

Bogotá., D.C., diciembre 6 de 2016

Doctor

**Lidio Arturo García Turbay**

Presidente

Comisión Quinta

Senado de la Republica

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva del Senado mediante comunicación de fecha 16 de septiembre del presente año y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la Comisión Quinta del Senado, del Proyecto de Ley número 124 de 2016 Senado y 206 de 2016 cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONEN PREDIOS RURALES DE PROPIEDAD DE LA NACIÓN Y TERRENOS BALDÍOS AFECTADOS POR LAS LICENCIAS DE EXPLOTACIÓN MINERA Y/O PETROLERA, A TRABAJADORES Y POBLADORES RURALES DE ESCASOS RECURSOS, CON FINES SOCIALES Y PRODUCTIVOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES"**.

### **1. Antecedentes del proyecto.**

El presente Proyecto de Ley N° 206 C. fue presentado por el Representante a la Cámara por el Departamento de Putumayo Orlando Aníbal Guerra de la Rosa publicado en la Gaceta número 106 del 18 de marzo de 2016, y enviado a la Comisión Quinta de la misma corporación donde se le asigno como ponente al Representante Arturo Yepes Álzate, quien dirigió la Ponencia para Primer y Segundo debate del proyecto que fue aprobado del 18 de agosto de 2016 dando tránsito al Senado con número de proyecto 124 de 2016 S para su consideración y estudio a quien se nombró como coordinadora ponente a la suscrita.

El objeto del presente proyecto como versa en el texto, pretende esencialmente *"adjudicar predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos que se encuentren fuera de un radio de 250 metros alrededor de las zonas donde se adelantes procesos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables"* así mismo el proyecto contiene cuatro artículos incluyendo su vigencia.

En virtud de su objeto, el presente proyecto de ley busca modificar el artículo 67, párrafo primero de la Ley 160 de 1994, reformado en el mismo sentido por la Ley 1728 de 2014, quedando de la siguiente manera:

**Parágrafo 1º.** *No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:*

- a) *Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.*
- b) *Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.*

**Parágrafo 2º.** *Los terrenos baldíos objeto de la presente ley, serán adjudicados exclusivamente a familias pobres.*

## **2. Discusión del proyecto en la Cámara de Representantes.**

En la revisión del expediente del proyecto en estudio, se observa que durante la discusión y debates del Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes, en la premura que exige una iniciativa con un fin social tan loable, se actuó de buena fe al considerar que la medida llegaría como un alivio para aquellas familias que carecen de tierras y así aportar en la solución efectiva al problema de concentración de tierras que padecemos en nuestro país, pasando por alto argumentos técnicos que deben ser estimados a fin de procurar el bienestar y la seguridad de las comunidades en general.

Como resultado de su discusión en la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley solo tuvo dos modificaciones, la primera apuntó a un cambio de forma en el título que no reforma sustancialmente el objetivo del proyecto, y la segunda hace referencia a un cambio del texto original, en el párrafo 2 del artículo 3, donde se determina que los baldíos serán entregados a las "familias pobres" y no a los poseedores de dichos predios.

Cabe anotar que durante su trámite en la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional, a través del INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras, y Agencia Nacional de Hidrocarburos, expresó su preocupación y objeciones a la iniciativa, con conceptos que evidencian las consecuencia de carácter técnico, económico y de seguridad que podría conducir la aprobación del presente Proyecto de Ley, sin embargo entiendo que la Cámara hizo uso de su autonomía legítimamente otorgada por la ley para seguir el trámite.

### 3. Consideraciones sobre el proyecto de ley.

Para enunciar las siguientes consideraciones, la suscrita tiene en cuenta el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

1. Partimos del entendido que en el año 2014 ya se habían realizado este requerimiento de reducción del radio alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, donde el gobierno encontró razonable modificar la norma anterior que establecía una restricción de 5 kilómetros, disminuyéndola a 2500 metros en la Ley 1728 de 2014. Antecedente que permite concluir, que en esta materia legislada en su momento se tuvo en cuenta estudios técnicos que soportaban la iniciativa al poderse establecer con certeza que dicha modificación no traería impactos negativos a las comunidades beneficiarias.
2. Con la pretensión de reducción del radio a 250 metros, el Ministerio de Minas manifiesta las siguientes preocupaciones relacionadas con las garantías ambientales, de seguridad e integridad de las comunidades que se vean expuestas como beneficiarias de esta iniciativa, que en mi concepto como coordinadora ponente, deben ser valoradas con responsabilidad para prever consecuencias futuras que vayan en contravía del bienestar social; cito:

*Consideramos que esta situación puede afectar gravemente a los adjudicatarios (campesinos) que se asentarían cerca a la boca de la mina o al punto de explotación petrolera, toda vez que en el ejercicio de estas actividades industriales, el derecho a la seguridad personal del campesinado beneficiario puede ser violentado por hechos de la naturaleza, accidentes de trabajo y acciones de terceros. Un ejemplo de lo anterior, fue la masacre perpetrada por el ELN en el corregimiento de Machuca, municipio de Segovia – Antioquia, tras dinamitar un oleoducto localizado a una distancia aproximada de dos kilómetros de este corregimiento, que provocó un incendio y se extendió a la población, quemando 46 casas y dejando un saldo de 84 personas muertas y 30 que lograron sobrevivir a pesar de sus quemaduras (...) Es preciso aclarar que las explotaciones mineras, sobre todo aquellas que se realizan a cielo abierto, incluyen una serie de operaciones que implican alto riesgo; como es el arranque de material estéril y del mineral, el cual se realiza generalmente mediante el sistema de perforación y voladura (empleando explosivos), que a la distancia propuesta, en la iniciativa de ley y por más que se utilicen los más altos estándares técnicos, producirán vibraciones que pueden generar afectaciones a las viviendas (...) Así mismo los proyectos mineros deben contar con polvorines para el almacenamiento de dichos explosivos, que dependiendo del tipo y cantidad a acopiar, la distancia que se debe guardar con respecto a terceros ajenos a la operación minera, a fin de prevenir accidentes no es constante.*

*De igual manera para el desarrollo normal de un proyecto minero se realizan otras actividades, tales como, transporte de mineral hacia las plantas de beneficio o transformación del material estéril a los botaderos destinados al*

*manejo y disposición de este tipo de material, a través de maquinaria y equipos pesados en constante movimiento, que pueden representar riesgo para la salud y vida de las personas ajenas a la operación.*

3. Las modificaciones propuestas en los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley en estudio, presentan errores de técnica jurídica, al pretender modificar funciones y competencias del desaparecido INCODER, determinadas por la Ley 160 de 1994, las cuales ya fueron adoptadas, recogidas y asignadas a la ANT por el Decreto Ley 2363 de 2015. En este orden de ideas, si el propósito del proyecto en cuestión era otorgar funciones no contenidas en normatividad vigente, el procedimiento correspondiente sería presentar un Proyecto de Ley que modifique el Decreto Ley 2363 de 2015 *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura"*.

4. En su artículo 3 párrafo 2 del Proyecto de Ley en estudio, establece:

**Parágrafo 2:** *Los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos, serán adjudicados exclusivamente a **familias pobres** y que carezcan de terrenos en propiedad o posesión en territorio nacional.*

Si bien esta proposición persigue un fin loable, el término *familias pobres* "no corresponde a una definición legal ni tiene sustento en ningún patrón de medición que permita señalar quienes pueden ser beneficiarios de las adjudicaciones de baldíos" (Oficio Presidencia de la República del 15 de julio de 2013), como lo argumentó en su momento la oficina jurídica de Presidencia de la República, cuando objetó el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1728 de 2014 en su paso a sanción presidencial, por razones de inconveniencia en su párrafo 2 del artículo 1, al considerar que la categoría "familias pobres" por tanto, dicha modificación incluida en el texto aprobado por Cámara.

5. La aprobación del presente Proyecto de Ley, según conceptos del Ministerio de Minas y la ANH, advierten sobre el impacto económico desde dos puntos de vista, por un lado el directamente relacionado con la industria minero energética y por otro lo concerniente a los costos administrativos que conllevarían posibles demandas de terceros contra el Estado, posterior a la adjudicación de baldíos, presumiendo la vulneración de derechos constitucionales como la vida, la salud, la integridad personal y el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano.

Es así como la industria, que aporta más del 30% al PIB del país, podría verse perjudicada con la aprobación de una norma de este tipo, al limitar la expansión de las actividades de exploración y explotación, afectando los ingresos territoriales por concepto de regalías, adicional a esto, la norma podría terminar incentivando de manera indirecta el fenómeno de aumento de número de mineros ilegales o invasores de zonas inadjudicables, prueba de

ello es que durante los años 2009-2016 se negaron 20.467 adjudicaciones por la cercanía a las áreas de explotación minera (cifras de la ANT), situación que nos lleva a inferir que, al eliminar la restricción determinada por la Ley 1728 de 2014, surgirían muchos interesados en que se les concedan licencias de explotación en los baldíos, poniendo en riesgo el fin social que persigue el presente Proyecto de Ley.

Con lo relacionado a los costos administrativos a los que este Proyecto de Ley conllevaría en caso de ser aprobado, estos estarían relacionados con las posibles demandas al Estado que sobrevendrían por parte de la industria, al no contemplar dentro del articulado la manera de proceder para los casos donde ya han sido adjudicadas licencias mineras, poniendo en riesgo la seguridad jurídica de los proyectos cuando ya la industria tiene unos derechos adquiridos; y por otra parte, por el riesgo a los que se expondría a una comunidad al proceder a adjudicar predios en cercanía a zonas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

#### 4. Proposición.

Teniendo en cuentas las anteriores consideraciones, solicitamos muy respetuosamente a la honorable Comisión V de Senado, archivar el Proyecto de Ley número 124 de 2016 Senado y 206 de 2016 cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONEN PREDIOS RURALES DE PROPIEDAD DE LA NACIÓN Y TERRENOS BALDÍOS AFECTADOS POR LAS LICENCIAS DE EXPLOTACIÓN MINERA Y/O PETROLERA, A TRABAJADORES Y POBLADORES RURALES DE ESCASOS RECURSOS, CON FINES SOCIALES Y PRODUCTIVOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES"**.

Atentamente,

**TERESITA GARCÍA ROMERO**

Senadora

Coordinadora ponente