

Reglamentación de la actividad comercial en el campo colombiano *Se completa la normatividad que perjudica a los campesinos*

El proyecto de ley 286 de 2009 Senado, 001 de 2008 Cámara, “por medio del cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial”, que hoy se discute en la comisión quinta de la Cámara de Representantes, se inscribe dentro de un conjunto amplio de normas destinado a regular el tema agrario en Colombia que se ha pretendido imponer a los campesinos a pesar de basarse en el desconocimiento de sus derechos fundamentales. Dicho conjunto de normas estuvo conformado en su momento por: la ley 1182 de 2008 sobre Saneamiento de la Propiedad Inmueble, la ley 1152 de 2008, conocida como Estatuto de Desarrollo Rural, la ley 133 de 2007 sobre que creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y la ley 1021 de 2006, conocida como la ley forestal.

Hoy tras la intervención de la Corte Constitucional que declaró inconstitucionales el Estatuto de Desarrollo Rural y la ley forestal, situación en la que seguramente pronto estará la ley Sobre Saneamiento de Propiedad Inmueble y tras los serios cuestionamientos al programa Agro Ingreso Seguro (AIS) porque se ha destinado a favorecer a políticos y grandes agroindustriales, resulta urgente llamar la atención una vez más sobre las graves implicaciones que este tipo de proyectos de ley tiene en materia de derechos humanos.

El objetivo del proyecto de ley es establecer un modelo de agroindustria de exportación, a través del fomento de la actividad forestal con fines económicos, el mantenimiento de un nivel productivo de los recursos forestales y el respeto a las actividades forestales de carácter sostenible. Esta concepción de productividad, asociada a las lógicas de industrialización y mercado, se pretende imponer con total desconocimiento, entre otros, de los derechos al pluralismo, la diversidad, a la autonomía en el propio desarrollo, a la propiedad y al medio ambiente, razón por la cual, a continuación, planteamos algunas de las objeciones al contenido del mencionado proyecto:

1. Sobre el Vuelo Forestal

La definición de la figura del “vuelo forestal” promovida en el proyecto de ley 286 de 2009 Senado, 001 de 2008 Cámara, es una clara muestra de la disociación entre los derechos de los que son titulares los campesinos y la formulación de un modelo económico para el sector agrario. Así, el proyecto despojando de todo sentido los derechos a la tierra y el territorio los desnaturaliza al dividir los derechos sobre el suelo y las plantaciones forestales, estableciendo en su artículo 2º numeral 3 la posibilidad de que el titular o propietario de un cultivo forestal con fines comerciales pueda constituir sobre una plantación forestal futura una garantía con cualquier entidad financiera, derecho que denomina “*vuelo forestal*”.

El vuelo forestal definido en el proyecto pretende fundamentarse en el artículo 659 del Código Civil, según el cual los productos de los inmuebles, como la madera, se reputan muebles, aun antes de su separación, para el efecto de constituir un derecho sobre dichos productos o cosas para otra persona diferente al dueño. Sin embargo, desconoce que la concepción del artículo 659 del Código Civil fue superada por la legislación ambiental de 1974¹ que introdujo algunas modificaciones, desde la legislación ambiental, a la legislación civil. Dicho cambio de legislación fue estudiado por la Corte Constitucional en sentencia C-126 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero y declarado exequible por ser congruente con la relación normativa entre la sociedad colombiana y la naturaleza, establecida a partir de la Constitución de 1991. Esta objeción ya había sido planteada al proyecto que dio lugar a la

¹ Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Ley General Forestal, ley que fue declarada inconstitucional por la Corte en sentencia C – 030 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Entonces se dijo:

“[El vuelo forestal] rompe la unidad del bosque con el suelo y con los demás recursos naturales asociados, modificando la concepción del Código de Recursos Naturales Renovables (CNRNR) que en su Libro II, Parte 8, Título III “De los Bosques”, dispone que este “título regula el manejo de suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código se denominan áreas forestales” (art. 202), concibiendo el suelo y el bosque como una unidad indisoluble. Adicionalmente, el Código define el área forestal protectora como una “zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables”, estableciendo la relación de suelo y bosque con otros recursos.

“Con ello el artículo 40 del proyecto de ley vuelve en forma inaceptable a la concepción del Código Civil de 1887 que considera “los productos de los inmuebles y las cosas accesorias a ellos, como la yerbas de un campo, la madera y frutos de los árboles (...) como bienes muebles aun antes de su separación, para el efecto de constituir un derecho sobre dichos productos o cosas a otra persona que el dueño (art. 659, Código Civil)”. Esta concepción estaba totalmente superada por la legislación ambiental de 1974 (CNRNR), tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional dejando en claro la legitimidad de las modificaciones que incorpora la legislación ambiental a la legislación civil. En este sentido, la Corte considera que la modificación de ciertas normas civiles realizada en el Código de Recursos Naturales Renovables, es totalmente congruente con la finalidad de la regulación ambiental perseguida con su expedición, ya que uno de sus objetivos es lograr la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables”².

Además de desconocer las modificaciones que en materia ambiental introdujo el Código de Recursos Naturales Renovables, el proyecto de ley no especifica qué se entiende por “titular” de una plantación forestal, lo cual tiene serias implicaciones para los derechos de campesinos propietarios que han adquirido de buena fe su dominio, pues la expresión “titular” al ser indeterminada permite que cualquier tercero poseedor o tenedor de la tierra -incluso si actúa de mala fe- constituya un derecho sobre una plantación de carácter privado, aun en contra y en perjuicio de los derechos del propietario de la tierra. Así, un tenedor o un poseedor, de buena o mala fe, puede constituir derechos sobre predios rurales.

Si bien podría argumentarse que la garantía real que se constituya sobre las plantaciones en virtud del derecho al vuelo forestal no tendría por qué afectar el derecho de dominio sobre la tierra, lo cierto es que si dicha garantía se hace efectiva cualquier entidad financiera podría disponer de las plantaciones forestales bajo un derecho así reconocido por la ley, lo que materialmente ocasionaría una grave e indebida limitación del derecho de propiedad sobre la tierra, pues de poco sirve tener una tierra que no puede ser usada económica y culturalmente, cuando todo lo que crezca por encima de ella es objeto de una garantía real constituida con anterioridad.

Esto significa que, sí se llegara a constituir una plantación forestal en un predio privado campesino, sin que interese quién es el dueño de la tierra, la plantación puede válidamente ser de un tercero, quien ejercerá el dominio sobre la misma, independientemente de los derechos que el propietario o propietarios tengan, y adicionalmente ese tercero podrá, en virtud del artículo segundo, utilizar dicha plantación como garantía de un crédito con cualquier entidad financiera.

Para explicar las diferentes y profundas implicaciones que tendría la aplicación de esta figura del vuelo forestal, enseguida se explican las implicaciones que la misma tendría en general sobre el derecho a la propiedad, sobre los derechos de los campesinos y sobre los derechos de los campesinos desplazados.

² Manuel Rodríguez Becerra y otros, “Comentarios al texto definitivo para segundo debate al proyecto de ley número 264 de 2004 -Cámara de Representantes, por medio de la cual se expide la Ley General Forestal”, consultado en Web: http://www.coama.org.co/documentos/articulos/comentarios_ley_forestal_ago25.pdf

2. Desconocimiento del derecho a la propiedad privada

La Constitución Política en su artículo 58 garantiza el derecho a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero; y finalmente (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”.

(...)

“6. De acuerdo con lo expuesto y teniendo como fundamento la Constitución Política de 1991, es claro que puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”³ (Negritas fuera del texto)

Además, el derecho a la propiedad ha sido reconocido por diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente y que nadie puede ser privado arbitrariamente de la misma. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 21 que *“toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”* y que *“ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”*.

En concordancia con estas definiciones, la Corte Constitucional, en sentencia C-189 de 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, reiteró que el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada contiene el uso, el goce y la disposición de la cosa y por lo tanto constituye un espacio de libertad para que el titular de este derecho pueda ejercer esas potestades de la forma que crea más satisfactoria, dentro de los límites que le imponga la ley y sin desconocer la función social de la propiedad. Esta libertad que tiene el propietario sobre la tierra le permite desarrollar actividades económicas dentro de esta, construir una vivienda si así lo estima conveniente o darle el uso que le parezca, siempre que no vaya en contra del ordenamiento jurídico.

La protección constitucional del derecho a la propiedad obedece a la necesidad de proteger una de las manifestaciones de las libertades del individuo, y además al reconocimiento del carácter subjetivo de este derecho. Igualmente, el reconocimiento del derecho a la propiedad privada implica limitar y prohibir el abuso, la invasión y la fuerza ilegal que terceros quieran imponer sobre un terreno legítimamente constituido como privado y protegido como tal por la ley y la Constitución. Cualquier norma que contemple o permita actos de usurpación o menoscabo de este derecho es una manifiesta violación al mandato constitucional.

³ Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Sin embargo, las principales características del derecho a la propiedad, reconocidas por la Corte Constitucional, en particular su plenitud y exclusividad y la protección que el Estado debe brindar frente a su abuso, son desconocidas por el establecimiento del derecho al vuelo forestal y por la separación entre el suelo y las plantaciones. Así, el proyecto de ley restringe el núcleo esencial del derecho a la propiedad, haciendo caso omiso de su definición constitucional e imposibilitando su ejercicio en caso de hacerse efectiva una garantía sobre la plantación, o de que un tercero decida registrarla en un predio que no le pertenece, caso en el cual puede, además, darle a la plantación el destino que mejor le parezca, pudiendo alterar el ecosistema o las calidades de la tierra, de tal suerte que el propietario de la tierra es quien no podrá disponer de ella como le parezca.

3. Afectación especial a los trabajadores agrarios

El proyecto de ley contiene una grave afectación de los derechos de campesinos y trabajadores rurales, para quienes la Constitución de 1991 contempla una especial protección. El artículo 64 señala que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios; el 65 establece la protección a la producción de alimentos; y el artículo 66 se refiere especialmente a los créditos agropecuarios. Estas normas, de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-006 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, “constituyen el fundamento de acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra” y evidencian que nuestra Carta Política protege los derechos a la propiedad, la tierra y el territorio de los trabajadores agrarios de manera especial:

“La jurisprudencia⁴ ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”.

Para los pobladores rurales, la tierra no sólo es un medio de subsistencia o una actividad económica, sino también una manifestación del ejercicio del derecho a la propiedad privada y un mecanismo para ejercer su propia cultura campesina o agrícola. El artículo 64 no sólo protege el acceso a la tierra, sino que propugna el pluralismo, el derecho al trabajo, a la alimentación adecuada y a un nivel de vida adecuado, en razón del vínculo especial entre los campesinos y sus tierras, tal y como lo señala el investigador Darío González Posso:

“En este sentido, se debe aceptar, como principio esencial, que la tierra para estos pueblos y comunidades no es solo un ‘medio de producción’, sino ante todo un espacio de la vida. Este principio establece diversos significados a la tierra y diversas lógicas de la relación con ella. Así, las comunidades locales y los pueblos originarios establecen con la tierra una relación bastante diferente a la lógica de los grandes mercados internacionales”⁵.

Por esta razón, la separación que introduce el proyecto de ley entre el suelo y sus frutos, además de desconocer la plenitud y exclusividad del derecho a la propiedad, afecta gravemente el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y los derechos relacionados y derivados de este, entre ellos el derecho a un nivel de vida adecuado, derechos que no podrán ser ejercidos a plenitud de aprobarse este proyecto de ley.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-021 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

⁵ Darío González Posso, “Vigencia de una Reforma Agraria Democrática”, pág. 2, consultado en Web: www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/VigenciaReformaAgrariaDemocratica.pdf

En efecto promover este proyecto es promover un modelo de agroindustria de exportación que no da cuenta de la población campesina colombiana, en especial de los pequeños campesinos y dentro de ésta de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y que en esa medida no considera los propios modelos agrarios de estas poblaciones. Así contradiciendo la Constitución este tipo de iniciativas ignoran el principio pluralista que debe orientar las leyes expedidas por el Congreso colombiano, las cuales deben responder a la naturaleza multicultural de la nación colombiana y a la protección efectiva de los campesinos, los indígenas y los afrodescendientes, como poblaciones vulnerables y titulares de especiales derechos.

4. Afectación especial a la población desplazada por la violencia

El vuelo forestal y el desarrollo de la separación entre el suelo y sus frutos también afecta gravemente los derechos a la propiedad de la población en situación de desplazamiento, que ha abandonado sus propiedades o tenencias y sobre las cuales un tercero puede registrar una plantación o constituir una garantía real.

De acuerdo con los preceptos relacionados con la especial protección a la población desplazada (artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Política, órdenes dictadas por la Corte Constitucional con ocasión de la sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, ley 387 de 1997 y decreto 2007 de 2001), el Estado debe tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos a la restitución de los bienes abandonados por la población desplazada. Dicha restitución debe ser integral y darse en condiciones de seguridad y dignidad.

Sin embargo, las disposiciones contenidas en este proyecto de ley en relación con la separación entre el suelo y sus frutos amenazan con desconocer gravemente los derechos de la población desplazada por la violencia y el mandato de protección reforzada del que son titulares, pues en el caso de las víctimas de desplazamiento, el hecho de que ellas no puedan estar en sus tierras y por lo tanto no puedan defender su derecho de propiedad o incluso el de posesión, las hace mucho más vulnerables a que terceros, aprovechando tal circunstancia: exploten sus tierras, establezcan plantaciones forestales, constituyan garantías sobre dichas plantaciones e incluso, que en los casos de terceros de mala fe, perfeccionen por esta vía acciones de despojo.

En esta medida un proyecto de ley que cree una figura como el vuelo forestal y no establezca mecanismos de protección para los derechos de las víctimas de desplazamiento desplazado se convierte en una fórmula que facilita el despojo y viola el derecho a la restitución al hacerlo materialmente ineficaz.

5. Conclusión

El proyecto de ley 286 de 2009 Senado, 001 de 2008 Cámara, “por medio del cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial” desconoce gravemente el derecho a la propiedad privada, en especial su plenitud y exclusividad en cabeza del propietario. Además amenaza gravemente los derechos de los trabajadores agrarios y de las víctimas de desplazamiento, poblaciones a las cuales la Constitución otorga especial protección y respecto de las cuales obliga a tomar acciones afirmativas en protección de su acceso progresivo a la propiedad de la tierra y de su derecho a la restitución, respectivamente.