

MODELO DEMOCRÁTICO DE DESARROLLO HUMANO RURAL DESDE LA EQUIDAD Y LA DIVERSIDAD

Notas para los procesos de consulta, participación ciudadana y debate de los proyectos de ley de tierra, reforma agraria y desarrollo rural

Presentada por INDEPAZ – Noviembre de 2012¹

1. Asumir el enfoque de desarrollo humano y ordenamiento territorial desde la equidad. Esto significa entre otros que las políticas y medidas deben encaminarse a la superación de la pobreza y la inequitativa distribución de activos, a la convergencia regional y a avances en libertad, igualdad, inclusión, calidad de vida y goce efectivo de los derechos SEC y del ambiente por parte de las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y demás integrantes de las comunidades rurales. En cada uno de los capítulos de las leyes relativas al desarrollo rural deben estar presentes esos criterios manteniendo el enfoque diferencial, de género y de respeto a la diversidad y al carácter pluricultural y multiétnico de Colombia.
2. Para una deliberación seria sobre desarrollo rural es indispensable considerar de manera integrada las políticas y normas de ordenamiento territorial, desarrollo rural y agrario, minero energéticas, hídricas - ambientales y de cambio climático. Todas estas dimensiones son componentes del desarrollo rural con enfoque de desarrollo humano y territorial desde la equidad. En ese marco se inscribe la articulación regional urbano - rural, la seguridad y soberanía alimentaria y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y de las empresas o unidades de producción. La segmentación que se hace por razones administrativas no puede servir a la adopción de políticas contradictorias o de efecto perverso al desarrollo agrario y al bienestar de las comunidades rurales y campesinas.
3. El objetivo de las reformas y políticas en materia rural debe ser la institucionalización de un modelo democrático que contrarreste el fracaso del actual modelo que, como sustenta ampliamente el IDH 2011 “no está orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales... Campesinos, indígenas, afrocolombianos y mujeres son los perdedores”. Según este estudio se trata de un modelo excluyente, propicio para la violación de derechos humanos y la reproducción de la violencia; concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos. Es además antidemocrático, pues concentra el poder en los grandes propietarios o macro proyectos y mantiene la subrepresentación de las “clases subordinadas”. (PNUD, INDH 2011)
4. El modelo democrático de desarrollo rural que necesita el país debe cumplir con los mandatos constitucionales que establecen que *la propiedad es una función social y ecológica* y consideran contrario al interés nacional la continua concentración de la propiedad y del usufructo de la tierra, el agua y demás recursos naturales; en el modelo alternativo los derechos a la alimentación, al agua, al medio ambiente sano, a los planes de

¹ Elaborada por Camilo González Posso con base en las sesiones de trabajo con la MUA, ONIC, CRIC y asistentes al diplomado sobre Agendas de Paz.

vida de las comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes, *son de utilidad pública e interés social social de la nación (artículo 58 CP)* sin que se puedan subordinar a las actividades extractivistas o a los macroproyectos minero energéticos. En concordancia con este criterio deben derogarse las normas que colocan al extractivismo por encima de todo derecho territorial (Artículo 13 del Código Minero y normas relacionadas).

5. Las políticas públicas deben contribuir al fortalecimiento del *campesino y de las comunidades campesinas* como sujetos políticos y económicos. No obstante la violencia política y económica, con más de 4 millones de desplazados forzados y más 9 millones de hectáreas abandonadas en 380.000 predios (estimado a diciembre 2012), (según datos del MADR en diciembre de 2010 tenían identificados registros de 358.000 predios abandonados con 8,3 millones de hectáreas), el campesinado y los grupos étnicos representan al menos el 25% de la población colombiana y sumados los asalariados rurales constituyen la tercera parte de los 44 millones de habitantes del país. Los campesinos microfundistas (menos de 0,5 UAF) tienen el 80% de los predios y solo el 10% de la superficie catastral, pero a pesar del microfundio, sumados a los pequeños (1,5 UAF promedio), producen el 50% de los productos agrícolas. Parte esencial de la política de desarrollo rural es el reconocimiento de *las Comunidades Campesinas* como una realidad socio económica y cultural, que se vive en regiones y actividades relativamente homogéneas y en unidades de producción que se articulan en el territorio y se basan en el trabajo familiar, combinado a veces con actividades artesanales, el jornaleo o trabajo asalariado estacional. El reconocimiento de las *comunidades campesinas* como sujetos y figura territorial, se debe expresar en la representación en instancias de decisión y en el reconocimiento del derecho a la participación y del consentimiento previo, libre e informado de planes, proyectos o inversiones que destruyan su hábitat o pongan en riesgo sus condiciones de existencia.
6. El modelo mixto de desarrollo rural debe fomentar las ZONAS DE COMUNIDADES CAMPESINAS, una de cuyas modalidades son las *Zonas de Reserva Campesina*, lo mismo que los territorios colectivos de indígenas y afro descendientes. Y ese fomento significa prioridad en el acceso a la tierra, al crédito, usufructo de aguas y de riego, mecanismos de comercialización, seguro de cosechas, recursos tecnológicos, precios de sustentación, tributación solidaria y asignación de los subsidios estatales. En términos cuantitativos esas prioridades significan mínimos de participación nacional, departamental y municipal en el total de cada uno de los ítems mencionados y otros que comprometan recursos o inversiones públicas. La norma regulará esos mínimos orientándose a contrarrestar la segregación e inequidad.
Las grandes empresas rurales - agroindustriales o de cualquier otro orden - no son destinatarias de subsidios o de mecanismos de donación encubierta de recursos públicos. Las medidas de estímulo a las grandes explotaciones agropecuarias o forestales, cuando sean pertinente, deben estar condicionadas a su contribución al empleo formal, a la tributación progresiva, a la protección ambiental y al respeto de los derechos de los trabajadores, las comunidades campesinas y grupos étnicos.
7. El acceso democrático a la tierra es posible si se valora el papel social y económico de las comunidades campesinas y étnicas y se reconoce la deuda de la sociedad por más de medio siglo de violencia y despojo de condiciones de existencia. Desde esta posición debe

recuperarse el principio de garantía de acceso a la tierra y el territorio por parte de los campesinos, indígenas y afros, estableciendo entre otros que:

- Todos los baldíos de la nación que se destinen a particulares y no tengan restricciones por razones ambientales, están reservados para propiedad de campesinos y grupos étnicos. (Se reiteran las disposiciones de la Ley 160 de 1994).
 - Las tierras de baldíos que se autoricen a Zonas de Desarrollo Empresarial y Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, para usufructo bajo regulación estricta, no pueden exceder al 20% de las entregadas en propiedad a los campesinos a partir de la vigencia de la nueva ley de tierras. (Este porcentaje se revisara cada 10 años).
 - Con el mismo criterio se procederá con todos los bienes que constituyen o lleguen a formar parte del fondo de tierras de la nación, sean resultado de extinción de dominio, compra por el INCODER, expropiación administrativa o confiscación por origen ilegal, irregular o mal habido.
 - La extranjerización de la territorialidad del país incluye propiedad de predios, títulos mineros de largo plazo, control de recursos naturales y del territorio. Contrarrestar ese proceso es vital para la seguridad nacional y la vigencia del Estado Social de Derecho. Además de la prohibición de titulación de baldíos, de territorios colectivos y áreas protegidas por razones ambientales y de biodiversidad, las normas deben regular la inversión extranjera para evitar el acaparamiento de tierras por parte de empresas extranjeras. Los concejos municipales (o comités técnicos territoriales que se designen), pueden ser los encargados de definir las inversiones elegibles y establecer toques de área que no sean superiores al 10% de superficie agropecuaria actualizada en el catastro de predios privados de la entidad territorial. (Sin incluir en la base de referencia territorios colectivos, baldíos, reservas forestales o zonas ambientales protegidas) Así mismo se debe limitar la compra por parte de personas naturales extranjeras.
 - Los ciudadanos extranjeros nacionalizados colombianos y que residan permanentemente en el país tendrán los mismos derechos de los demás colombianos.
 - Además se otorgaran facilidades similares a las que corresponden a las comunidades campesinas y UAF de pequeños y medianos productores, a los extranjeros nacionalizados que residan en su predio y se incorporen con sus familias a la producción rural de alimentos como actividad permanente.
8. La democratización del acceso a la tierra requiere de la efectividad de medidas que regulen la apropiación del suelo y el ordenamiento de los territorios. Para este propósito se destaca el paso al control estatal y al fondo de tierras de la Nación administrado por el INCODER, mediante los siguientes mecanismos:
- El saneamiento de la propiedad mal habida mediante la confiscación expedita y por vía administrativa, a quienes hayan recurrido a la violencia directa o aprovechado contextos violentos para reclamar posesión o propiedad de un predio.
 - Los predios mal habidos, por objeto o causa ilícita, identificados en las investigaciones que continuará haciendo en todo el país la Superintendencia de Notarías y demás autoridades competentes, pasaran al fondo de tierras en calidad de baldíos.

- Para cualquier transacción, compra, hipoteca, venta, arriendo parcial o total, crédito o acceso al agua o a la tecnología, el titular de un predio mayor a 4 UAF deberá presentar todos los documentos que acreditan la propiedad privada sobre la tierra, con tradiciones de dominio anteriores a 1958, vigencia en caso de títulos originarios del Estado, títulos debidamente inscritos en notariado y registro y paz y salvo por impuesto predial, pagos a la seguridad social y demás obligaciones tributarias. La ley establecerá los plazos para la aplicación de estas normas de certificación de legalidad y clarificación de la propiedad a los pequeños propietarios o poseedores y medianos con menos de 4 UAF.
 - No se acepta como *tenencia de buena fe* la ejercida por personas jurídicas o propietarios con más de 400 smlv de patrimonio familiar que hayan comprado predios o mejoras en forma fraudulenta, o que aleguen desconocimiento de origen ilegal o irregularidades en la tradición del predio. La identificación del predio en el RUPD como parte del reconocimiento de la condición de desplazado y la presentación de documentos o testigos definidos para el efecto, obliga por vía administrativa expedita a la entrega material e incondicional del predio al campesino, grupo étnico, pequeño o mediano poseedor o propietario que reclama.
 - Los propietarios o poseedores de predios que en algún momento hayan figurado en el registro catastral como “falsa tradición”, deberán demostrar la trazabilidad legal en un plazo breve (no más de seis meses) o el inmueble pasara al fondo de tierras en calidad de baldío o, si es el caso al fondo de restitución de tierras a víctimas de despojo.
 - Los mecanismos para superar el actual uso irracional del suelo se deben orientar a aprovechar óptimamente las potencialidades de las tierras aptas para la producción de alimentos, a proteger las riquezas naturales y ambientales y regular la actividad extractivista y forestal. La seguridad y la soberanía alimentaria deben ser criterios rectores de las políticas públicas de ordenamiento del uso del suelo y el territorio.
 - Se deben sustentar las políticas en estudios rigurosos y mapas sobre calidad y aptitud de los suelos y territorios. Entre los estudios de referencia se cuenta con los realizados por el IDEAM, Instituto Humboldt y el IGAC sobre actitud y exclusión de suelos para el cultivo de palma aceitera o para bosques maderables. (ver documento Conpes al respecto). Los estudios de FEDEGAN indican que 10 millones de hectáreas de los 38 millones actuales en predios dedicados a la ganadería, son en realidad aptos para la agricultura. Otros 9 millones de has de actuales predios ganaderos podrían destinarse a reforestación y áreas de preservación. En total, de los 50,7 millones de has actualmente en uso, solo el 7,5% están dedicados a la agricultura existiendo una potencialidad de 11 millones de has adicionales para la producción de bienes agrícolas transitorios o permanentes. Para el adecuado ordenamiento del uso del suelo y el territorio, se deben descartar las normas que lo subordinan al mapa geológico o minero energético.
9. La realidad del mapa de uso del suelo en Colombia indica que se requiere un cambio radical para una relación armónica con los ecosistemas, superar la ineficiencia, improductividad e inequidad actual. Con medidas tributarias y de fomento ya conocidas, aplicadas con transparencia y criterios de equidad e interés nacional, se pueden lograr concertaciones entre todos los actuales grupos de interés en la ruralidad. Algunas de las medidas de

reordenamiento territorial y del uso del suelo han sido identificadas en las propuestas de reforma:

- Actualizar y ajustar los avalúos catastrales y el impuesto predial con criterio progresivo, de modo que quienes más tienen tengan una tasa impositiva mayor por hectárea y por UAF. Actualizar y agilizar el cobro de valorización.
 - El avalúo catastral no puede ser inferior al 80% del avalúo comercial. Para mayor recaudo y menor presión de grupos de interés local, las escalas de impuesto predial serán fijadas por la DIAN y el recaudo lo hará esta entidad de manera centralizada transfiriendo automáticamente al municipio no menos del 85% de recaudo.
 - El estado no autorizara ningún bien público, beneficio tributario, ni construcción de infraestructura en áreas de inversiones forestales, ganaderas, mineras o de agrocombustibles que se hagan en tierras potencialmente agrícolas y no aptas para esas actividades, incluidos territorios protegidos por consideraciones ambientales, de restitución a víctimas del desplazamiento forzado o por ser de territorios étnicos, propiedad colectiva o de comunidades campesinas.
 - Los medianos y grandes propietarios con menos de 15 UAF, que adelanten proyectos especiales de uso adecuado de la tierra según sus potencialidades, tendrán beneficios tributarios y bonos proporcionales a las nuevas inversiones probadas, que puedan servir para la deducción del impuesto predial. (Sin exceder el 20% de las obligaciones definidas bajo las pautas nuevas progresivas).
 - Los predios ociosos y que por tres años consecutivos no cumplan con mínimos de productividad establecidos por zona homogénea o municipio, podrán ser objeto de expropiación por vía administrativa dentro de planes preestablecidos de desarrollo rural territorial y reasignación de tierras.
 - La no asignación oportuna en plazos inferiores a 12 meses, de predios del fondo de tierras de INCODER es considerada falta grave y se califica como detrimento patrimonial de responsabilidad de los funcionarios competentes. De la misma manera, los funcionarios responsables en las entidades territoriales o instituciones del orden nacional, responden, incluida la replica contra sus bienes, por todo recurso público entregado a titulares de predios no elegibles, mal habidos o reclamados previamente por propietarios rurales forzosamente desplazados.
 - Todo municipio en donde el índice de Gini de concentración de la tierra supere el 65% será intervenido para realizar programas de control especial del uso del suelo y el territorio y adoptar medidas de desconcentración. (Acuerdo 05 de 1996, 65%; INDH, el PNUD 2011 propone 85%)
10. La explotación de recursos naturales no renovables, incluido el uso de aguas superficiales o subterráneas se hará en concordancia con el ordenamiento territorial con enfoque humano y ambiental, en el cual se otorga prioridad a los derechos a la alimentación, al acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores rurales, a los derechos de propiedad colectiva y de las Comunidades Campesinas y ZRC.
- Se evitará que la minería sea una fuente de despojo de tierras, de desplazamiento forzado, de competencia con los suelos para la producción de alimentos y de destrucción de recursos naturales y de contaminación del agua (INDH, PNUD 2011).

- Para avanzar en el saneamiento de la “piñata minera”, se suspende todo título de exploración minera en minerales metálicos y carbón otorgada en los últimos 10 años y que no haya pasado a la fase de explotación.
 - La franja de protección del área de una explotación minera no podrá exceder los 500 metros y se establecerá en cada caso sobre la base de estudios y sin afectar los derechos de las comunidades campesinas, étnicas ni de los productores de alimentos. (No existirá esa franja para títulos de exploración).
 - Todo riesgo de afectación del suelo y de las aguas en razón de proyectos extractivistas será sometido al consentimiento previo, libre e informado de las Comunidades Campesinas y *grupos étnicos*, cuando la actividad en el subsuelo y las asociadas tenga impactos que afecten los planes de vida, las condiciones de existencia o pervivencia de las comunidades. En materia de inversión extranjera y minería a cielo abierto en ZRC y territorios colectivos, la autoridad ambiental la ejercen la asociación, los Cabildos y Consejos Comunitarios que pueden ejercer el derecho a veto.
11. Se descarta cualquier norma o proyecto que restrinja los actuales derechos de los *grupos étnicos* (comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales o ROM) y se respaldan aquellos que los amplíen y contribuyan a la garantía de su goce efectivo. Esto incluye los derechos territoriales, económicos, sociales, políticos, institucionales culturales, ambientales o de conocimiento.
- En lo relativo a derechos de los grupos étnicos, aplicación irrestricta de los tratados, convenios, declaraciones y resoluciones promulgadas por instancias multilaterales como Naciones Unidas, OIT, UNESCO, OMS. De igual manera acatamiento de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre derechos de los pueblos indígenas. Esto significa la interpretación y aplicación más favorable a las comunidades étnicas de los Convenios 141 y 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, las recomendaciones de los relatores de Naciones Unidas sobre derechos de indígenas y afrodescendientes y las sentencias pertinentes.
 - Como lo establecen los documentos de la ONIC y demás organizaciones indígenas y lo retoma el “proyecto de Ley General de tierras, reforma agraria y desarrollo rural” promovido por la Mesa de Unidad Agraria – MUA, son resguardos indígenas los resguardos coloniales, todos los reconocidos por el decreto de 1820 y leyes del Estado del Cauca, las leyes 89 de 1890, 55 de 1905, 135 de 1961, 160 de 1994.
 - Las tierras destinadas a la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y Territorios Colectivos de Comunidades Negras se entregarán sin costo alguno a las autoridades territoriales étnicas; estas se obligan a su uso cultural y productivo acorde con la función social y ecológica de la propiedad colectiva.
 - No podrán adjudicarse como baldíos a personas naturales o jurídicas las tierras ocupadas por grupos étnicos, o las que constituyan su hábitat, ni las áreas tradicionalmente utilizadas por ellos para actividades tradicionales itinerantes; tampoco las Reservas Indígenas.
 - En los resguardos y reservas indígenas y en los Territorios Colectivos de Comunidades Negras, no podrán constituirse nuevos parques nacionales, ni otro tipo de reservas que no hayan sido establecidas por las propias autoridades en uso de las atribuciones que les confiere el artículo 330 de la Constitución Política.

- Las autoridades indígenas y de TCCN ejercerán funciones de autoridad ambiental y todas aquellas que se sustentan en los derechos territoriales y culturales de autonomía, ejercicio del derecho propio y puesta en marcha de las Entidades Territoriales Étnicas.
 - Los grupos étnicos ejercerán el derecho al consentimiento previo cuando se trate de planes de inversión o desarrollo que afecten sus planes de vida y sus derechos de existencia. Cualquier regulación del derecho a la consulta previa, libre e informada, mediante decreto, ley u otra norma, deberá contar con el consentimiento de las comunidades étnicas representadas en sus organizaciones legítimas y sin exclusión de ninguna de las representadas en la Mesa de Concertación de Tierras.
 - Las solicitudes territoriales de grupos étnicos que están en trámite deben resolverse en un plazo máximo de 3 años. Aquellas que son anteriores al año 2000 se asumen aceptadas y se procederá a formalizarlas, si no hay respuesta en los próximos 12 meses.
12. La Unidad Agrícola Familiar se actualizará como instrumento de política de tierras, territorio, productividad, tributaria o catastral y de sostenibilidad ambiental y uso del suelo.
- La regulación de lo establecido en la ley 160 de 1994, garantizará que la UAF equivalga al área requerida para el sostenimiento de una familia en condiciones dignas de vida y de superación de condiciones de pobreza. La equivalencia en valor agregado debe permitir una remuneración al trabajo familiar superior a 3 SMLV y un excedente capitalizable equivalente al menos a esa remuneración.
 - La política debe promover el progreso del pequeño cultivador a una Unidad Básica Productiva Rural que mínimo equivalga a 2 UAF.
 - Para contrarrestar el fraccionamiento antieconómico de la propiedad en la economía campesina, se tendrán políticas de acceso a nuevas tierras y se permitirán transacciones entre los residentes permanentes en las comunidades campesinas; la compra de varias UAF originadas en titulación de baldíos se reserva a los campesinos integrantes de esa comunidad que mantienen la actividad familiar productiva y se hará en tiempos y cantidades reguladas para evitar el acaparamiento o las simulaciones destinadas al usufructo a gran escala.
 - Los pequeños poblados y aglomeraciones en los cuales habitan campesinos sin tierra o con predios cercanos son considerados parte de la comunidad campesina.
13. Para el bienestar de una Comunidad Campesina o de una ZRC es conveniente que se combinen en un territorio Unidades Básicas Rurales de diverso tamaño y se den alianzas entre pequeños productores y entre UBR y empresas medias. De la misma manera que se diversifique la actividad económica agrícola, pecuaria, piscícola, con actividades de procesamiento con valor agregado por transformación de la producción primaria, actividades de comercio, servicios y de vinculación de miembros de la familia al trabajo asalariado. El Estado adelantará políticas de fomento en esta dirección.
- Las alianzas entre productores campesinos o de comunidades étnicas con grandes empresas deben darse sobre la base de autonomía de los pequeños, fortalecimiento de sus formas asociativas, manejo justo de precios, acceso libre a tecnología y a los insumos, papel creciente en los procesos de transformación y en control de eslabones en la cadena de valor.

14. La regulación para macroproyectos en el sector rural debe basarse en los mapas de uso del suelo y el territorio según su aptitud y con las restricciones ya anotadas por razones ambientales y de derechos de comunidades campesinas y étnicas. Pero además a esos macroproyectos también les aplican las leyes que protegen los derechos de las comunidades, organizaciones y familias que han sufrido daño en medio del conflicto y en particular en razón del desplazamiento forzado, la confinación y desarticulación del tejido social. Las nuevas normas deben fortalecer la garantía de restitución de derechos y en particular de la propiedad de muebles e inmuebles en los territorios afectados. En esas circunstancias es inaceptable que a título de *Derecho Real de Superficie o de Vuelo Forestal se limite el derecho de propiedad de personas o comunidades dándole prioridad a las inversiones realizadas sin el consentimiento libre de los poseedores o propietarios de la tierra*. La plena disposición y ejercicio de dominio de sus tierras por parte de los desplazados de manera forzada debe primar sobre los derechos de inversionistas que aleguen ser tenedores de buena fé o una figura similar.
15. Los planes territoriales de desarrollo rural y los planes de ordenamiento territorial definirán medidas para el efectivo goce de los derechos fundamentales y la universalización de los derechos a la salud, la educación, vivienda digna, ambiente sano, saneamiento básico y acceso a la tecnología. En salud se debe garantizar la no discriminación o inequidad en el acceso a los servicios, a la atención primaria con enfoque familiar y comunitario y a planes obligatorios de salud en condiciones de igualdad con la población urbana. En educación debe garantizarse el derecho a *la educación media y el acceso a la educación técnica y superior con medidas de acción afirmativa* que le otorguen un porcentaje mínimo a los cupos para estudiantes procedentes de colegios rurales y familias campesinas, indígenas o afrodescendientes. La universalidad, equidad e igualdad en materia de salud y educación en el sector rural es inaplazable y este criterio debe expresarse en los planes de inversión y en los indicadores de goce efectivo de los derechos. (Se pueden tomar los elaborados en seguimiento a la sentencia T 025 y aplicarlos a toda la ruralidad comenzando por los municipios y regiones que han tenido el mayor impacto del conflicto armado y los que están en la escala de mayor pobreza y NBI).