno Nacional presentó el Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara, con el cual se busca crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres) e introducir una serie de modificación a la Ley 160 de 1994.

Con la radicación de este nuevo Proyecto de ley, se contabilizan seis (6) intentos del Gobierno en los 2 períodos consecutivos del presidente Juan Manuel Santos, por modificar la Ley 160 de 1994, legalizar el acaparamiento de tierras permitiendo la retroactividad de la ley; favorecer los procesos de la extranjerización de la tierra; eliminar los requisitos de la adjudicación de baldíos cambiando su destinación para que sean entregados a empresarios; y a través de la utilidad pública e interés social, expropiar a los campesinos que no

cumplan con parámetros de productividad que fija el gobierno central.

Nuevamente se reitera el mismo procedimiento utilizado con el anterior proyecto de Ley 133 de 2014, en tanto que la presentación del proyecto fue realizada por el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, quien firmó como Ministro de Agricultura ad hoc, ante el impedimento del actual Ministro, Aurelio Iragorri, por las denuncias del ex Representante a la Cámara, Wilson Arias Castillo.

Este hecho es de especial relevancia, ya que como se presentará en detalle, el proyecto pretende legalizar el acaparamiento ilegal de tierras en especial en la región de la Orinoquia, en donde está involucrado tanto la familia del actual Ministro, Iragorri, como el anterior, Lizarralde, importantes multinacionales como Cargill, Mónica Semillas, entre otras, y empresarios nacionales como la familia Santodomingo.

Por otra parte, resulta pertinente reseñar que en el trámite del **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, organizaciones sociales tramitaron recusación ante algunos miembros de la Comisión Quinta. En la carta que justificó el retiro del Proyecto de ley, el Ministro Cristo argumentó que: “*desde diferentes sectores se ha planteado la necesidad de ampliar la discusión de esta iniciativa y buscar los consensos que permitan facilitar su buen suceso en el honorable Congreso de la República*”.

Contrario al trámite del anterior **Proyecto 133 de 2014 Cámara**, para esta iniciativa 223 de 2015 Cámara se han llevado a cabo diversos foros y audiencias públicas para la socialización del contenido del proyecto de ley, como quedaron reseñadas en la ponencia para primer debate, sin embargo, su discusión no modificó de forma sustancial el centro del proyecto, sino que solo se limitó a unas mínimos ajustes, razón por la cual presento ponencia negativa por considerar que esta iniciativa legislativa sigue incurriendo en aspectos de inconstitucionalidad, en especial sobre la consulta previa, pero también adolece de inconveniencia política, como se explicará en la texto de esta ponencia.

La presente ponencia negativa para primer debate tiene la siguiente estructura. En primer lugar se analizan las tendencias mundiales sobre los procesos de extranjerización y acaparamiento de tierras, haciendo algunas referencias para el caso colombiano. Luego se hace una breve reseña histórica sobre los bienes baldíos, centrales en el proceso de colonización de la frontera agraria, pero también objeto de disputa y de protesta social. Desde este contexto histórico se exponen brevemente las características contemporáneas del sector agropecuario, haciendo referencia a los conflictos sobre los baldíos y las denuncias de acaparamiento y concentración.

En segundo lugar exponemos en detalle los elementos del proyecto sobre: 1) las Zidres; 2) el modelo asociativo; 3) los bienes baldíos; que también desconoce la Constitución y los derechos de los campesinos, como sujeto de especial protección constitucional, y que este tipo de medidas deben ajustarse al principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Desde estos comentarios sobre la iniciativa se exponen los argumentos que sustentan la inconveniencia del proyecto de ley, razones tanto de carácter político

como jurídico. En primer lugar, exponemos las razones políticas sobre la inoportunidad en atención al momento político de un proceso de paz con la insurgencia y los procesos de concertación con la Cumbre Agraria, Étnica y Popular y Dignidades Agropecuarias.

Finalmente nos concentramos en los elementos jurídicos que hacen inviable dicho proyecto, por no ajustarse a los parámetros de nuestro ordenamiento constitucional, toda vez que desconocen el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en relación con la consulta previa, la suplantación del legislador y la violación de la cosa juzgada constitucional.

### 1. Contexto global de extranjerización y acaparamiento de tierras en el mundo

Desde el año 2000, numerosos Estados y empresas privadas se han apropiado de una gran cantidad de tierras agrícolas en diferentes partes del mundo. Este fenómeno se conoce como acaparamiento o extranjerización de tierras y es una de las principales amenazas para los países pobres. Un estudio del Banco Mundial señala que desde el año 2008, varios países y compañías privadas han anunciado la adquisición de 46,6 millones de hectáreas de tierras agrícolas en África, América Latina, Asia y Europa Oriental <sup>1</sup>.

Un estudio de Fernando Barberi Gómez, Yesid Castro Forero y José Manuel Álvarez, señala: “*De acuerdo con las cifras recopiladas por Land Coalition Partnership, desde 2001 hasta mediados de 2011, en los países en desarrollo han sido vendidas, arrendadas, cedidas bajo permisos o están siendo negociadas 227 millones de hectáreas, la mayor parte con inversionistas internacionales*”<sup>2,3</sup>.

Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos, entidades financieras que adquieren tierras para la especulación inmobiliaria y multinacionales del agronegocio que buscan lucrarse en el mercado mundial de los *commodities*. El estudio *Rising Global Interest in Farmland* (SEPT.2010) del Banco Mundial señala lo siguiente:

“En el lado de la demanda se pueden distinguir tres grupos de actores: un primer grupo incluye gobiernos de países que estaban iniciando inversiones cuando, especialmente en la crisis alimentaria de 2007 y 2008, se preocuparon por su incapacidad para proveer comida a partir de recursos domésticos. Un segundo grupo de jugadores relevantes son las entidades financieras que, en el contexto actual, encuentran atractivas las inversiones en tierras. Esto incluye posibles valorizaciones de la tierra por encima de la inflación y la proyección de retornos seguros a largo plazo, algo de gran importancia para los fondos de pensiones con extenso horizonte. Aunque los mercados de tierras son algo ilíquidos, algunos de los inversionistas más activos pueden beneficiarse de medidas que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras y, en algunos casos, usar técnicas

1 BANCO MUNDIAL. *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Septiembre 2010, p. 35.

2 Oxfam (2011).

3 BARBERI GÓMEZ, Fernando. CASTRO FORERO, Yesid. ÁLVAREZ, José Manuel. *Acaparamiento e inversión extranjera en tierras, propuestas para su regulación en Colombia*.

cuantitativas sofisticadas para identificar tierras subvaloradas. El tercer grupo, con mayor concentración en los procesos del agro y en los avances técnicos que favorecen operaciones a escala, son operadores tradicionales agrícolas, agroindustriales y comercializadores que pueden tener un incentivo para expandir la escala de operaciones o para integrarse hacia adelante o hacia atrás y adquirir tierras, aunque no siempre a través de compras<sup>4</sup>.

Desde la crisis alimentaria de 2008, los países no autosuficientes en alimentos decidieron adquirir tierras en el extranjero para producir los alimentos que no pueden cultivar en sus territorios. El alza en los precios de los alimentos y las restricciones a las exportaciones de comida<sup>5</sup> evidenciaron la vulnerabilidad de varias naciones para asegurarse el suministro de alimentos. La respuesta de estos países ha sido la de apropiarse de extensas áreas de tierras agrícolas en otras naciones donde pueden producir los alimentos para abastecer su mercado interno. Se trata entonces de una política diseñada para producir en el exterior la comida que no producen en sus territorios.

De acuerdo con el informe antes citado:

“China ha estado aplicando una estrategia nacional de seguridad alimentaria, que incluye una inversión pública importante en la producción, así como en la investigación y el desarrollo, en el sector de la agricultura en el país (Foresight 2010). Sin embargo, el gobierno reconoce que cada vez es más difícil cumplir con su compromiso de satisfacer el 95% de las necesidades de alimentos de fuentes nacionales. Esto se debe en parte al incremento de los ingresos y la creciente demanda de carne, pescado y fruta. Al mismo tiempo, se ejerce una mayor presión sobre la tierra y el agua, debido al cambio climático, la conversión de tierras agrícolas para usos urbanos y la detracción de terrenos para la ordenación de cuencas hidrográficas y el control de la erosión. Como consecuencia de ello, el gobierno de China ha estado apoyando la inversión de sociedades chinas en grandes extensiones de tierra más allá de sus fronteras para garantizar el suministro de soja y aceite de palma, así como caucho y madera, como en el Brasil, la Argentina, Angola, la República Democrática del Congo, Camboya, Lao, Rusia, Kazajistán, Mozambique, Tanzania, Zambia, Filipinas, Camerún y Sierra Leona (Visser y Spoor, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2011)”.

Las empresas vinculadas al sistema financiero internacional también están acaparando tierras en varias naciones. En medio de una crisis económica mundial de enormes proporciones, el capital financiero ha buscado nuevas fuentes de ganancias que sustituyan las que se han desplomado como consecuencia de la especulación financiera. La adquisición de tierras para la especulación inmobiliaria se ha convertido en una inversión bastante atractiva para bancos y fondos de inversión.

El Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas destaca en su informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* destaca que: “desde la crisis financiera de 2007-2008, causada en

*gran parte por la especulación en una amplia gama de instrumentos financieros, ha habido preocupación por el hecho de que la inversión internacional en la tierra se haya convertido en otro capítulo en las cartenas de las instituciones financieras. La ‘especulación’ en cualquier activo implica la adquisición del mismo en la expectativa de que su valor aumente, en lugar de planificar inversiones productivas a largo plazo. La información disponible sugiere que numerosas transacciones de tierras no han ido seguidas de una inversión productiva; únicamente el 20% de las inversiones que se han anunciado se destinan en realidad a la producción agrícola sobre el terreno (Deininger et al., 2011). La especulación podría ser una de las razones subyacentes a este respecto” (resaltado fuera del texto).*

Las multinacionales del sector agropecuario también están adquiriendo tierras en los países pobres. Las principales inversiones son en proyectos de agrocombustibles. De acuerdo con el estudio *Negocios Transnacionales sobre Tierras Agrícolas del Sur* (abr.01.2012), realizado por el Centro de Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Bern, el Centro de Cooperación Internacional para la Investigación Agrícola y el Desarrollo (Francia), el Instituto Alemán de Estudios Globales y la Coalición Internacional, el 34% de las adquisiciones de tierras por extranjeros ha sido para proyectos que no producen alimentos (Forestales, agrocombustibles) y el 26% de los proyectos han invertido en cultivos que pueden o no producir alimentos, como azúcar, maíz y palma de aceite.

El informe “*Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*” del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas señala que:

“los biocombustibles están alimentando el aumento de la demanda de tierra y agua. En 2006 se estimó que 14 millones de hectáreas estaban produciendo cultivos para biocombustibles, es decir, el 1% de las tierras cultivables del mundo. Se espera que esta superficie aumente entre 35 y 54 millones de hectáreas en 2030 (del 2,5% al 3,8% de la tierra cultivable disponible) (Cotula et al., 2008). El auge se debe a una percepción generalizada de que se ha llegado al “pico petrolero” y del supuesto según el cual los biocombustibles reducen la emisión de gases de efecto invernadero”.

(...)

“los biocombustibles se sumarán a los desafíos de la seguridad alimentaria en los próximos 20 años. La UE estima que se necesitan entre 20 y 30 millones de hectáreas para cumplir su objetivo de que el consumo de biocombustibles alcance el 10% para el año 2020. Se espera que el 60% de sus suministros provenga de cultivos ubicados fuera de sus fronteras (Franco et al., 2010). La Agencia Internacional de Energía (AIE) estima que para que los biocombustibles satisfagan entre un 20% y un 30% de la demanda prevista de combustible para el transporte en el año 2050 se necesitarían entre 100 y 650 millones de hectáreas de tierra (Murphy et al., 2011). Actualmente, la superficie total destinada a la producción agrícola asciende a 1.600 millones de hectáreas aproximadamente. El mercado de la bioenergía tiende a promover las grandes plantaciones industriales con un manejo y elaboración eficientes de los cultivos. Esas grandes plantaciones industriales suelen ser empresas que ahorran mano de obra (Li, 2011; Mc-

4 Ibid., p. 3.

5 Argentina, Rusia, Kazajistán y Ucrania restringieron las exportaciones de trigo, y China, Indonesia, Vietnam, Egipto, India y Camboya hicieron lo mismo con el arroz.

Carthy, 2011). Las plantaciones industriales han provocado la deforestación en muchas zonas y pérdidas enormes de carbono procedente del cultivo de turberas. En muchos lugares, cuando se establecen plantaciones de cultivos para la producción de biocombustibles, los pequeños agricultores locales pierden tierras y el acceso a recursos forestales”.

En la medida en que los alimentos son tratados como *commodities*, es decir, mercancías con las que se especula en las bolsas de valores, sus precios han aumentado y, con ello, ha crecido el interés de la banca internacional en las tierras agrícolas. A su vez, siguiendo los planteamientos de Marx en el capital, al tratar los alimentos como mercancía se reduce a la contradicción del valor de uso valor de cambio, en donde las fuerzas del mercado harán prevalecer el segundo sobre la utilización de los alimentos por parte de las comunidades, contradicción que termina generando hambrunas e incluso la muerte.

## 2. Contexto histórico de los baldíos en Colombia

El conflicto rural de América Latina, como explica LeGrand, tiene sus raíces en el proceso de colonización española, en donde las colonias americanas eran exportadoras de materias primas. Este modelo se mantuvo tras las gestas independentistas. Sin embargo, se dio un cambio en el tipo de productos a exportar: mientras en la colonia predominó la plata y el oro, en el siglo XIX se da el auge de las exportaciones agrícolas y la ganadería, para abastecer a los centros industriales de Europa y Estados Unidos. En la actualidad, el impulso de la locomotora minero-energética que se impulsó desde los gobiernos de Uribe y se mantienen con los gobiernos de Santos, generando una reprimarización de la economía; que en muchos casos contradice con la vocación rural y agropecuaria de Colombia y su territorio, con unas altas cargas de pasivos ambientales que debe asumir el Estado, y con mínimas regalías producto de esta actividad.

LeGrand plantea una breve síntesis sobre el caso colombiano en los siguientes términos, sobre el sector agropecuario y sus características particulares:

“Colombia, una de las más grandes y pobladas de las naciones latinoamericanas, posee una estructura agraria especialmente compleja y una larga tradición de protesta campesina. El desarrollo económico del país entre 1850 y 1930 se basó en la exportación de una serie de productos agrícolas, de los cuales el café era el más importante. La intensificación de la producción comercial, consiguiente ampliación de los mercados externos, se presentó primordialmente en las regiones occidentales y en la costa atlántica, zonas que permanecían baldías en 1850. Así, Colombia es un ejemplo excelente de la expansión de la agricultura exportadora a tierras de dominio público y de los consiguientes conflictos entre colonos y campesinos y empresarios territoriales en torno al control de las regiones fronterizas”<sup>6</sup>.

Renán Vega Cantor explica la estructura de la tierra a través de la tipología que propuso José Mar. La distribución se da entre grandes propiedades, representados por los latifundios ganaderos de la costa atlántica y los llanos orientales, así como las haciendas cafeteras.

La pequeña propiedad campesina, asentada en Boyacá, Cundinamarca y Nariño donde vivía el minifundista, que ante las presiones ecológicas, económicas y demográficas se enfrentaba a la parcelación de la tierra y a rendimientos económicos decrecientes, limitado a economías de subsistencia y mercados locales y veredales. Por otra parte, estaban los enclaves agrícolas, siendo el de la United Fruit Company el más representativo, que según Renán Vega, dicha compañía “se apropió de miles de hectáreas de tierras baldías y durante el tiempo que permaneció en la zona tuvo innumerables conflictos con los colonos de la región bananera”<sup>7</sup>. Los resguardos indígenas, principalmente en la región del Cauca y la Guajira que conservó formas autónomas de organización socioeconómica de los pueblos indígenas asentados en dichos territorios. Finalmente, se encuentran las zonas de colonización en donde predominaban los bienes baldíos de la Nación.

Al respecto Renán Vega explica que las zonas de colonización estaban caracterizadas por:

“la existencia de áreas baldías, selváticas e inhabitadas, desde comienzos del siglo XIX el poblamiento y la ampliación de la frontera agrícola se han dado por la vía de la colonización campesina. En esos procesos sobresalen el antioqueño y el boyacense”. Sobre este proceso de ampliación de la frontera agrícola y la colonización campesina se ha caracterizado por ser un proes antidemocrático, como explica Vega: “La apropiación violenta de los territorios colonizados por los campesinos muestra el carácter antidemocrático del proceso de colonización interna en el país, lo cual, entre otras cosas, desmiente abiertamente las teorías «rosas» sobre el tan mentado carácter democrático, e igualitario de la colonización antioqueña. En verdad, la ampliación de la frontera agraria nunca tuvo un carácter democrático, puesto que su característica principal fue la apropiación por parte de empresarios y terratenientes de las tierras, cultivadas y mejoradas por el trabajo campesino, así como la sujeción de la fuerza de trabajo por todos los medios, incluyendo el uso de la violencia. Además teniendo en cuenta la vasta extensión de los terrenos baldíos existentes en el país, la ampliación de la frontera agrícola asumió visos de un proceso prolongado e ininterrumpido que ha cobijado las más diversas áreas del territorio colombiano”<sup>8</sup>.

## 3. Contexto contemporáneo sobre el acceso a la tierra y el desarrollo agropecuario.

Los diversos análisis sobre el sector agropecuario en Colombia coinciden en afirmar que el Estado colombiano mantiene una deuda histórica con el campo. Esta situación ha llevado a plantear, según Jaramillo (1998) la tesis de una “crisis semipermanente de la agricultura”, como un rasgo dominante en la década de los años noventa tanto en Colombia como en la región. Adicionalmente, Colombia presenta la particularidad del prolongado y profundo conflicto armado, el desarrollo del narcotráfico, y el “sesgo financiero” que mantienen las políticas económicas del Estado.

Durante la administración de César Gaviria en la década de los años noventa se llevó a cabo una reforma estructural hacia una reconfiguración del Estado orien-

6 LEGRAND, Catherine. (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

7 VEGA, Renán. (2002). Gente muy rebelde. 2. Indígenas, campesinos y protestas agrarias. Ediciones Pensamiento Crítico. Bogotá. Colombia.

8 *Ibíd.* P. 135.

tado hacia la construcción de una economía competitiva de cara a los mercados internacionales, que si bien es un proceso de largo alcance, bajo la administración Gaviria se llevó a cabo de forma acelerada, considerado como punto de inflexión en el proceso del neoliberalismo en Colombia (Estrada, 2004).

En este amplio proceso de transformación, el sector de la agricultura fue expuesto a la competencia en los mercados internacionales, quedando en evidencia su “baja competitividad”, en razón a los cambios dirigidos a la eliminación de instrumentos de protección, altos costos de producción, aunados con la tasa de interés, la renta del suelo y el manejo de la tasa de cambio, como lo señala Fajardo (2002).

La baja competitividad del sector agrícola también está asociado con la desaparición de los recursos públicos asignados al sector. Según la Contraloría General de la República los recursos públicos destinados al agro pasaron del 4.8% en 1990 al 0.8% en el 2000.

Por otra parte, según el estudio de José Leibovich en el “*Diagnóstico y recomendaciones de política para mejorar la competitividad del sector agropecuario*”, se señala que a pesar de la vocación agrícola de Colombia, “la participación de este sector en el PIB total ha venido descendiendo de una participación cercana al 17% en 1990, al 12% en 2007”.

Los resultados para el sector, luego de veinte años, no son positivos en términos macroeconómicos, como de búsqueda de redistribución del ingreso. El sector agropecuario ha perdido participación en la producción nacional de forma significativa en los últimos treinta años: en 1980 era el segundo en participación (19,3%) después de la industria manufacturera (23,2%); en 1990 es lugar se mantenía (17,0%) y ya presentaba síntomas de la baja y la arremetida de la apertura neoliberal; en la siguiente década, el sector fue desplazado a un tercer lugar (8,3%) por el incremento en sectores como el alquiler de vivienda (10,4%) que se quedó en el segundo y la industria se mantuvo en el primero (13,9%); en 2011 la producción nacional muestra en primer lugar a la minería (11,3%), después el alquiler de vivienda (7,7%) y en tercer puesto la agricultura (6,3%).

La pérdida de peso del sector agropecuario en la estructura de la producción nacional es producto de varios factores: uno de carácter global, que guarda estrecha relación con los desarrollos económicos y otros que atañen al modo de producción agropecuaria que se ha venido desarrollando a escala global. La evidencia arroja que el 100% de la producción nacional se distribuyó, en un 50%, entre siete (7) sectores de la producción nacional (agropecuario, industria, minería, servicios financieros, alquiler de vivienda, comercio y administración pública), entre 1980 y 2003. En los últimos ocho (8) años, con excepción de la minería y los servicios financieros, los otros cinco sectores perdieron participación en el PIB.

En las últimas tres décadas, la agricultura perdió participación en 9,3 puntos, siendo el segundo sector después de la industria (15,7 puntos) y por encima del comercio (8,2%) y el alquiler de vivienda (4,2%). La menor participación en los cuatro sectores descritos fue compensada por las mayores participaciones de la minería, los servicios financieros, la administración pública, así como el crecimiento del resto de ramas de actividad económica. La tendencia anterior se expresa a su vez en el comportamiento del sector exportador,

donde se observa una pérdida constante desde 1994; el sector agropecuario participaba en las exportaciones con el 37,8%, el industrial con el 32,7% y la minería ocupaba el 29,3%.

En el curso de diecinueve (19) años, tanto el sector agropecuario como el industrial perdieron peso en la estructura de las exportaciones, el primero con el 30% y el segundo con el 14,1%, pérdida que fue ganada por el sector minero que a 2012 alcanza una participación del 73%.

Las cifras anteriores del comportamiento interno como del sector exportador de la economía, revelan el cambio que ha tenido la producción hacia una economía que favorece la extracción de los recursos naturales y les da menor peso a la posibilidad de transformación de los recursos tanto en la agricultura como en la industria.

En la época del modelo de sustitución de importaciones (años cincuenta y sesenta), la agricultura fue considerada la fuente de materias primas para la industria naciente, además de cumplir la función de alimentar a las poblaciones tanto rurales como urbanas, lo que suponía entender el sector agropecuario integrado a la estructura del desarrollo económico de todo el país. Es decir, que una de las fuentes del crecimiento agrario estaba en la demanda de insumos a la industria, para la cual, el Estado aplicó una amplia gama de políticas de protección, que de paso, podían acoger al sector agropecuario.

Hoy ese mundo ha cambiado a favor de una política de tipo neoliberal, orientado hacia los mercados competitivos y expuesta al modelo imperial desigual y de un nuevo concepto para la agricultura, al pasar de la agro-industria a lo que algunos han llamado el sector agroterciario de la agricultura, donde las grandes empresas multinacionales ocupan cada vez más un lugar mayor de preponderancia. Estas empresas están más cerca del consumidor final; pero ya no solo se venden alimentos, el desarrollo de la ingeniería financiera ha generado que hoy en día la materia prima agrícola se cotice en el mercado internacional, a través del modelo de *commodities*, y el proceso de financierización de la agricultura. La materia prima agrícola representa menos del 20% del valor del producto final en el mercado internacional, el resto son actividades asociadas al embalaje, transporte, mercadeo, seguros, etc.<sup>9</sup>

Las políticas desarrolladas por el gobierno colombiano en los últimos años no van destinadas a insertarse apropiadamente, por medio de un desarrollo integrador, al mercado mundial. El proyecto propuesto profundiza esta tendencia, con el agravante de aumentar el detrimento de la población campesina colombiana.

#### • La concentración de la tierra

Otro aspecto que debe considerarse para evaluar la efectividad de la política pública de acceso y distribución de la tierra desarrollada en los últimos años es revisar la estructura de la propiedad rural y su concentración. Para 2010, según Ibáñez y Muñoz, el área destinada a la producción agropecuaria ascendió a 39,2

<sup>9</sup> Sotomayor, Octavio; Rodríguez, Adrián & Rodríguez, Mónica. (2011). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

millones de hectáreas, que corresponden al 31,2% de la superficie nacional, en predios donde el 41,7% son mayores a 200 has, 40,1% entre 20 y 200 has y 18,1% menores de 20 has<sup>10</sup>.

Por rangos de predios respecto a su superficie, se nota un decrecimiento del 38% de la gran propiedad entre 1960 y 2010, distribuido en aumentos de la mediana (7%) y pequeña propiedad (26%), aunque de manera disgregada se resalta el fortalecimiento de los rangos entre 20 y 50 has (aumento 34%) y los menores de 5 has asociados a microfundio (ascendió 26%), evidenciando un fraccionamiento de la propiedad campesina.

A pesar de una aparente redistribución de la tierra en la mediana propiedad, sigue siendo evidente el grado de concentración de la tierra, ya que mientras en 1960 el 75,8% de la superficie estaba en manos del 6,9% de los propietarios, para 2000 el 75,7% del área era del 13,6% de los dueños de los predios, lo cual no cambia para 2010 donde el 13,7% de los propietarios poseían el 77,6% de las hectáreas agropecuarias<sup>11</sup>

Lo anterior es ratificado cuando se observa el comportamiento del índice de GINI para predios rurales privados, el cual ha aumentado de 1985 a 2010, siendo según Machado, uno de los más altos para América Latina<sup>12</sup>. Ibáñez y Muñoz calcularon igualmente el GINI de propietarios, observando una concentración aún mayor, y que al tener en cuenta propietarios con más de un predio, el indicador pasa de 0.877 en 2000 a 0.891 en 2010.

Revisando el comportamiento a nivel municipal se tiene una gran heterogeneidad, donde para 2010, los GINI municipales están entre el rango de 0,4 y 0,92; pero también se realiza una gran concentración, ya que en el 50% de los municipios el indicador de GINI supera el 0.732. Lo anterior se ve agravado cuando el 54,3% de los municipios incrementaron la concentración de la tierra entre 2000 y 2010. Estos cálculos son ratificados por Machado quien concluyó que para 2009, el 15,6% de los municipios superan el GINI de 0,8.

Observando la evolución histórica de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia, se evidencia la marginalidad del impacto de los programas de redistribución ofrecidos por el Estado. Según Balcázar (2009) más que la política pública de acceso a la tierra para la población campesina, los cambios son explicados por dinámicas normales del mercado y de herencias. Lo anterior va en contravía de la exuberante expedición de leyes y normatividad orientada a una mejor distribución de la tierra en el país, que configurar desde la letra de la ley un amplio y completo marco jurídico para la protección del derecho de los campesinos al acceso a la tierra, pero que cuando se van a implementar los mandatos legales, se evidencia una falta de voluntad política para hacer realidad dichas disposiciones.

10 Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos. (2012) *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿qué pasó entre 2000 y 2009?* En Justicia distributiva en sociedades en transición. Torkel Opshal Academic EPublisher. Oslo.

11 Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos. (2012) *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿qué pasó entre 2000 y 2009?* En Justicia distributiva en sociedades en transición. Torkel Opshal Academic EPublisher. Oslo

12

Esto se evidencia cuando se compara la gestión del Incora con el Incoder, que responden a la misma figura institucional para el acceso a la tierra, pero que tienen desempeños distintos, que contrastan con lo estipulado en los documentos jurídicos. La evidencia arroja que se ha afectado un total de 60,7 millones de hectáreas en beneficio de 946 mil familias, notándose una importante disminución de su accionar para la última década, ya que mientras para los periodos 1962-1984 y 1985-2000 se intervenían 1.812.374 has/año y 1.928.385 has/año respectivamente, para 2001-2011 tan solo se alcanzó el 30% de estas cifras.

Por otra parte se muestra que para este periodo (1962-2011), la principal acción desarrollada por estas entidades, ha sido orientada hacia las comunidades étnicas, en donde la conformación y ampliación de resguardos indígenas constituye en términos de superficie el 52,1% de la gestión; mientras que para las comunidades afrodescendientes corresponde al 9%. Si se adiciona a lo anterior la titulación de los baldíos a colonos (33%), se infiere que la orientación de estas entidades ha obedecido a esquemas de titulación por adquisición del derecho por razones ancestrales, culturales y de posesión de baldíos, es decir, que tan solo el 6% corresponde al impacto de la política estatal de redistribución de la tierra.

Esta intervención fue sobre 889 mil familias, con mayor concentración en las que obtuvieron sus títulos en propiedad en predios baldíos (62,5%). La atención promedio de familias por año para 2001-2011 también se ha visto disminuida, pasando a la mitad de lo alcanzado en el periodo 1962-1984 y al 75% de lo obtenido entre 1985 y 2000.

El subsidio integral de tierras introducido por la ley 160 de 1994 como mecanismo para dinamizar el mercado de las tierras, fue el cambio más significativo de los últimos tiempos en la intervención estatal sobre las tierras rurales. Sin embargo, Machado afirma que el hecho de que este mercado para el caso colombiano está lleno de imperfecciones, ha resultado en que la estructura de la tenencia de la tierra permanezca igual y que los factores propiciadores de la concentración se mantuvieran, lo cual se magnificó con la presencia del narcotráfico y el despojo por parte de actores ilegales. Lo anterior se evidencia con los limitados resultados de esta estrategia, al no alcanzar ni el 1% de las entregas de tierras en el accionar de las entidades responsables.

Aunado a lo anterior, el conflicto social y armado, y el desarrollo de expansión de la frontera agrícola, así como el crecimiento de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva y de gran propiedad, aportan elementos adicionales sobre el acceso a la tierra para los campesinos. En efecto, en el periodo comprendido entre 1984 a 1996 se expandió la frontera agraria de 35.4 millones de hectáreas a 50.7 millones. Según Absalón Machado: "La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformado, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria" (Machado, 1998).

Estos procesos han generado en Colombia un patrón concentrador de la tierra, que no han permitido el afian-

zamiento de la mediana propiedad como base confiable para el desarrollo; esta concentración está dirigida al uso extensivo, especialmente ganadero, en detrimento, al menos aparente, de la agricultura. Por lo tanto, la distribución y uso del suelo se proyecta sobre la producción y el empleo y definen el modelo de desarrollo rural. El uso inadecuado del suelo, en tanto que de los 9 millones de hectáreas aptas se utilizan en agricultura, únicamente se utilizan 5 millones; en cambio para la ganadería existen aptas 16.8 millones de hectáreas pero se utilizan 35 millones para dicho fin. Esto en parte explica la brecha social que se genera en el campo, que se mantiene constante en el tiempo y que espacialmente se va expandiendo, que han generado el ambiente para el arraigo de la violencia y la narcoeconomía, como alternativa para generar subsistencias y recursos desde el campo.

Sobre las consecuencias generadas por esta dinámica de concentración de las tierras, la FAO destaca para el caso colombiano que:

*“se destacan los procesos de concentración y de extranjerización de tierras destinadas a la producción de materias primas para la elaboración de biocombustibles. Especialmente, se trata de la palma africana (concentrada en 4 empresas con 22.000 ha c/u), remolacha, caña de azúcar (predios entre 3.000 y 11.000 ha) y yuca”. (...) se realizan por parte de grandes grupos económicos del país y recientemente por empresas extranjeras favorecidas por políticas que incentivan la inversión extranjera, estímulos e incentivos a las plantaciones a gran escala y reformas a la legislación agraria para levantar las restricciones a la compra de grandes extensiones de tierras (...) se puede señalar presencia de transnacionales en el agro, cuyo origen es EE. UU., Japón, Israel, Chile y España. La presencia de capitales colombianos se constata a través de inversiones que realizan en Bolivia y Perú. El incremento en la concentración de la propiedad de la tierra y de su uso, también se relaciona, al igual que en Perú, con el estímulo a la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos por parte de empresas transnacionales. La presencia de situaciones de violencia política altera el funcionamiento del mercado de la tierra, ya que importantes áreas no se encuentran incorporadas a él o se encuentran pendientes de cumplir con el compromiso gubernamental de restituir las tierras a la población desplazada por la violencia. Se estima que la violencia es causa del desplazamiento de más de 5,1 millones de personas, de las cuales el 98% provienen del campo, que abandonaron o fueron despojadas de entre 6,6 millones de hectáreas a más de 8 millones de hectáreas (37% del área con vocación agropecuaria)”<sup>13</sup>.*

#### **ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO: PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015 CÁMARA**

##### **a) El modelo de producción agrícola en el que está sustentado el proyecto**

El proyecto de ley plantea un modelo de desarrollo agrícola fundado en el principio, según el cual, los proyectos asociativos entre empresarios y trabajadores agrarios, con o sin tierra, puede generar actividades de producción a gran escala que permitirían maximizar la

productividad de la mano de obra y la reducción de los costos unitarios de la producción.

Según el proyecto de ley está previsto que esas asociaciones se hagan mediante contratos, en los que el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actuará como garante de los derechos de los campesinos. Todo ello se realizará dentro de unas zonas geográficas especiales denominadas Zidres, las cuales contarán con el apoyo del Estado, que desarrollará los mecanismos jurídicos, de financiamiento e infraestructura para que dichas zonas se desarrollen plenamente.

Con el fin de hacer posible ese modelo, el proyecto de ley plantea un artículo referido a la expropiación y al aporte de baldíos en asociaciones, sociedades o comunidades de cualquier índole, para que no se apliquen las prohibiciones que se disponen en términos de extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

El modelo del proyecto de ley se plantea como una alianza virtuosa del siguiente tipo: por un lado el sector empresarial, denominado en el proyecto como empresas asociativas; los “trabajadores agrarios”, aquellos con tierra, la aportarían para el proyecto asociativo así como su mano de obra, y aquellos que no tengan tierra aportarían únicamente su fuerza de trabajo al proyecto de asociación. El Estado dentro de la alianza Empresario-Campesino actuaría bajo el modelo de ente regulador, de vigilancia y control, en especial de la parte débil de la relación: el campesino. Es por ello que el Ministerio de Agricultura asume las funciones de garante de los proyectos; la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) como autoridad competente para identificar las Zidres; el Incoder, o quién haga sus veces, encargado de entregar los terrenos baldíos en concesión o cualquier otra modalidad contractual y firmar los contratos; el Fondo de Desarrollo Rural y Económico de Inversión, el cual se propone crear como un mecanismo de fondo cuenta en el Incoder que se constituiría con los ingresos obtenidos de los contratos de los proyectos asociativos, con la finalidad de invertir los recursos en los proyectos de desarrollo rural vinculados con los proyectos asociativos según lo dispone el artículo 8° del proyecto de ley. Esto es, el pago por la concesión de la tierra a los proyectos asociativos serán reinvertidos en las propias Zidres.

Todo lo anterior debe propender, en el desarrollo de los proyectos, a los siguientes objetivos: 1) promover la inclusión social del trabajador agrario; 2) aumentar la productividad sostenible de la tierra; 3) promover el desarrollo social y económico de la zona; 4) mejorar las condiciones agrológicas del suelo; 5) incentivar la conservación del medio ambiente y, 6) promover el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios, según lo define el artículo 2°, como los objetivos que se pretenden alcanzar con este modelo productivo en el que está sustentando el proyecto de ley.

##### **b) La Zidres como una zona franca especial**

El Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara propone la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) como áreas geográficas que tienen unas condiciones especiales que las hacen altamente costosas para adaptarlas a la producción, y resultan por ello, inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar. Según el pro-

<sup>13</sup> Gómez, E. Sergio: FAO: Documento de trabajo. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de tierras en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Octubre de 2011.

yecto, artículo primero, estas áreas geográficas están caracterizadas por:

1. Su aislamiento a los centros urbanos, con una baja densidad poblacional y altos índices de pobreza.
2. No existe en estas zonas infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.
3. Las características agroecológicas (suelos de baja productividad) y climáticas, no aptas para producción a escala pequeña.

El proyecto parte de la hipótesis de que la creación de las Zidres beneficia a los campesinos con o sin tierra, y promueven la inversión de capital en el sector agropecuario a través de alianzas productivas entre pequeños productores organizados por las empresas asociativas, de forma que puedan generar economías de escala y hacer más eficiente la productividad, pues mitigarían las distorsiones entre los productores, el encadenamiento productivo y el mercado, tanto de insumos como de productos.

#### c) El modelo asociativo: Empresarios-Campesinos-Estado

La asociatividad se prevé por intermedio de contratos de asociación; sin embargo, ni en la exposición de motivos, ni en el articulado del proyecto son claros los alcances de los contratos de asociatividad, ni sus contraprestaciones entre las partes, ni cuáles son las responsabilidades del Estado en términos de “royalty”, regalía o ingreso por el uso del suelo o los terrenos, en este caso baldíos. Al tratarse de un proyecto empresarial, no se observa cuál es el lugar que ocupa la inversión de capitales de las grandes empresas, tampoco la responsabilidad del empresario.

El proyecto de ley deja entrever dos mecanismos en los cuales se da la asociatividad, a través de un proyecto agroindustrial entre empresas ejecutoras del proyecto dedicadas a actividades forestales, ganaderas o agrícolas, con campesinos:

1. Concesión o entrega a título no traslativo de dominio de predios baldíos para la ejecución de proyectos asociativos; artículo 7°.

2. Adquisición o aporte de predios adjudicados inicialmente como baldíos para la realización de proyectos asociativos; artículo 9°.

En el primer mecanismo se aplicaría algo similar a lo ya dispuesto para las Zonas de Desarrollo Económico, de la Ley 160 de 1994, en donde no hay transferencia de propiedad sobre el baldío, el Incoder aporta el terreno que se incorpora al modelo asociativo.

Sin embargo, en el artículo 9° del proyecto de ley se desarrolla una modalidad que implica la transferencia no solo del dominio sino de la propiedad del terreno baldío, volviéndolo enajenable, y en consecuencia, generando un mecanismo de mercantilización de la tierra hacia la configuración de un mercado de terrenos, otrora baldíos que ahora pueden ser adquiridos en el mercado que surge de esta disposición normativa.

Exclusivamente en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), los gestores de proyectos asociativos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrán adquirir o recibir en aporte predios inicialmente adjudicados como baldíos, sin que les sea aplicable la restricción prevista en el inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de

1994, como lo señala el artículo 9° del Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara.

En este marco entra el aporte de las tierras de los pequeños campesinos, que por lo general es un baldío. No hay claridad en el proyecto si el aporte se hace con transferencia de dominio, pero adiciona el verbo *adquirir* lo cual implicaría una transacción comercial de compra y/o venta, contraviniendo el hecho de que estos bienes, según la Sentencia C-595/99, son inalienables e imprescriptibles, es decir, que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, C-595/99.

Además, el proyecto contempla que “el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente”, artículo 9°. Aquí queda clara la posibilidad de venta de la tierra, si así lo decidiera el campesino adjudicatario del baldío y participante del proyecto productivo.

Llama la atención que la penalidad de ley que comporta este artículo recae sobre el campesino que vende, pero no sobre el empresario que compra; y que tampoco se determinan mayores elementos dentro del proyecto que permitan establecer elementos de garantía y seriedad de la oferta. Aquí también se configura una posible falta por inconstitucionalidad del proyecto, toda vez que delega elementos nodales a la vía regulativa, que puede terminar suplantando al legislador en sus funciones, o establecer medidas que desconozcan los derechos fundamentales de los campesinos.

Es bastante singular que el artículo 10 contempla que una vez adquirido o aportado el bien baldío al proyecto asociativo, es necesario establecer un mecanismo que permita que antes de los tres primeros años de iniciado el proyecto, los campesinos asociados se hagan propietarios de un porcentaje indeterminado de tierra, que sería fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible.

El manejo de la propiedad de los terrenos entre los asociados no es completa y precisa en el marco legal, sino que más bien queda a la discrecionalidad del regulador detallar cada uno de estos elementos, que como se explicará en detalle, constituye una suplantación de las funciones exclusivas del legislador. Por ejemplo, esta falta de precisión queda en evidencia cuando no se tiene contemplado una distribución de beneficios para los campesinos. En cambio, de su redacción, al parecer se desprende una doble transferencia:

Baldío con transferencia de propiedad por venta proyecto asociativo como aporte una porción indeterminada de tierra para el campesino como propiedad del proyecto.

Hasta aquí, solo se contempla la parte en que el campesino, con o sin baldío, es el aportante a la asociación, el proyecto de ley solo dice en uno de sus objetivos que busca promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos y su empleo, sin embargo, no hay el mismo detalle operativo que se describe para el tenedor de baldíos, así “el acceso a la propiedad de la tierra” es solo un postulado retórico, el proyecto de ley está diseñado básicamente para las empresas.

En las Zidres los empresarios estarían completamente cubiertos frente al riesgo de los capitales invertidos y no estarían obligados a redistribuir las ganancias.

#### d) Un proyecto de ley para la altillanura

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, se especifica el proyecto a la región de la altillanura colombiana, compuesta por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, así como las sabanas de la Orinoquia.

También hay otras como la altillanura o las sabanas de la Orinoquia con muy baja presencia de población y muy baja fertilidad de los suelos, en donde la eficiencia se logra a través del desarrollo de proyectos productivos a mayor escala que maximizan la productividad de la mano de obra y permiten reducir los costos unitarios de producción a niveles que garantizan la rentabilidad del negocio. Este es el caso de productos como el maíz, el trigo, la soya, el sorgo, la palma y varios maderables, cuya estructura de costos le impide al productor ser rentable a una escala pequeña.

Es decir, se trata de la creación de condiciones óptimas, en una zona especial para la producción de unos bienes básicos en la generación de alimentos y biocombustibles, como el trigo, el maíz, la soya, el sorgo, la palma, entre otros. Esas condiciones óptimas, según el Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara, se logran en unidades de escalas muy grandes y no podrían ser generadas en escala pequeña. El proyecto no reconoce que el campesinado en pequeña escala también puede ser producto y asume únicamente la eficiencia en el sentido económico (la tasa de retorno del capital por los recursos utilizados) y no hace referencia a la eficiencia social que se gana cuando se miden los costos correctamente, como costos de oportunidad social.

#### e) La liberación de las tierras baldías

La Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada (artículo 58), define que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63), promueve el acceso a la tierra a los trabajadores agrarios (artículo 64) y garantiza el ambiente sano (artículo 73). La institución de la propiedad privada, en este ámbito constitucional, está ligada a la existencia de derechos y deberes con el principio de solidaridad, así en ella son inherentes la función ecológica y la consulta de los intereses de la comunidad, por lo tanto, ya no se constituye como un derecho fundamental de orden individual sino social. En este sentido, la propiedad implica la conciliación del derecho privado con las necesidades de la colectividad, comprometiéndolo al propietario con el deber de solidaridad expresado por la Constitución. Esta interpretación ha sido reafirmada por la Corte Constitucional, C-066/93 Cifuentes.

En relación con los trabajadores agrarios, el artículo 64 de la C. P. es desarrollado en la Ley 160 de 1994, que crea el Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, y establece los procesos relacionados con la administración de los baldíos de la nación. Dentro de sus objetivos se destacan:

1. Dotar de tierras a campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, buscando una mejor equidad, sin concentración de este factor productivo y su fraccionamiento antieconómico.

2. Fomentar el uso adecuado y buscando su ordenamiento y utilización racional.

3. Propender por el desarrollo económico, social y cultural de la población campesina y la participación

de sus organizaciones en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural.

4. Regular la ocupación y uso de los terrenos baldíos, dando prioridad a campesinos de escasos recursos y al establecimiento de zonas de reserva campesina, bajo criterios de conservación de los recursos naturales y ordenamiento territorial.

En relación con este último objetivo, el Consejo de Estado en 2012 señaló:

*“La Ley 160 de 1994 consagra diversos mecanismos básicos de acceso a la propiedad rural, siendo importante en todos ellos el énfasis que hace el legislador en la promoción e inclusión a la propiedad de las personas que carecen de un medio para ello, es el deber de Estado de evitar y corregir los procesos de concentración de la tierra y en la necesidad de evitar el acaparamiento de bienes baldíos. Para ello, la ley prevé mecanismos de apoyo, como subsidios directos para la compra de tierras, adquisición directa de tierras por el Estado para entregarlas a grupos que son objeto de protección constitucional reforzada y adjudicación de tierras baldías”.* Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil, 29 de noviembre de 2012. Radicación interna 2114.

Los bienes baldíos se definen como “(...) todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto, pertenecen a la Nación”. Artículo 675 de Código Civil.

Son bienes susceptibles de ser adjudicados con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico. En concordancia con el marco constitucional y la Ley 160 de 1994, reglamentada por el Decreto 2664 de 1994.

Es decir, que siendo bienes públicos, su administración llevaría la posibilidad de generar daño patrimonial al Estado por su indebida gestión fiscal, por lo tanto, las políticas de disposición de los mismos deben enmarcarse en los fines constitucionales y legales previstos. Los bienes baldíos son una fuente de distribución de tierras entre los campesinos que las ocupen y se encuentren explotándola conforme a las normas sobre protección y el racional de los recursos naturales, siempre y cuando las mismas cuenten con aptitud agropecuaria.

Los bienes baldíos solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por la entidad encargada de su administración, en la actualidad el Incoeder. Para ser beneficiario de la adjudicación de un predio baldío se deben reunir requisitos como: ocupación y explotación previa no menos a cinco años, explotación económica de por lo menos de las dos terceras partes del predio, aptitud agropecuaria del suelo, no haber enajenado un predio baldío adjudicado antes de cumplir 15 años a partir de la titulación, y no poseer o ser propietario de otros inmuebles rurales. Así mismo, la Ley 160 de 1994 establece mecanismos para la pérdida del baldío, mediante la reversión de su adjudicación, la cual es decretada si se llega a comprobar la condición resolutoria en cuanto a la violación de la normatividad ambiental, la explotación de cultivos ilícitos o si se incumplen las obligaciones y condiciones establecidas en la adjudicación. Así mismo, procede la revocatoria directa a solicitud de un tercero o de oficio, cuando se compruebe que la adjudicación fue violatoria de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, a título excepcional, en este caso, no se exige el

consentimiento expreso del beneficiario como lo exige el Código Contencioso Administrativo. Se destaca la pérdida del baldío por acumulación indebida de los mismos. Reitera el Consejo de Estado:

“El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 prohíbe, so pena de nulidad, que una misma persona adquiera varios bienes inicialmente adjudicados como baldíos, si por esa vía se acumulan derechos de propiedad que exceden los límites máximos de extensión de la Unidad Agrícola Familiar. Prohibición esta que la ley extiende a los casos en que esa acumulación de bienes se da a través de la conformación de sociedad o de comunidades de cualquier tipo”.

Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que la adjudicación de baldíos, como decisión jurídica de carácter estatal que involucra la constitución o disposición de derechos reales sobre bienes de carácter fiscal, se encuentran supeditados a objetivos primordiales de carácter público y de alcance constitucional. Ha dicho la Corte, que en relación con personas naturales, y en el entendido de que los beneficiarios de la adjudicación de baldíos deben ser, por exigencia constitucional, sujetos de reforma agraria, el objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es “permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios” Sentencia C-595 de 1995.

En el caso de personas jurídicas, la finalidad de la adjudicación es, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público a favor de la comunidad. Así, por ejemplo, la adjudicación de terrenos baldíos a entidades de derecho público se encuentra supeditada, conforme a la Ley 160 de 1994, a la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuando entidades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la nación.

Estas finalidades se desprende de dos expresiones normativas de carácter superior: la función social del derecho de propiedad y el paradigma redistributivo que en materia agraria consagró el Constituyente de 1991.

Desde la perspectiva de la función social de la propiedad, la Corte Constitucional ha encontrado que el régimen especialísimo de adjudicación de los bienes baldíos está sustentando, en parte, en la exigencia constitucional, según la cual, el derecho de propiedad, y especialmente el carácter inmobiliario, “debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación acorde con las necesidades colectivas”. C-595 de 1995.

Desde este enfoque, la Corte Constitucional ha situado conceptualmente los deberes y competencias del Estado en su rol de propietario, es decir, plantea la función social en relación con la propiedad fiscal.

La Ley 160 de 1994 también prevé la delimitación de baldíos para usos en Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), que tendrían que ser reguladas y ordenadas por el Incoder, con el objeto de incorporar sistemas sostenibles de producción en áreas ya intervenidas, de tal manera que se conserve el equilibrio entre la oferta ambiental y el crecimiento agropecuario.

Al titular del derecho de dominio se le imponen obligaciones en beneficio de la sociedad, es decir, que no es

por el individuo en sí mismo que se adjudica la tierra baldía en Colombia, sino que constitucionalmente es para garantizar unos fines estatales en beneficio del colectivo social. Estado forma especial de propiedad puede analizarse desde dos particularidades: a) el dominio eminente y, b) la adjudicación de bienes fiscales como atributo de la personalidad jurídica del Estado.

Desde la primera, la administración y disposición de los bienes baldíos, se explica como una expresión de la soberanía pública del Estado. Así lo entiende la Corte Constitucional cuando señala que el artículo 102 de la Carta Política de 1991, al establecer que:

*“El artículo 102 de la Carta Política de 1991 dispone que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. Esta norma se proyecta en dos dimensiones: De un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de “dominio eminente”, como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad –público y privado– e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto. De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es “expresión” de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación”.*

De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es “expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación”<sup>14</sup>. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil<sup>15</sup>, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y, (ii) los bienes fiscales.

(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”<sup>16</sup>. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. La Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 1942 de 1992, “por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”, expedido por el Gobierno al amparo de un Estado de Comoción Interior.

<sup>15</sup> El artículo 674 del Código Civil consagra la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales en los siguientes términos: “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio. // Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3° de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2 del artículo 65 y el inciso 2 del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.

o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad<sup>17</sup>.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”<sup>18</sup>; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”<sup>19</sup>, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional en su Sentencia C-255 de 1912.

Lo anterior determina que las autoridades públicas deben ser diligentes en relación con la administración y adjudicación de los bienes baldíos, por cuanto la propiedad estatal o el dominio eminente de carácter territorial se encuentran a su vez encuadrados en la función social, la cual no solamente implica que la propiedad privada debe ser ejercida en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas, mediante “una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad” como es precisamente la de carácter estatal”, Sentencia C-595 de 1999.

El anterior precepto relativo a la función social de la propiedad se relaciona íntimamente con el carácter redistributivo que la Constitución ha establecido en relación con la propiedad y técnicas agrarias. Así, la adjudicación de baldíos tiene como finalidad evitar “la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos”. C-595 de 1999.

La Corte Constitucional es clara en afirmar que la adjudicación de baldíos, viene enmarcada en los referidos artículos 64 y 65 de la Constitución, de manera que:

*“La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160 de 1994), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida.”* C595 de 1999.

De esta manera, el constituyente de 1991 se basa en que la histórica falla de distribución que recae sobre la población rural pobre, se resolvería en parte con la desconcentración de la propiedad, tenencia o usufructo de la tierra, garantizando el acceso real y efectivo

de la propiedad agraria a favor de estos sujetos históricamente discriminados. En este sentido la Ley 160 de 1994 recoge conceptos como las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), en el entendido de establecer un límite a la adjudicación y cuando se exceda el área permitida, remitir a la indebida ocupación de las tierras de la Nación (artículo 66); o mediante el artículo 72 impide la acumulación de predios originalmente baldíos, de tal manera que se evite la concentración y así democratizar el acceso a la tierra.

La adjudicación de tierras baldías entonces es una medida para satisfacer las necesidades sociales encomendadas a particulares que cumplen los requisitos que establezca la ley. Así lo reafirma la Corte Constitucional, al relacionarlo con la realización del principio de igualdad, no sólo jurídica sino económica, social y culturalmente de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional, por sus características de marginalidad y discriminación inherente a su situación de pobreza y desprotección, lo cual obliga al Estado a desplegar en su favor acciones afirmativas.

Ello se desprende de lo señalado por la Corte en el sentido que no solo se debe tener como objeto asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, sino también la adjudicación de terrenos baldíos:

*La Corte observa que la facultad de revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos: (i) está encaminada al cumplimiento de la función social de la propiedad; (ii) pretende asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (iii) se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario. Por ello, cuando la adjudicación de bienes baldíos ha ocurrido con violación de lo previsto en las normas legales y reglamentarias, subyacen motivos que justifican una actuación directa de la Administración para adoptar los correctivos necesarios y restituir las cosas a su estado originario.* Sentencia C-644/12.

Por lo tanto, el acto de adjudicación adquiere una especial naturaleza supeditada a fines inderogables y que cualquier forma de desviar las finalidades de la intervención institucional, llevarían a un acto ilegítimo que el Legislador ha denominado ocupación indebida. Más recientemente la Corte no solo destaca los elementos antes mencionados, sino que afirma en su Sentencia T-488/14 que la dignificación del trabajador agrario pobre no va en contravía del interés general, sino que por el contrario el que tenga acceso a la tierra, constituye un elemento para el mejoramiento de la sociedad en su conjunto. Es por ello que el proyecto, tal como está propuesto, es inconveniente.

#### RAZONES POLÍTICAS DE INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015 CÁMARA

##### 1. Razones metodológicas sobre la imposibilidad política del proyecto: no se puede legislar sin información y evidencia científica

El desarrollo de la actividad legislativa y la formulación de los proyectos de ley requieren de información técnica y científica confiable, que permitan una adecuada

17 Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

18 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

19 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

formulación de un proyecto de ley que pretende incidir sobre una realidad concreta y establecer una serie de parámetros y comportamientos que correspondan con lo enmarcado en la letra de la ley, y que las políticas que desde allí se formulan puedan ser luego implementadas por las autoridades competentes. Para el caso del Proyecto de ley 223 de 2015 Cámara el Gobierno Nacional no cuenta con la información necesaria para su adecuada formulación. Así como lo reconoció el Incoder en el proceso de acción de tutela de la sentencia T-488 de 2014 el Estado no cuenta con información sobre el estado actual de los bienes baldíos de la nación; su estado actual de ocupación y uso; su registro catastral; su relación con los resguardos indígenas, y las Zonas de Reserva Campesina en trámite, razón por la cual, no es posible formular una política adecuada sobre los baldíos sin información básica.

En un reciente informe de la Procuraduría sobre la gestión del Incoder: “Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia” del año 2015 en donde se reitera la falta de un inventario actualizado de baldíos por parte del Incoder, y el retraso del catastro que afecta de forma directa la titulación de baldíos. A su vez, resalta el informe que el Incoder adolece de graves problemas en una gestión ineficiente y mala prestación del servicio, a causa de diversos factores, entre ellos, se destaca “*la falta de credibilidad y legitimidad producto de los actos de corrupción flagrante y cooptación por parte del paramilitarismo, a cuyo servicio estuvo la institución desde su creación hasta el año 2010*” (resaltado por fuera del texto).

En una reciente investigación elaborada por la Universidad de los Llanos; y la Universidad Javeriana y el apoyo de Oxfam titulada: “La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana”, a partir del estudio de 10 familias campesinas lograron constatar que: “la agricultura familiar en la altillanura presenta una alta eficiencia económica (...) sus sistemas de producción albergan una gran biodiversidad y tienen claros elementos de sostenibilidad ecosistémica (...) que la construcción de capital social ha sido la base de la implementación, en condiciones adversas, de sistemas de producción familiares económicamente exitosos y ambientalmente sostenibles (...) que la agricultura familiar en la Altillanura puede desarrollarse sin la tutoría de los grandes empresarios agroindustriales y sin hacer alianzas productivas o comerciales con ellos, (...) no quiere decir lo anterior que no sea deseable un diálogo entre campesinos y grandes empresarios para coordinar algunas estrategias. En términos generales, aunque este estudio no se basa en una muestra representativa, puede concluir con claridad que existe la posibilidad real de implementar la agricultura familiar en un territorio donde (sin evidencias empíricas) se ha construido el imaginario según el cual solo la gran agroindustria es viable. (Oxfam, 2015)” La anterior evidencia contrasta con el planteamiento de partida del proyecto.

Algunos adeptos de esta iniciativa legislativa aducen que este proyecto va a seguir de cerca la experiencia exitosa del “cerrado brasileño” que, mediante la puesta en producción de la soja, azúcar, café, jugo de naranja, carne de aves, carne bovina, tabaco y etanol a gran escala ha logrado transformarse en uno de los primeros países agrícolas a nivel mundial. En 2007, ese sector representó el 37% de los empleos y el 36,4% de las exportaciones de ese país. Por lo tanto, pareciera ser una opción atractiva para Colombia. Pero hay una diferencia significativa en relación al caso de Brasil relacionada con el componente

tecnológico. En el caso de nuestro vecino fronterizo, el activo fundamental que se puso en evidencia en los últimos años fue la gran inversión pública realizada desde 1973 en investigación y desarrollo agropecuario a través de la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*, más conocida como Embrapa, vinculada al ministerio de agricultura de ese país, la cual desarrolló un sistema de investigación que cubrió los siguientes aspectos: la reducción de los niveles de acidez del suelo y el desarrollo de una bacteria (*rhizobium*) que ayuda a fijar el nivel de nitrógeno en el suelo haciéndolo apto para la producción; transformó una variedad de pastos africanos llamados *brachiaria en braquarinha*; en tercer lugar transformó una semilla nativa de soja del noreste de Asia; en cuarto lugar cambió las técnicas de cultivo y barbecho e incorporó tierras que ya no estaban disponibles para la agricultura en tierras aptas para la ganadería. Todas esas transformaciones tecnológicas en conjunto han hecho que la producción agropecuaria de ese país sea hoy una de las primeras del mundo.

La diferencia frente al proyecto presentado por el gobierno para desarrollar la altillanura, se funda en que deja en manos de los proyectos formulados por las empresas asociativas en colaboración con los campesinos la posibilidad de desarrollar innovaciones o cambios tecnológicos, pero dado que muchas de las empresas grandes interesadas en la altillanura ya traen incorporado el paquete tecnológico, solo se tratará, desde el punto de vista empresarial de asociar campesinos, que aportan su tierra, si ella es un baldío, para trabajar no como asalariados sino como “asociados al proyecto productivo” en esa forma no ganará pago de salarios y el riesgo se distribuye entre las 2 partes, en un modelo muy cercano a la aparcería. Los colombianos estaríamos asistiendo no a la modernización del campo colombiano, basado en el riesgo empresarial, sino en un nuevo retroceso social del campesinado con algunas ganancias para unos pocos.

En este aspecto es muy importante conocer cuáles son los mecanismos previstos en este proyecto para el apoyo gubernamental en materia de innovación y transferencia tecnológica. Es bien conocido por la literatura del cambio técnico y la innovación en la agricultura que los descubrimientos recientes en materia de biotecnología, nanotecnología, las tecnologías de la información, han sido liderados por las compañías transnacionales privadas que tienen grandes capacidades para el desarrollo de innovaciones y el desarrollo por su cuenta de procesos de investigación y desarrollo agrícola y sus resultados son apropiados de forma privada. A nivel mundial esa transformación tecnológica ha afectado de manera radical los productos que componen la canasta familiar, es decir, los bienes agrícolas que representan la capacidad agroalimentaria de los países en el mundo. Por ello es necesario saber a qué refiere el gobierno con la generación de proyectos asociativos de campesinos, que históricamente no han tenido experiencia en innovación y desarrollo tecnológico, qué tipo de proyecto tecnológicos aprobará el MADR teniendo en cuenta que en el mercado nacional y mundial, existe una demanda especializada en materia agroalimentaria del tipo de agro cadenas y de biocombustibles.

Adicionalmente la propuesta de incentivos y de modelo de asociación empresas productivas – campesinos, no establece claramente cuál es la integración vertical del campesino para acceder al valor agregado, lo que prevé que su participación es simplemente a la de proveedor de materias primas, con el agravante que de esta manera asume los mayores riesgos al enfrentar la incertidumbre

de la producción primaria (climas, plagas, enfermedades) así como una dependencia no sólo para la venta de su cosecha sino para el acceso a los incentivos propuestos, la transferencia tecnológica, y la compra de insumos.

## 2. El complejo conflicto social agrario: “para sembrar la paz hay que aflojar la tierra” (Darío Fajardo, 2002). Análisis sobre los acuerdos preliminares de La Habana y la contradicción que plantea el proyecto Zidres. Razón de inconveniencia política

El complejo y profundo conflicto armado colombiano tiene dentro de sus causas el problema del agrario, y que el trabajo de Darío Fajardo: “*para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*”, intenta sintetizar unas de las problemáticas en el país que como se explicó en el breve resumen histórico, ha sido un elemento persistente de la historia colombiana, ante la falta de una reforma agraria estructural que sigue siendo postergada, y que marcó los orígenes de las organizaciones guerrilleras en defensa de su territorio.

El proceso de negociación entre el gobierno del presidente Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) tiene dentro de su agenda la política de desarrollo agrario. Para ello se acordó con el Gobierno llevar a cabo una Reforma Rural Integral (RRI) que debe tender hacia la transformación estructural de la realidad rural y agraria del país, “*con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera*”.

La reforma está dirigida a las gentes del campo, que comprende la amplia diversidad de comunidades campesinas, afrodescendientes, palenqueras, raizales, indígenas y la gente que habita estos espacios con el fin de erradicar la pobreza, promover la igualdad, y la garantía de derechos de los ciudadanos que habitan el campo. Para ello, se reconoce el papel de la economía campesina, familiar y comunitaria para el desarrollo rural, así como la promoción de diversas formas de asociación, la dignificación del empleo rural, la producción alimentaria y la conservación del medio ambiente.

Para democratizar el acceso a la tierra, tanto de los campesinos sin tierra, o cuya tenencia es insuficiente, se acordó crear un Fondo de Tierras de distribución gratuita. Este fondo estaría compuesto por tierras que han sido indebida e ilegalmente adquiridas, reforzando la extinción de dominio judicial, y la recuperación de los baldíos que fueron adquiridos contraviniendo la legislación vigente, además de otras fuentes de tierras que contravengan el principio de función social y ecológica de la propiedad, expropiación con interés social, ente otras.

Sin embargo, el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara** legaliza la concentración ilegal de tierras, según lo establece los artículos 1º y 9º, al incluir la posibilidad de que empresarios ejecutores del proyecto puedan concentrar tierras tanto privadas como públicas, como son los baldíos. Y adicionalmente, los proyectos productivos pueden estar integrados por tierras adjudicadas como baldíos, mediante la figura de adquisición o aporte, sin que les sea aplicable la restricción de inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

En consecuencia, el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara** crea una tensión entre los acuerdos parciales del proceso de paz, con el modelo económico agroindustrial que promueve el proyecto de ley, toda vez que este proyecto podría reducir el número de tierras disponibles para el Fondo de Distribución de Tierras destinadas a los Pobladores Rurales.

En este entendido, el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, es políticamente inconveniente, además de inoportuno, ya que intenta tomar ventaja al tener una aprobación en el Congreso de la República y no esperar hasta la firma de un acuerdo definitivo con la guerrilla.

Al considerar que dicha iniciativa legislativa puede entrar en conflicto con los acuerdos de paz, generando un riesgo para el mismo proceso, siendo la negociación de la paz el hecho político más importante para el país en los últimos años, resulta al menos irresponsable que el gobierno intente por la vía legislativa desarrollar una política agraria que entraría en contradicción con lo acordado en La Habana.

## 3. Inconstitucionalidad del proyecto

### a) La consulta previa

Uno de los principios fundamentales consagrados en la Constitución Política de 1991 es el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural. Principio que propende por la preservación de las comunidades diferenciadas, a través de la implementación de herramientas jurídicas que garanticen la identidad de minorías étnicas y culturales, organizadas y reguladas mediante prácticas tradicionales. Aunado a ello, el contenido y alcance de normas de orden internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad han permitido, que por vía jurisprudencial, la consulta previa haya sido calificada como un derecho fundamental, que permite que grupos étnicos participen de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos<sup>20</sup>.

Con el fin de garantizar la protección de los derechos de grupos minoritarios, tales como grupos indígenas, campesinos y de negritudes, el Estado debe promover acciones que garanticen que dichos pueblos gocen de los mismos derechos y oportunidades que gozan los demás ciudadanos. Así mismo, corresponde al Estado promover la eficacia de sus derechos sociales, económicos y culturales, además de eliminar aquellas diferencias socioeconómicas de acuerdo con sus aspiraciones y formas de vida<sup>21</sup>.

En garantía de ello, el Congreso de la República, mediante la Ley 21 de 1991, aprobó el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. Considerando que los grupos indígenas, campesinos y afrodescendientes no puedan gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sido abruptamente desplazadas, además de ser una población activamente participativa en la conservación de la armonía social, la cooperación y la ecología; como un imperativo a cargo del gobierno, debe consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos.

Mediante Sentencia C-178 de 2011, se definieron los criterios para determinar si un grupo en particular es beneficiario de las disposiciones contenidas en la Ley 21 de 1991, dichos criterios son:

20 Sentencia C-175 de 2009. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

21 Gloria Amparo Rodríguez (2010). *Consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*. Facultad de jurisprudencia, Universidad del Rosario.

(i) *“Un elemento objetivo, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y*

(ii) *Un elemento subjetivo, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión”.*

Los campesinos, grupos indígenas y afrodescendientes, guardan entre ellos una identidad cultural y social, que los hace diferentes de los demás ciudadanos, con una misma identidad histórica y cultural, además de compartir unas mismas tradiciones y costumbres en su relación campo-población, razones por las cuales detentan el derecho constitucional de la consulta previa.

La Constitución Política ordena al Estado promover el acceso de la tierra a los campesinos, mandato a partir del cual la Ley 160 de 1994 considera la adjudicación de tierras baldías, un medio fundamental, como necesario para lograr no solo el acceso a la propiedad en sí misma, sino también la promoción y consolidación de la paz, aumento en el nivel de vida de los campesinos, generación de empleo en el campo, además de garantizar su función ecológica.

El **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, en su planteamiento de Zidres conformadas por bienes baldíos, traería como consecuencia la reducción de bienes baldíos disponibles para adjudicación a campesinos, en razón a que se deslegitimaría su función social como un recurso escaso e indispensable para superar la pobreza del campo, mientras es convertido en una mercancía susceptible de explotación y aprovechamiento económico por parte de empresarios nacionales y extranjeros.

Debe mencionarse además, que el artículo 22 del Proyecto de ley de la referencia pretende blindar, la totalidad de la iniciativa legislativa, de vicios de inconstitucionalidad sobrevinientes por ausencia de consulta previa, mencionando que no podrán constituirse Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social en territorios que comprendan, siquiera parcialmente, zonas de Reserva Campesina, Resguardos Indígenas y territorios colectivos titulados o en trámite de constitución. Desconoce así, el derecho que asiste a las comunidades campesinas, resguardos indígenas y a las negritudes de participar en todas las decisiones que puedan afectarlos, pues tal como lo menciona el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, en su artículo 2º, este contempla como uno de sus objetivos promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, su inclusión social y empleo, entre otros; preceptos a partir de los cuales surge el interrogante de ¿por qué excluir a un importante sector de la población dedicada a las labores campesinas de una iniciativa que aduce querer mejorar sus condiciones?, ¿no debería entonces consultarse a dichas comunidades acerca del contenido del proyecto objeto de estudio de forma que se garantice su derecho a decidir acerca de la conveniencia o inconveniencia respecto de las decisiones administrativas y legislativas que los afecten?

La Ley 160 de 1994 es clara al definir sus objetivos, de los cuales podemos destacar la dotación de tierras a comunidades campesinas<sup>22</sup> y comunidades indígenas<sup>23</sup>; tal precepto no es más que la respuesta al mandato constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios

(artículos 64, 65 y 66 C.P.) y la función social endilgada a la propiedad (artículo 58 C.P.).

La jurisprudencia constitucional<sup>24</sup> ha señalado que la entrega de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas de protección a favor de quienes por su difícil situación económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario.

En consecuencia de ello es claro que la Ley 160 de 1994 contiene disposiciones expresamente dirigidas a dos grupos determinados, las comunidades campesinas y las comunidades indígenas, razón por la cual las simple exclusión consagrada en el artículo 22 del **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, según la cual no podrán adelantarse proyectos en virtud de las Zidres en zonas de reserva campesinas, resguardos indígenas y territorios colectivos titulados o en trámite de constitución, no constituye razón suficiente para que en trámite del referido proyecto se haya omitido adelantar la respectiva consulta previa a estas comunidades, en tanto no debe aislarse únicamente la afectación por superposición territorial de las Zidres con los territorios ocupados por campesinos e indígenas, sino que debe tenerse en cuenta el cambio que este proyecto de ley pudiera traer a la destinación constitucional y legal de los bienes baldíos ostentados actualmente.

No pueden entenderse desafectadas las comunidades campesinas e indígenas por la restricción contenida en el artículo 22 del Proyecto de ley objeto de estudio, pues dicha afectación trasciende más allá de una simple exclusión territorial de las zonas de reserva campesina y los resguardos indígenas para que allí no puedan constituirse Zidres. Es de obligatorio cumplimiento para el trámite de esta iniciativa legislativa, consultar con las comunidades étnicas el contenido del **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara** en tanto sufrirán una afectación cierta al modificarse la destinación de los bienes baldíos, actualmente dispuestos para garantizar su derecho de acceso a la tierra, pero que en adelante serían destinados al desarrollo de proyectos agroindustriales.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-175 de 2009 determinó la inexequibilidad integral de la Ley 1152 de 2007 *“por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*. Dicho tribunal precisó que la consulta previa en sí misma no constituye un poder de veto en contra de la implementación de medidas legislativas por parte del Estado; sin embargo, persiste el deber de realizarla cuando se pretenden adoptar medidas legislativas susceptibles de afectar a comunidades indígenas, aun cuando no estén circunscriptas a la explotación de los recursos naturales en sus territorios (artículo 330 C. P.) o a la delimitación de esos mismos territorios. Para el caso particular de medidas legislativas, la consulta se predica solo de aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de afectar directamente los intereses de las comunidades; por tanto aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de comunidades tradicionales, por sí misma no implican el deber de consulta.

Así las cosas, y pese a la restricción señalada en el artículo 22 del **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara** se considera que dicha iniciativa adolece de

22 Ley 160 de 1994, artículo 24.

23 Ley 160 de 1994, artículo 80.

24 Sentencia C-255 de 2012.

consulta previa, pues su articulado contiene disposiciones dirigidas a “trabajadores agrarios”, categoría de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>25</sup>. Tal situación se evidencia en las repetidas alusiones que se hace a lo largo del proyecto de los “trabajadores agrarios”, considerada como la población que reside y deriva su sustento de las actividades agrícolas en zonas rurales.

A su vez, resulta pertinente hacer mención a las dificultades sobre los territorios indígenas en el departamento del Vichada, que según la ponencia positiva se prioriza como un territorio Zidres. Según la Procuraduría General de la Nación, en su informe preventivo “Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia” en donde el Incora y el Incoder no han dado respuesta a las solicitudes de titulación presentadas por la etnia Sikuani del resguardo de la organización Sikuani de bajo río Tuparro Osbart desde el año 2000. Pero que como lo ilustra el informe, en la gestión del Incoder en el Vichada ha generado titulaciones a personas sin el derecho a ello, así como la acumulación irregular de los baldíos.

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación resalta los conflictos interétnicos entre los Sikuani y los indígenas Mapayerri, que habían vivido en aislamiento, hasta su contacto en 1989 con los Sikuani. Concluye la Procuraduría que: “El Incoder no ha adelantado ningún trámite para la constitución del resguardo [Mapayerri], por lo que se recomienda que estos procesos de constitución que se realicen de forma separada y paralela, dadas las diferencias culturales entre Mapayerri y Sikuani. Es de anotar que el pueblo Sikuani reclama en el Plan de Salvaguarda Sijani para los Llanos Orientales, que incluye a Vichada, un enfoque diferencial, por ser un pueblo culturalmente diferente, con cosmovisión y lengua propias, argumentos que sirven para resaltar la necesidad de adelantar procesos de titulación de resguardos distintos para los mapayerri y los sikuani.

Incluso, las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación van más allá y solicita la “suspensión de los procesos de titulación de baldíos en Cumaribo mientras se culminan los procesos de constitución de resguardos en ese municipio, y se realizan las revocatorias de titulación de baldíos”. Lo anterior refuerza el argumento de la necesidad de la consulta previa, toda vez que al ser el Vichada uno de los departamentos priorizados para establecer las Zidres, y ante las dificultades en la constitución de los resguardos de estos pueblos indígenas que han tenido que soportar el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado, existen razones suficientes para llevar a cabo una consulta previa que tome en consideración esta problemática y permita consultar a los pueblos indígenas sobre la afectación que en sus territorios pueden llegar a tener el modelo Zidres.

#### **b) Suplantación del legislador por la vía de la regulación**

Además de inconveniente, el articulado viola las normas sobre división de poderes y la reserva de ley que contempla la Constitución. De acuerdo con el principio de la reserva de ley, ciertas materias deben ser reguladas con suficiencia por el legislador, con el fin de evitar que el Ejecutivo, por la vía de la potestad reglamentaria, usurpe funciones del Congreso de la República.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la competencia del Congreso para la expedición de leyes proviene de dos fuentes. Una es la cláusula general de

competencia, según la cual las materias cuya regulación no haya sido asignada a una autoridad específica por la Constitución, se entiende que deben ser reguladas por el legislador.

La reserva de ley es la segunda fuente de la competencia del Congreso. La Constitución dispone que el marco jurídico de ciertas materias solo puede estar contemplado en una ley aprobada por el Congreso de la República. Por ello, una ley es inconstitucional si faculta al ejecutivo a regular aspectos que deben ser regulados de manera suficiente por el legislador, pues se violarían los presupuestos básicos de la democracia. Al respecto la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

*“La reserva de ley en ciertos asuntos ha sido un criterio estudiado en varias ocasiones por la jurisprudencia. La Sentencia C-474 de 2003 determinó que la Constitución radica en el Congreso la cláusula general de competencia (C.P. art. 150 ords. 1 y 2)<sup>26</sup>. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (C. P. art. 189 ord. 11).*

*Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades<sup>27</sup>. Así, la sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (C.P. arts. 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo”<sup>28</sup>.*

El hecho de que el constituyente haya establecido una reserva de ley para ciertas materias no implica que el legislador sea el único competente para regularlas, ni que al ejecutivo le quede por completo prohibido expedir algún tipo de regulación. Por el contrario, la potestad reglamentaria propia del ejecutivo le permite reglamentar una ley con el objeto de materializar los fines perseguidos por la norma.

Lo que sí es contrario a la Constitución es que el legislador regule una materia que es objeto de reserva legal en términos tan amplios y ambiguos que le dé un gran margen de libertad al ejecutivo para establecer el marco jurídico que deberá regir la materia. Por lo tanto, una ley que regule un tema que es objeto de reserva legal debe contener al menos unas pautas y criterios mínimos que limiten la potestad reglamentaria del ejecutivo. La falta de ellos supone la inconstitucionalidad de la norma.

En conclusión, una reserva legal impuesta por la Constitución exige que el legislador establezca el marco jurídico aplicable a una materia en términos claros, que impidan que el ejecutivo pueda regularla sin ninguna limitación.

La intervención del Estado para establecer Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social es una

<sup>26</sup> Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-234 de 2002, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

<sup>27</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

<sup>28</sup> Sentencia C-530/03, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>25</sup> Sentencia C-175 de 2009.

materia sujeta a la reserva de ley. El artículo 150, numeral 21, de la Constitución dispone:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”.

El artículo 334, al que remite esta norma, dispone:

“La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (...) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

Este proyecto de ley pretende crear las denominadas Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), así como introducir algunas modificaciones a la Ley 160 de 1994, la cual se ocupa del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se establece un mecanismo para la adquisición de tierras, en consecuencia, se trata de una ley de intervención económica de las que trata el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución.

Se trata de una norma que regula la intervención del Estado en la explotación de recursos naturales (la tierra), en el uso del suelo y en la producción de bienes, temas incluidos en el artículo 334. Por lo tanto, la creación de las Zidres es una materia cubierta por una reserva de ley, lo que obliga al Congreso a que las normas que apruebe sobre este tema tengan una regulación suficientes, es decir, que no dé al ejecutivo un amplio margen de discrecionalidad para legislar por la vía de los decretos reglamentarios.

El **Proyecto número 223 de 2015 Cámara** desconoce el principio de reserva de ley contemplado en la Constitución porque, como se explicó, le entrega al ejecutivo amplias facultades para definir los aspectos centrales de la forma como se regulará la adquisición de tierras por los extranjeros.

El artículo 12 del proyecto de ley delega a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para identificar las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), de acuerdo a una serie de criterios ambiguos y generales que dan un margen de regulación lo suficientemente amplio que terminarían suplantando las funciones legislativas, en tanto las Zidres se desarrollarán en áreas geográficas aisladas de los centros urbanos más significativos; demandan elevados costos de adaptación productiva; tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar. Por lo tanto, estos criterios son insuficientes para

la definición de las Zidres y terminan dándole al Gobierno por la vía regulativa atribuciones que remplazarían al legislador, pues omiten establecer con mayor precisión criterios más estrictos acerca de dónde se desarrollarían este tipo de proyectos.

El artículo 3° establece los criterios para la aprobación de proyectos productivos objeto de estímulo de la Zidres, en donde de nuevo se reiteran criterios amplios y difusos que ofrecen un amplio margen de interpretación, por ejemplo, si bien el proyecto se basa en el desarrollo de proyecto asociativos entre empresarios y campesinos, no se determina claramente la participación que estos últimos tendrían, ni tampoco las contraprestaciones que recibirían. El artículo 4° habilita al Gobierno Nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, para crear estímulos especiales a los proyectos asociativos que se suscriban en las Zidres. En el proyecto de ley no se define qué tipo de subsidios y estímulos, bajo qué condiciones, qué tipo de obligaciones y derechos se crean con estos mecanismos, etc. Por lo tanto, el proyecto de ley está formulado de forma tal que permite un excesivo margen regulativo a cargo del Ministerio de Agricultura que genera una abierta violación de la reserva de ley que la Constitución contempla en el numeral 21 de su artículo 150. La Sentencia C-644 de 2012 dejó claro que “las leyes deben alcanzar un mínimo básico de regulación que impida que la competencia del Congreso sea objeto de absorción por parte de un órgano incompetente”, condición que no cumplen los artículos citados.

Los artículos 7° y 9° del Proyecto de ley también son inconstitucionales porque violan la reserva de ley que la Constitución contempla para la regulación de tierras baldías. En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte fue enfática en señalar que las normas que apruebe el Congreso sobre baldíos debe tener una “regulación suficiente” que restrinja al máximo la discrecionalidad del gobierno para legislar por la vía de los decretos reglamentarios. En esta oportunidad el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional sentenció: “*De allí que la definición de todos los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos deba ser materia definida por el legislador en leyes ordinarias específicamente dedicadas al sector rural y no dejada al arbitrio del gobierno de turno, con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica*”.

El artículo 3° del proyecto de ley viola abiertamente la reserva de ley porque le entrega al Ejecutivo amplias facultades para definir la forma como funcionarán las alianzas entre campesinos e inversionistas privados. Otorga al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la facultad de definir el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de los proyectos productivos. Finalmente, este artículo dispone algunas condiciones que deben cumplir las empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres; sin embargo, guarda silencio sobre aspectos sustanciales como la participación de los trabajadores agrarios en las decisiones que afecten sus predios, las condiciones laborales de quienes trabajen en los proyectos y las obligaciones de los inversionistas que les garanticen a los campesinos condiciones dignas.

De acuerdo con lo anterior, será el Ejecutivo el encargado de definir los requisitos que deberán cumplir las alianzas con campesinos beneficiarios de programas de reforma agraria. Se trata de una abierta violación de la reserva de ley que la Constitución contempla en materia de baldíos.

### c) La cosa juzgada constitucional

La Corte Constitucional ha desarrollado un importante precedente jurisprudencial en materia de baldíos, en donde ha indicado que este tipo de bienes públicos tienen una destinación específica, y es favorecer a los campesinos y a las comunidades étnicas. Sentencias C-595/99 y C-097 de 1996, entre otras.

En la sentencia C-644 de 2012 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de 3 artículos incluidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos* en donde se declararon inconstitucionales una serie de medidas muy similares a las que consagra el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**.

La Ley 1450 de 2011, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*, al igual que el **Proyecto de ley número 223 de 2015**, pretendía vincular a proyectos productivos bienes que originalmente fueron adjudicados como baldíos, a través su adquisición y uso en virtud de modalidades contractuales no traslaticios de dominio.

Al respecto la Corte Constitucional sentenció que este tipo de medidas resultan regresivas respecto de los logros sociales alcanzados por la población campesina, en tanto que disminuyen la cantidad de bienes baldíos disponibles para la adjudicación, impidiendo asegurar el mandato constitucional de garantizar el acceso a la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo. Son también regresivas respecto del derecho de seguridad alimentaria, toda vez que se modificaron los mecanismos de protección sobre la propiedad de la tierra. Afirmó la Corte que dichas medidas son desproporcionadas y no cuentan con una justificación suficiente para sacrificar los logros sociales alcanzados por la población campesina.

Adicionalmente indicó que:

*“Nada se señaló respeto de la creación de zonas de reserva campesina, nada se puntualizó sobre el alcance de las alianzas productivas ¿es realmente necesario el aporte de la tierra para desarrollar este modelo asociativo? ¿No pueden los campesinos ser incluidos dentro de la cadena productiva a través del aporte de su fuerza de trabajo, su conocimiento e incluso sus parcelas sin necesidad de desprenderse del derecho de dominio? ¿Qué exigió el Estado a favor de la población campesina por parte de las empresas agroindustriales? ¿Cómo protege el Estado a los campesinos que enajenan sus parcelas? ¿Qué exige el Estado a las Empresas Agroindustriales a favor de las regiones en las cuales operan? ¿Cómo controla o limita el Estado el proceso de concentración de la tierra, más aún en manos de personas extranjeras? ¿Por qué se justifica que no exista límite alguno en cuanto al número de UAF a adquirir por parte de las empresas agroindustriales?”.*

Por otra parte, la escasa regulación encontrada en la Ley 1450 de 2011 aumentaba la vulnerabilidad de la población campesina, además de ser ambigua en justificar cuál sería la contraprestación que recibiría el Estado por permitir el uso de parte de su riqueza representada en tierras, mas cuando existe un gran número de población en condición de desplazamiento y una escasez de tierra. De forma semejante, el proyecto de ley 223 de 2015 Cámara, no justifica la contraprestación que recibiría el Estado por permitir el aprovechamiento de su riqueza tal como queda claro en su artículo 13, en donde se señala que los recursos recibidos por el Estado al permitir la explotación de bienes baldíos, será invertida en los proyectos de desarrollo rural vinculados a las Zidres, que no

es más que el Estado subsidiando la explotación de sus propios recursos. Aunado a ello, al igual que la Ley 1450 de 2011, se disminuirán los bienes baldíos disponibles para adjudicación, en tanto que estos serán puestos a disposición de empresarios nacionales y extranjeros para su explotación.

Como queda claro, son mayúsculas las semejanzas existentes entre la Ley 1450 de 2011, declarada inexecutable mediante Sentencia C-644 de 2012, y el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, el cual a pesar de lo mandado por la Corte Constitucional replica en gran medida el contenido de la mencionada ley.

En consecuencia de lo anterior vale recordar lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, en su artículo 243 que reza:

*“Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.*

*Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.*

Al respecto la Sentencia C-489 de 2000 afirma que el fenómeno de la cosa juzgada constitucional no solo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico.

Para la Corte, existen dos clases de *cosa juzgada constitucional*. La primera de ellas es la denominada *cosa juzgada formal*, esta se da cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio; y la *cosa juzgada material*, que se da cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos<sup>29</sup>.

En el caso bajo examen se presenta el fenómeno de cosa juzgada material respecto de lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012, pues en dicha jurisprudencia el máximo tribunal constitucional se pronunció acerca de la regresividad que implicaban los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1150 de 2011 en ocasión a la razones expuestas anteriormente. El proyecto de ley 223 de 2015 Cámara, tal como ya se mencionó, desarrolla contenidos normativos idénticos a los desarrollados por la mencionada ley, en consecuencia de lo cual nos encontramos ante un caso de cosa juzgada material, en tanto que guardan íntima relación de conexidad y producen efectos similares.

#### 4. Semejanzas entre la Ley 1450 de 2012, declarada inexecutable mediante Sentencia C-644 de 2012, y el Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara

Como ya se ha mencionado, la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-644 de 2012, se ocupó de examinar los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*, los cuales contienen importantes semejanzas con el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara** y que se relacionan a continuación:

<sup>29</sup> Sentencia C-489 de 2000. /M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

Ley 1450 de 2011	PL 223 de 2015 Cámara	Semejanzas
<p><b>Artículo 60. <i>Proyectos especiales agropecuarios o forestales.</i></b> Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:</p> <p><b>“Artículo 72 A. <i>Proyectos especiales agropecuarios o forestales.</i></b> A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica <u>adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aún cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.</u></p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	<p><b>Artículo 9°. <i>De los aportes.</i></b> En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho del dominio, <u>hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.</u> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilarán el proceso de adquisición, aporte de los predios o la vinculación del trabajador agrario al proyecto. <u>Los propietarios que se desprendan de la titularidad de los predios que les hubiesen sido adjudicados como baldíos</u> no podrán ser beneficiarios de los programas de dotación de tierras por el término de quince (15) años, contados a partir del registro de venta.</p> <p>Parágrafo 1°. El trabajador agrario o titular de derecho de dominio podrá optar por no asociarse a los proyectos asociativos y continuar ejerciendo la explotación de su predio de manera individual, de acuerdo con los lineamientos productivos fijados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), de conformidad con las características de la zona, so pena de ser objeto de compra directa o expropiación de conformidad con el artículo 14 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tienen la característica de trabajadores agrarios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello. Las diferencias y conflictos jurídicos por causa o con ocasión del contrato celebrado, y en caso de no arreglo, serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.</p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	<p>Como puede observarse, tanto en la Ley 1150 de 2011 como en el proyecto de ley 223 de 2015 Cámara, el legislador pretende eliminar la prohibición consagrada en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, la cual encuentra asidero constitucional en la obligación a cargo del Estado de garantizar a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la tierra. Prohibición que además que fue declarada constitucional mediante la Sentencia C-536 de 1997, la cual reza:</p> <p><i>“Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de esta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios ... con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.</i></p>
<p><b>Artículo 61. <i>Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal.</i></b> Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:</p> <p><b>“Artículo 72 B. <i>Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal.</i></b> Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.</p>	<p><b>Artículo 3°. <i>Componentes de los proyectos productivos.</i></b> Las empresas asociativas, personas jurídicas o naturales, que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo. <u>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.</u></p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	<p><i>Violación al principio de reserva de ley.</i> Ambos artículos promueven la suplantación de las funciones propias del legislador, en tanto conceden un margen de discrecionalidad demasiado amplio, para que el Ejecutivo, por vía de un decreto reglamentario asuma competencias propias del Congreso.</p>

Ley 1450 de 2011	PL 223 de 2015 Cámara	Semejanzas
<p>La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, de Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia de la República. El Gerente del Incoder ejercerá la Secretaría Técnica.</p> <p><b><u>Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.</u></b></p> <p>Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores. Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.</p> <p>En caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que haya implicado el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.</p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>		

Ley 1450 de 2011	PL 223 de 2015 Cámara	Semejanzas
<p><b>Artículo 62°.</b> Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“<b>Artículo 83.</b> Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, <u>podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del Incoder,</u> de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.</p> <p>Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos.</p> <p>La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional”.</p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> <i>De los baldíos.</i> Para la ejecución de los proyectos productivos <u>se podrá solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3° de esta ley.</u></p> <p>La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitud de las zonas específicas en las cuales se desarrollen y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno Nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito.</p> <p>Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los terrenos en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de titulación, podrán vincularse a los proyectos asociativos.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes directamente afectados para el desarrollo del proyecto productivo pasarán a ser propiedad del Estado, sin que por ello este deba efectuar compensación alguna.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> No se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello, las diferencias surgidas por causa o con ocasión del contrato celebrado. Los conflictos jurídicos surgidos serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Si dentro de los tres (3) años siguientes a la entrega del baldío, bajo cualquiera de las modalidades contractuales referidas anteriormente, no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo al Incoder, o a quien haga sus veces, el respectivo predio.</p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	<p>En estos artículos se permite la explotación de bienes baldíos por parte de empresas nacionales y extranjeras, en virtud de contratos como el arrendamiento, leasing, entre otros. Lo cual permite la extranjerización de la tierra y desnaturaliza la función social de los bienes baldíos, que no es más que promover el acceso a la tierra de los trabajadores rurales y a su vez garantizar la soberanía alimentaria del país.</p>

**d) Una iniciativa regresiva que desconoce los derechos de los campesinos, sujetos de especial protección constitucional**

De acuerdo con la Sentencia C-644 de 2012, para definir si una norma regresiva es constitucional o no, la Corte acude al *Test de no regresividad*, según el cual deben verificarse los siguientes elementos: 1) definir si la medida es regresiva; 2) definir si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales; y, 3) definir si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.

Una norma es regresiva cuando retrocede en la protección de un derecho constitucional disminuyendo el radio de protección. Para los campesinos, definidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional, por su condición de marginalidad, exclusión y discriminación, quiénes tienen derecho a: el acceso progresivo a la tierra y los derechos sociales (artículo 64); la seguridad alimentaria (artículo 65); y el acceso al crédito agropecuario (artículo 66).

El **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, es regresivo con respecto al derecho de los campesinos a acceder a la propiedad de la tierra. Desde la Ley 135 de 1961 los baldíos se usaron para adjudicarles tierras a los campesinos pobres, bajo la idea de que las tierras del Estado debían adjudicarse para democratizar la propiedad rural.

La Ley 160 de 1994 impuso nuevas restricciones que, como se explicó, buscan evitar que grandes propietarios se apropien de las tierras entregadas en el marco de los programas de reforma agraria. En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte Constitucional consideró que estas restricciones son una conquista de los trabajadores agrarios, por lo que son regresivas las normas que, directa o indirectamente, las eliminen en beneficio de lo que el gobierno llama “gestoras”.

El proyecto de ley (artículo 3°) promueve las alianzas entre empresarios y campesinos. Para ello (artículo 5°), plantea la creación de una serie de estímulos especiales. Agrega que en virtud de los proyectos asociativos se otorgarán incentivos a los campesinos mediante el apoyo para la gestión de créditos ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.

De acuerdo con lo anterior, el Estado les dará mayores beneficios a los campesinos que acepten las alianzas con inversionistas. En la práctica el proyecto obliga a los beneficiarios de los programas de reforma agraria a “asociarse” con inversionistas nacionales y extranjeros.

Como se explicó, estas alianzas despojan al campesino de sus propiedades porque perderán el poder de decidir qué se debe hacer con sus tierras, así mantengan el derecho de dominio. Los pequeños propietarios tendrán una participación marginal en estos proyectos, dado que la propuesta del gobierno no les garantiza los mínimos que exige la Corte Constitucional.

De acuerdo con la Sentencia C-644 de 2012:

“el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económica. (...). Con todo, esta precisión debe servir para entender el valor que los trabajadores de la tierra poseen en el Estado colombiano y para su discurso constitucional. Por todo ello, el campesino y su relación con la tierra debe pri-

vilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales”.

Las alianzas planteadas en el proyecto de ley relegan al campesinado a un segundo plano, produciendo el mismo efecto de las normas del PND 2010-2014 declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, que al respecto afirmó:

“Es así como con las reformas introducidas, los campesinos adjudicatarios pasan a un 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”.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe definirse si el proyecto les garantiza los siguientes derechos a los campesinos que se “asocian” con “las gestoras”, en concordancia con lo señalado en la Sentencia C-664 de 2012.

i. *Propiedad de la tierra*: aunque el proyecto dispone que los campesinos no perderán la propiedad de sus tierras, en los términos de la Constitución el derecho de los campesinos no se puede reducir a una mera formalidad. El derecho de los trabajadores agrarios no se reduce a contar con un título sobre un predio. El Estado debe garantizarles que puedan disponer libremente de sus tierras, es decir, que tengan el poder para decidir qué se va hacer con ellas.

Las alianzas propuestas en el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, no les garantizan este derecho a los campesinos, pues se trata de una relación entre desiguales en la que los campesinos quedan sometidos a los que decidan “las gestoras”. El proyecto no dice absolutamente nada sobre la participación de los campesinos en las decisiones que se adopten en el marco de estas alianzas. Para asegurarles su derecho, debería precisarse que los campesinos deberán contar con voz y voto en los órganos de dirección de los proyectos productivos, pues de lo contrario su papel se reduciría a aportar su tierra y su fuerza de trabajo, quedando marginados a ser una especie de arrendadores sin derecho a decidir lo que se debe hacer en sus tierras. Esta omisión genera, en la práctica, un despojo del derecho de dominio de los trabajadores agrarios, lo que evidencia la regresividad del proyecto.

ii. *Garantías para que los campesinos gocen de condiciones dignas*: la propuesta no les garantiza a los campesinos derechos mínimos para que vivan en condiciones dignas. Por ejemplo, no se precisa la forma como se remunerará a los trabajadores agrarios que se asocien. ¿Cómo se repartirán las utilidades? ¿Si el proyecto incluye procesos industriales que le agreguen valor a la producción agropecuaria, los campesinos tendrán derecho a parte de las utilidades de estas actividades?

La propuesta tampoco precisa las condiciones laborales en las que deberán contratarse a los trabajadores agrarios. ¿Las “gestoras” podrán contratar a sus trabajadores, incluidos los campesinos que se asocien, a través de terceros o deberán hacerlo directamente? ¿Los contratos laborales deberán garantizarles a los campesinos su derecho a la estabilidad laboral? ¿Los salarios deberán ser superiores al mínimo?

Estas omisiones ponen al descubierto el carácter regresivo de las normas, pues el proyecto debería imponerles a los inversionistas obligaciones claras y concretas que les garanticen a los trabajadores una vida digna.

*iii. Mejoramiento de la calidad de vida:* el proyecto tampoco les impone a los inversionistas obligaciones concretas que les aseguren a los habitantes de las zonas de influencia una mejor calidad de vida. La propuesta señala que será el gobierno el competente para definir estas obligaciones, lo que viola la reserva de ley, como se explicará más adelante. Por ejemplo, el artículo 3º en su parágrafo dispone que “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley”. Como lo precisa esta norma, las condiciones serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, aspecto que debería definir el legislador.

Por las razones expuestas, las normas de este proyecto son regresivas, en tanto despojan a los trabajadores agrarios de los derechos que han conquistado y que se encuentran contemplados en la Ley 160 de 1994.

#### **b) El proyecto afecta los contenidos mínimos de los derechos de los trabajadores agrarios**

Siguiendo lo señalado en la Sentencia C-644 de 2012, el Proyecto de ley afecta los mínimos de los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios porque, además de restringir la propiedad de los campesinos beneficiarios de programas de reforma agraria, no contemplan “el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”.

#### **c) El proyecto no justifica la necesidad de las medidas**

Según la Corte Constitucional esta justificación debe someterse al test de proporcionalidad lo que implica que el legislador demuestre que la medida restrictiva persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa que sea adecuada y necesaria y que es estrictamente proporcional en términos de costo beneficio.

Es evidente que el proyecto de ley se encarga de las empresas asociativas, para lo cual prevé un marco regulativo para el desarrollo de proyectos productivos al interior de las Zidres, mientras que los campesinos con o sin tierra pasan a un segundo plano. Por otra parte, liberalizar el mercado de la tierra de los campesinos pobres en Colombia, que en razón a sus necesidades terminan enajenando la titularidad de la propiedad sin que existan criterios de equidad o compensación, no parece ser una medida adecuada o necesaria.

Ni en la exposición de motivos, ni en el articulado se sustenta de forma suficiente las razones por las cuales le resulta más importante al país priorizar el aumento de la producción rural agroindustrial sobre el acceso a la propiedad rural bajo el sistema de las UAF a pequeños propietarios rurales. Dentro del proyecto no está claro la forma en como los campesinos se insertan en la cadena de valor del proyecto productivo y hacen parte de los mercados productivos competitivo sostenibles.

El artículo 64 superior es un imperativo que exige la adopción progresiva de medidas orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural.

El derecho de acceder a la propiedad implica:

- La activación de derechos reales y personales protegidos.
- La obligación en cabeza de autoridades públicas de diseñar e implementar estrategias normativas y fácticas que estimulen, fomenten e impulsen el acceso a la tierra.
- La permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo.
- El Estado tiene el deber constitucional de vincular al campesino en el proceso de producción de la tierra.

El acceso a la propiedad debe reconocer en favor del trabajador del campo:

1. El derecho a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;

2. El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;

3. El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;

4. El derecho que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria.

#### **5. Reflexiones finales**

A la luz de las reflexiones anteriores es posible afirmar que los objetivos previstos en el proyecto de ley están muy lejos de cumplirse apropiadamente. Resulta difícil contribuir a la disminución de la pobreza que afecta a la población campesina, en tanto que el modelo de asociatividad y producción empresarial planteado propenderá por la reducción de los costos de producción, y además no se plantea ningún mecanismo de compensación frente a pérdidas, no es clara la forma en que los campesinos acceden a la propiedad y tampoco sobre la forma que adquieren sus aportes.

En efecto los niveles de pobreza y concentración de la tierra son altos en la región de la altillanura. En el primer caso, el índice de pobreza multidimensional en Meta es del 54%, en Arauca de 61,3%, en Casanare 56,9% y en Vichada de 85,2% bastante alto si se tiene en cuenta que uno de los más bajos índices está en Bogotá con 24,3%. En el segundo, la concentración de la propiedad muestra para la misma zona que el GINI de tierras, en el periodo 2000 y 2012, creció en el Vichada 0,42 a 0,46%, en el Meta se ha mantenido en un nivel alto promedio de 0,86%, en Arauca si bien ha disminuido se mantiene en 0,84% y lo mismo puede decirse de Casanare en que conserva un índice de concentración de la propiedad de 0,81%.

Adicionalmente, el objetivo de reducción de la pobreza podría implicar la erogación de inversiones en materia de infraestructura, servicios públicos y servicios sociales en educación y salud de las poblaciones localizadas en regiones y lugares alejados de los prin-

cipales centros de actividad económica, la pregunta es si esa inversiones las hará el Estado, el gobierno o el sector privado empresarial, principal sujeto beneficiario del proyecto de reforma a la Ley 160 de 1994. Es probable que esta decisión se delegue al Conpes, dejando al Congreso y a la opinión pública sin conocer ahora cuál va a ser la forma de cubrir estas inversiones.

Con el objeto de mejorar las condiciones agroecológicas del suelo, estarían condicionando el hecho que las empresas inversionistas deben tener la capacidad tecnológica para hacer las aportes de mejoramiento del suelo, en eso la UPRA, y el Conpes previstos en el proyecto, deberían establecer cuáles son esas condiciones.

Conservación del medio ambiente: como en el punto anterior, corresponde a la UPRA y al Conpes definir qué condiciones se deben cumplir para que este objetivo no sea retórico. El proyecto solo hace un enunciado y falta claridad al respecto.

El objetivo de promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos, es ambiguo, porque todos los mecanismos previstos apuntan a lo contrario, ya que el campesino aparece solo como un postulado retórico en el proyecto, porque en concreto y básicamente está diseñado para las empresas; por lo tanto, se trata de una contradicción en el articulado. En este sentido, la eliminación de las restricciones previstas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se convierte en un retroceso al principio constitucional de redistribución equitativa de la tierra, partiendo del equívoco que los pequeños y medianos productores no son capaces de explotar sosteniblemente la UAF, desconociendo esquema de integración horizontal u otros modelos productivos.

Por el contrario, se pretende de esta manera legalizar las irregularidades cometidas por empresas multinacionales o grandes capitales, que mediante diferentes argucias jurídicas, acumularon tierras originalmente baldías, concentran aún más la tenencia de la tierra rural en el país, como lo ha documentado en detalle la Contraloría General de la República en 14 casos.

Área (has)

Caso Riopaila	36.641,77
Caso Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo	14.710,11
Caso Manuelita Yopal	14.012,00
Caso Manuelita San Martín	5.439,57
Caso Camilo Pabón	4.216,00
Caso Poligrow	5.557,00
Caso Guarrojo	8.330,20
Caso Timberland	13.253,92
Cas Grupo Mónica Colombia S.A.S.	12.238,03
Caso Carlos Aguel Kafruni	10.636,03
Caso Fiducia Helm Trust S. A.	16.350,00
Predio "El Brasil"	
Caso Familia Iragorri	3.816,61
Caso Familia Lizarralde - Ocampo	5.064,00
Caso Multinacional Cargill	66.384,09
Total Área	101.180,57

El proyecto de ley no contempla el fortalecimiento necesario de la arquitectura institucional de apoyo al desarrollo rural, dejando en manos de los ejecutores del proyecto, la obligación estatal de proveer servicios como el acceso a la tecnología y la asistencia técnica.

La generación de empleo en las Zidres si bien es un objetivo importante, no es tan significativo como se

pretende; sin embargo, frente a este tema, la política de desarrollo de las Zidres no se puede limitar al tema de la utilización de la mano de obra como factor productivo, sino que debe abarcar aspectos de formación, seguridad social y lo más importante condiciones de vida en los campamentos que estarían estableciendo en el lugar de viviendas, en las plantaciones forestales que se están desarrollando en regiones como el Vichada.

La intención de desarrollar varias hectáreas en zonas como la altillanura consideradas despobladas por presentar solo 10 habitantes por kilómetro cuadrado, promoverían la movilización de la población hacia los asentamiento poblados cercanos y la creación de nuevos, cerca de las zonas de los proyectos, que requerirán de atención de Estado en sus necesidades fundamentales.

La propuesta del proyecto de estructurar desarrollo de las Zidres, a partir de la entrega de ayudas y subsidios contradice lo expuesto por la misión rural en el sentido de que del Estado debe encaminar su función a la provisión de bienes públicos y decantar la entrega de ayudas.

Por último no se establece una estrategia de desarrollo rural interno, encaminada a la generación de valor agregado en el territorio, donde se conciba a los actores sociales como potenciadores del desarrollo, a partir del fortalecimiento de sus capacidades y de la creación de empleo calificado más allá de la mano de obra para la producción primaria, y el establecimiento de un modelo que desconoce los incipientes esfuerzos de reforma agraria contenidos en la Ley 160 de 1994.

**PROPOSICIÓN**

De conformidad con las consideraciones expuestas, me separo de la ponencia mayoritaria. En consecuencia, presento Ponencia Negativa, y solicito a los honorables Representantes archivar el **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, "por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.

Ponente:



INTI RAÚL ASPRILLA REYES  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

**CONTENIDO**

Gaceta número 356 - martes 2 de junio de 2015	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 228 de 2015 cámara, por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 223 de 2015 cámara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.....	18