

Regularización por parte del estado, una deuda con los habitantes de Playones y Sabanas comunales en Colombia¹

Regularization by the state, a debt with the inhabitants of Playones and communal Sabanas in Colombia

Angie Lorena Mojica Carreño²

Resumen

El presente trabajo tiene como fin desarrollar un trabajo investigativo de carácter histórico, teórico y social que permita desarrollar los conceptos de playón y sabanas comunales, y con ello identificar las relaciones de carácter socio ambiental de las regiones que ostentan esta clase de ecosistemas, así mismo identificar el conflicto social y económico que se presenta por el desarrollo de prácticas productivas en estas zonas que no han sido reglamentadas en su uso por la Agencia Nacional de Tierras ANT como lo reglamenta el acuerdo 58 de abril 16 de 2018 *“Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”* como es el caso de playones y sabanas comunales. Es por esto que se hace necesario interpretar el significado ambiental que tienen estos ecosistemas para las comunidades campesinas de los municipios en nuestro país, de igual manera resaltar y rescatar el uso responsable que estas comunidades deben tener con estos ecosistemas y la importancia que les representa desde el punto de vista social, ambiental y económico.

Palabras Claves: Playones, Sabanas, Agencia Nacional de Tierras, Reglamentación.

Abstract

The purpose of this work is to develop an investigative work of a historical, theoretical and social nature that allows the development of the concepts of playón and communal savannahs, and thereby identify the socio-environmental relationships of the regions that have this kind of ecosystems, as well as identify the social and

¹ El presente artículo se presenta como requisito para optar al grado de la Especialización en Responsabilidad ambiental y sostenibilidad de la Fundación Universitaria Agraria De Colombia, 2023.

² Abogada. Estudiante de Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial. Fundación Universitaria Agraria de Colombia.2023. mojica.angie@uniagraria.edu.co

economic conflict that arises from the development of productive practices in these areas that have not been regulated in their use by the National Land Agency ANT as regulated by agreement April 58, 16, 2018 "By which it is established the regulation for the granting of rights of use on vacant lots that cannot be awarded" as is the case of communal beaches and savannahs. That is why it is necessary to interpret the environmental meaning that these ecosystems have for the peasant communities of the municipalities in our country, in the same way to highlight and rescue the responsible use that these communities must have with these ecosystems and the importance that represents them from social, environmental and economic point of view.

Key Words: Playones, Savannahs, National Land Agency, Regulation.

Introducción

En Colombia, los conflictos relacionados con la tenencia y el uso de la tierra, constituyen uno de los temas estructurales de mayor envergadura en el desarrollo nacional; no solo por el conflicto armado que se ha vivido por años sino por la brecha entre lo urbano y lo rural, esto en cuanto a necesidades básicas insatisfechas o frente a las condiciones de vida rurales, lo que constituye un tema de alta complejidad.

A pesar de los recientes avances en la legislación de tierras, el Gobierno Nacional aún tiene una deuda grande con nuestros campesinos y el territorio que estos habitan, pues al día de hoy no se ha hecho uso efectivo de instrumentos previstos en la Ley 160 de 1994 y se han encontrado dificultades en temas centrales como es el manejo de los terrenos comunales de propiedad de la Nación; situación que implicó en su momento al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) en hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT) que pusiera en marcha iniciativas tendientes a dar especial importancia a este tipo de terrenos, como una solución a los conflictos que se presentan en el territorio nacional relacionados con el uso y ocupación de los mismos.

Con lo anterior se ahonda en el cuestionamiento sobre ¿Identificar la regularización por parte del estado, como una deuda con los habitantes de Playones y Sabanas comunales en Colombia?

Metodología

El presente artículo de investigación tiene un tipo de investigación cualitativa, como quiera que se tomara material documental relacionado con el objeto de investigación, así como la diferente información existente frente al tema de playones y sabanas comunales en Colombia, su normatividad vigente e información registrada en páginas oficiales con el fin de construir un nomograma de mayor interpretación.

Fundamentación Teórica

Los Terrenos Comunales en Colombia están constituidos por sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, sobre los que el Estado colombiano no puede adelantar programas de adquisición o adjudicación, pero que pueden ser objeto de uso y manejo por población campesina como se encuentra definido en la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo 114 de 2007 del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Sin embargo, es necesario indicar que los Terrenos Comunales, son aquellas áreas de playones y sabana, que constituyen reserva territorial del Estado, son imprescriptibles y sobre los cuales no se adelantarán procesos de adquisición de tierras, lo que significa que son propiedad del Estado Colombiano, que esta calidad no perderá nunca su vigencia y que por tanto no pueden ser adjudicados a particulares; sin embargo, establece la Ley que sí pueden ser objeto de uso individual o colectivo, previo reglamento que defina las condiciones para su uso.

Fue con la ley 160 de 1994 en su artículo 69 (Modificado por la Ley 1900 de 2018, art. 4) en donde se empezó a hablar de los terrenos comunales, allí reza que,

(..) En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dice el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar (...).

¿Qué es un Playón Comunal?

Es el Terreno baldío que periódicamente se inunda con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las de los ríos en sus avenidas, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar.

Es importante resaltar que en el INCODER definió que, un playón comunal es un “Terreno baldío que periódicamente se inunda con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las de los ríos en sus avenidas, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar”. (INCODER, 2014).



Fuente: Imagen del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)

¿Qué es una Sabana Comunal?

Son aquellas zonas compuestas por terrenos baldíos planos cubiertos de pastos naturales, que han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar.

Así mismo, el INCODER definió que, las sabanas comunales se definen como “zonas compuestas por terrenos baldíos planos cubiertos de pastos naturales, que han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar. (INCODER, 2014).

Desde la parte técnica y más desarrollada del concepto es claro indicar que la sabana es un tipo de ecosistema formado por una llanura de gran extensión cubierta de pastizales y hierbas en la que hay escasos árboles dispersos tal y como lo registro el Instituto Humboldt en el año 2018.

Se registra que, en nuestro país, las sabanas inundables de la Orinoquia Colombiana cubren la mayor extensión de los departamentos de Arauca y Casanare, hacen parte de la región de los Llanos Orientales la cual se caracteriza por la dominancia de las sabanas tropicales, formaciones abiertas, con un dosel discontinuo donde

predomina una matriz herbácea interrumpida compuesta por pastos y hierbas, o en ocasiones con plantas leñosas de bajo porte y palmas dispersas. (Sarmiento, 1994).

Las sabanas inundables corresponden al 12.5% del área de la cuenca del Orinoco, siendo este un ecosistema estratégico de gran importancia económica, biológica y ecológica para toda la Orinoquia. Este tipo de sabanas se caracterizan por establecerse en un plano topográfico cóncavo con zonas muy bajas conocidas como bajos y esteros, los cuales en épocas de lluvias se inundan por acción directa de la precipitación y por la escorrentía dada por el desborde de los ríos y caños. Por otro lado, las áreas más altas se conocen como bancos y banquetas que constituyen la base forrajera para la ganadería y fauna silvestre (Sastre et al., 2006).

En síntesis, es claro precisar que un playón comunal es una pequeña extensión de tierra que queda después de las inundaciones ya sea de ciénagas o ríos, mientras que las sabanas comunales son grandes extensiones de tierras recubiertas de pastos nativos que nacen de forma natural.

Los playones y las sabanas comunales son micro regiones que han sido vitales en el desarrollo de las economías campesinas de la región caribe en Colombia, especialmente para el levante de ganadería en pío, la minería de materiales de construcción, cultivos de pancoger y la pesca, es por ello que antes de que el desarrollo económico irrumpa y acabe con estos biomas es importante describir e interpretar el ethos que existe entre el hombre y estos ecosistemas, con el fin de poder mejorar los sistemas de planeación de desarrollo contextualizándolos hacia la protección racional de estos ecosistemas.

Historia de la de organización del territorio

En nuestro país, los mayores conflictos han estado relacionados con el uso y tenencia de la tierra, lo que constituye una gran problemática para el territorio y su organización, a lo largo de la historia; no solo la brecha que siempre ha existido entre lo urbano y lo rural, sino por la falta de intervención del estado en zonas y ecosistemas en donde el campesinado colombiano lo requiere.

Es así que, desde zonas muy estratégicas en el país, nuestros campesinos han esperado la asignación, uso y manejo de terrenos comunales en Colombia y con ello su reglamentación, esto como quiera que desde épocas inmemorables y de forma tradicional entre ellos mismos se han organizado para darle un uso a los playones y sabanas comunales.

Sin embargo, es claro precisa que para ello se tenía la Ley 160 de 1994 y en el Acuerdo 114 de 2007 proferido por el Consejo Directivo del INCODER, en donde se buscó contribuir a la solución de los conflictos que se presentan en dichos predios y procurar el ordenamiento del territorio, así como la defensa de las tierras de la Nación.

Es por ello que resulta preciso resaltar la cartilla que en su momento saco el INCODER sobre “*asignación de uso y manejo de los terrenos comunales de la nación*”, allí plasmo que se deben tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos para buscar la solución de los conflictos que se presentan en dichos predios:

- a. Las necesidades de carácter redistributivo regional;
- b. La caracterización del uso del terreno para el desarrollo de una economía campesina de subsistencia;
- c. La explotación del suelo que genere un excedente económico familiar como mínimo de 1,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- d. El apoyo con asistencia técnica, aplicación de tecnología apropiada al terreno comunal, capacitación y asesoría para el mercadeo de excedentes comercializables;
- e. La identificación de la clase agrológica o capacidad de uso del suelo del terreno;
- f. La fragilidad de los ecosistemas y sus altos niveles de intervención.

Adicionalmente, contribuye al proceso de reconocimiento a los pobladores de especial protección constitucional¹ y recuperación de los bienes públicos rurales de la nación para destinarlos a lo que constitucionalmente están definidos y poder migrar hacia las actividades económicas según los usos vocacionales y ambientalmente sostenibles del territorio; haciendo uso de los instrumentos de ordenación de los cuerpos de agua, como lo son los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, como baluarte de la ordenación agraria y ambiental del país.

La política de tierras y en especial la de recuperación de los bienes públicos rurales de uso común, ha de estar sujeta a la agenda de todo gobierno. Es una problemática de vieja data, pese a ello, aun no logra ser un problema percibido por el conjunto de la ciudadanía, más allá de los pueblos que lo padecen o de los agentes que los generan. Es necesario lograr que este problema sea percibido para que sea digno

de un debate público y una “intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982). En particular se hace referencia a los bienes baldíos de la nación que desde 1956 constituyen reserva territorial del Estado; tratándose en específico de todos los playones y sabanas comunales; terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que lo forman o con las de los ríos en sus avenidas, sobre los cuales desde entonces y como fuera ratificado por la ley 160 de 1994 recae una presunción legal de pertenecer a la nación.

Origen jurídico

PLAYONES Y SABANAS COMUNALES	
<p>LEY 97 DE 1946</p> <p>Por la cual se dictan disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos</p>	<p>Artículo 13. Exclúyese de la reserva de que hablan los artículos 107 y numeral d) del artículo 45 del Código Fiscal, las islas y playones de los ríos y lagos navegables, sincerse las reservas que se consideren necesarias por medio de ley o decreto especial.</p> <p>En consecuencia, pueden ser adjudicables en la forma y condiciones que el Gobierno determinare en la respectiva reglamentación, dándose preferencia, en todo caso, a los colonos pobres que no tengan otros medios de subsistencia.</p>
<p>DECRETO 547 DE 1947</p> <p>Por el cual se reglamenta la Ley 97 de 1946</p>	<p>Artículo 14. En lo sucesivo, las islas y playones podrán ser adjudicables a los particulares, con las siguientes condiciones:</p> <p>a) Deberá preferirse a quienes carezcan de otros medios de subsistencia, hecho que puede comprobarse con los correspondientes certificados de las oficinas de hacienda nacional y de catastro en los que conste que el peticionario no figura con renta o patrimonio alguno;</p> <p>b) Se preferirá, además, a quienes estando en el caso del aparte anterior, sean actualmente ocupantes o arrendatarios de la isla o playón, siendo entendido que se respetarán en todas sus partes los contratos de arrendamiento vigentes y cualquiera que sea la situación económica de los arrendatarios;</p>

	<p>c) Por regla general, la extensión adjudicable no deberá ser mayor de 5 hectáreas, pero el Ministerio de la Economía podrá ampliar esa extensión cuando las circunstancias de área de la isla o playón, su situación geográfica, reducido número de aspirantes etc., lo permitan; y</p> <p>d) Mientras se determina el procedimiento más aconsejable para esta clase de adjudicaciones, se adoptará el de las comisiones oficiales de adjudicación de que tratan los decretos 198 y 1418 de 1943.</p>
<p>LEY 135 DE 1961</p> <p>Reforma social agraria</p>	<p>dispone como función del INCORA : m) Dar utilización social a nuevas tierras aptas para la explotación agropecuaria, mediante la afectación con programas de reforma agraria de aquellas que accedan al dominio privado por aluvión o desecación espontánea; delimitar las que sean del dominio del Estado y las de propiedad privada cuando hayan quedado al descubierto por desecación provocada o artificial de lagos, ríos, ciénagas o depósitos naturales de agua; y regular el uso y manejo de los “playones y sabanas comunales”, pudiendo ejecutar u ordenar la demolición o remoción de diques u obstáculos que impidan su uso común o el libre y natural, flujo de las aguas</p>
<p>LEY 2811 DE 1974</p> <p>Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente</p>	<p>En el artículo 181 se reconoce la existencia de playones y sabanas comunales de dominio público como terrenos constituyentes del suelo agrícola sobre los cuales la “administración reglamentará su utilización”</p>
<p>DECRETO 2031 DE 1988</p>	<p>Artículo 15. RESERVA DE TERRENOS COMUNALES. Constituyen reserva territorial del Estado para efectos de su regulación, uso y manejo, todos los "playones y sabanas comunales" existentes en el país, cuyos</p>

<p>Por el cual se reglamenta el literal m) del artículo 3° de la Ley 135.</p>	<p>terrenos y uso correspondan a las características y definiciones señaladas en el presente Decreto.</p>
<p>LEY 160 DE 1994</p> <p>“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”</p>	<p>Artículo 69 inciso 5. En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger. Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar</p>
<p>DECRETO REGLAMENTARIO 2663 DE 1994</p> <p>Por el cual se reglamentan los Capítulos X y IVX de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de dominio de la Nación y los</p>	<p>Artículo 19. Definiciones. Para los efectos de este Decreto se entiende por: Playones comunales. Los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las de los ríos en sus avenidas, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar.</p> <p>Sabanas comunales. Zonas compuestas por terrenos baldíos planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar.</p>

<p>relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de comunidades negras</p>	
<p>DECRETO 4983 DE 2007</p> <p>Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, y el deslinde de las tierras del dominio de la Nación, se establecen los procedimientos respectivos y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 11. Definiciones. Para efectos de la aplicación de los procedimientos agrarios previstos en este Decreto, adóptanse las siguientes definiciones:</p> <p>a) Playones comunales. Son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar;</p> <p>b) Sabanas comunales. Son las zonas compuestas por terrenos baldíos planos, cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar;</p>
<p>ACUERDO NÚMERO 114 DE 2007</p> <p>Junta Directiva de INCODER</p>	<p>Reglamentó el uso y manejo de terrenos comunales; entre ellos los playones y sabanas comunales.</p>
<p>RESOLUCIÓN N° 2140 DEL 21 DE OCTUBRE DE 2009</p>	<p>Por la cual se delega en los directores territoriales y en la subgerencia de tierras rurales del INCODER, la ejecución de los procedimientos agrarios de extinción de derecho de dominio, clarificación, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde y restitución de playones y madre selvas desecadas. En su artículo</p>

	<p>primero delegó en los directores territoriales dictar las providencias mediante las cuales se inicie los procedimientos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de las tierras que fueren del dominio de la nación, de los particulares. Igualmente, regular el uso de terrenos comunales (sabanas playones comunales) y recuperar baldíos indebidamente ocupados.</p>
<p>DECRETO 1465 DE 2013</p> <p>Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 4. Definiciones. Para efectos del desarrollo los procesos agrarios regulados en el presente Decreto deben tenerse en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Playones Comunales. Son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar.</p> <p>Playones Nacionales. Son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan a consecuencia del mar de leva y de las avenidas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas.</p>

<p>LEY 1753 DE 2015</p> <p>“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.</p>	<p>Artículo 107. Facultó al Presidente de la República para efectuar un ajuste institucional integral y en ese sentido crear una entidad responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo</p>
<p>DECRETO-LEY 2363 DE 2015</p> <p>Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura</p>	<p>Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados deslinde, de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.</p> <p>Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. 6. Adelantar y decidir los procedimientos de constitución de reglamentos de sabanas y playones comunales, de conformidad con los lineamientos y criterios adoptados por la Agencia.</p>
<p>ACUERDO 58 DE 2018</p> <p>AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS</p> <p>Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.</p>	<p>Artículo 1o. objeto 1. Las sabanas, y los playones comunales que periódicamente se inundan como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.</p> <p>ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Playones. Terrenos baldíos deslindados que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman o con las de los ríos en sus avenidas que pueden ser usados según criterios técnicos y ambientales y lo indicado en el presente reglamento. Se promoverá el mantenimiento de las áreas comunales en los playones.</p> <p>Sabanas comunales. Son zonas compuestas por terrenos baldíos deslindados, generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido</p>

	siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar.
<p>LEY 1900 DE 2018</p> <p>Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 69 En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantará programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger.</p> <p>Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.</p>

Fuente: Elaboración propia con información consultada en el Gestor Normativo de la Función Pública.

Es preciso aclarar que el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 establece que en las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras, estas áreas constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles; Que el campo colombiano presenta multiplicidad de actores y que la implementación de la política de tierras, en particular la implementación de medidas de administración de tierras en áreas con predominancia de baldíos inadjudicables requiere un enfoque territorial que comprenda las dinámicas sociales de la legítima tenencia de los pequeños y medianos productores, conforme lo establece el acuerdo final de paz.

Características

De acuerdo a la Resolución 5868 del 30 de abril de 2021, emitida por la Agencia Nacional de Tierras, las características de los playones y sabanas comunales son:

- Imprescriptibles.
- Reserva territorial del estado.
- Predios que se inundan periódicamente por avenidas de ríos, lagunas o ciénagas.
- no son susceptibles de adjudicación.

Cuales son y donde se ubican

Según el ACUERDO 114 DE 2007 del Consejo Directivo del INCODER las sabanas comunales son zonas compuestas por terrenos baldíos planos cubiertos de pastos naturales, que han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar.



Fuente: Sabana Comunal de Costilla, fotografía de la ANT.

Según el ACUERDO 114 DE 2007 del Consejo Directivo del INCODER los playones son Terrenos baldíos que periódicamente se inunda con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las de los ríos en sus avenidas, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar.

Para el año 2022, la política pública advertía sobre las amenazas que yacían sobre estos ecosistemas. “uno de los ecosistemas más amenazados por diferentes actividades humanas no sostenibles y, en donde estos ecosistemas fueron o son

representativos, están siendo destruidos y/o alterados sin tener en cuenta que los impactos ambientales derivados de esta intervención pueden tener efectos de largo plazo que afecten la calidad de vida de la población y del ambiente en general” (Minambientes, 2002).

Cabe aclarar que es muy completo lograr encontrar cartografía sobre las sabanas y playones en Colombia por su condición especial de baldío, así como las épocas en las que estos ecosistemas se presentan, sin embargo, se encontró un registro del año 2020 del IDEAM, en donde se logra identificar las sabanas en nuestro país.

Evidencia porque tiene control social del territorio

Los playones han sido objeto de disputas por parte de aquellas sociedades o comunidades que los rodean o se asientan cerca de ellos; si bien en algún momento ha coexistido grupo de personas de manera pacífica con la intención de darle un uso comunal a los predios o terrenos que se producen por las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, como por ejemplo los pequeños ganaderos en municipios del Cesar, quienes, con el fin de sustentar una posible titulación, y que por la ambición de unos pocos desembocó en el cerramiento de predios generando a la postre, conflictos entre los habitantes más cercanos.

Lo anterior, se puede evidenciar en el libro “*Playones de Sincerin - Una reserva de uso comunal en disputa*” escrito por Laura Margarita Babilonia, Rosa Jiménez Ahumada y Angelica Navarro Monterroza, en donde indica que,

(...) Por lo que se piensa que puede que varias de las situaciones conflictivas hoy en el municipio, sean un reducto del control político y territorial que se mantuvo de manera “silenciosa” los grupos paramilitares. Así los relatos de los campesinos que involucran un vicio armado sobre la tierra, por ser ocupada por terratenientes que estuvieron vinculados con estos grupos (...)

De esta manera es claro que los playones generan un control social en el territorio toda vez que por medio de estos terrenos fértiles y producción comunal los habitantes de un municipio o de un sector se benefician de manera directa, razón por la cual genera presencia y asentamiento cercanos a los mismo; sin embargo esta situación genera deterioro al medio ambiente y muchas veces consecuencias irreversibles para los ecosistemas al generar desecación de las lagunas o ciénagas por la intervención sin control por parte del ser humano.

Manejo de la propiedad, materialización de la autorregulación y autogestión y proyectos productivos y sociales, y aporte a la protección del medio ambiente.

El manejo de la propiedad es de carácter comunitario, se requiere que busque un beneficio de aquellos asentamientos cercanos, a los playones y sabanas, que el Estado Colombiano mediante diferente normatividad ha intentado regular su operación y funcionamiento, incluso dejándolos como predios baldíos con la característica propia de no ser adjudicables, precisamente por ser carácter común.

Mediante declaratorias, realizadas actualmente por la Agencia Nacional de Tierras, la cual después de más de 20 años de la expedición de la Ley 160 de 1994, se ha puesto al frente de este tema dando alcance a esta clase de explotación del suelo rural, buscando la protección de los recursos naturales.

Así las cosas, el estado colombiano al realizar la correspondiente declaratoria de estas áreas le es posible invertir en proyectos productivos que activen la economía del sector en busca siempre de una mejor calidad de vida de los habitantes.

De acuerdo a la Ley 1900 de 2018, los proyectos productivos deben estar encaminados a los productos de pancoger, teniendo en cuenta que el cerramiento de predios para la explotación ganadera genera conflictos socio-ambiental al igual que una indebida utilización del territorio comunitarios como son los playones, como la siembra de cultivos transitorios como la patilla, maíz y melón; en cuanto a minería se pueden encontrar minerales como el balastros, arena y gravilla; pastoreo, cría y levante de ganado.

En lo referente a la normatividad ambiental, mediante el Literal d del Artículo 181 del Decreto 2811 de 1974, se ordena Administrar y reglamentar la conveniente utilización de las sabanas y playones comunales e islas de dominio público, esto con el fin de un desarrollo sostenible y amigable con el medio ambiente.

Así mismo es importante resaltar que en lo que respecta a la Reglamentación de Uso del Suelo en Terrenos Comunales de sabanas y playones, ya se había indicado que un proceso administrativo y jurídico mediante el cual ante el INCODER hoy ANT está en la obligación de definir el USO y las CONDICIONES DE MANEJO ADECUADO de los terrenos comunales por parte de quienes la ley establece como usuarios, determinando la cantidad de campesinos o pescadores que pueden hacer uso del terreno, deberes y derechos que se tienen para el uso ya sea en forma individual o colectiva.

Es así que se debía establecer cuáles serían los usuarios o la comunidad que podía aprovechar estos terrenos comunales, en donde el INCODER en su momento estableció:

Los aspirantes que podrán ser usuarios de los terrenos comunales, serán los que cumplan los siguientes requisitos:

- Ser campesino o pescador, hombre o mujer, mayor de 16 años;
- No poseer activos totales brutos que superen los treinta (30) salarios mínimos mensuales vigentes (smmlv);
- No ser propietario o poseedor de tierras;
- Residir o trabajar en la zona del municipio donde se ubica el respectivo terreno comunal;
- No tener ingresos mensuales familiares que superen un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv),
- Obtener un puntaje no inferior a sesenta (60) puntos en la calificación

Ahora bien, la pregunta de mayor envergadura es cuales son los usos que se pueden desarrollar en un playón comunal, para ello se reitera una vez más que se había determinado para explotación exclusiva con cultivos de pancoger. Estas podrán plantearse mediante zonas de uso comunal o de ocupación individual.

En cuanto a la sabana comunal se estableció que además de los usos de protección ambiental, solo se permite el establecimiento de cultivos de pancoger, pesca o ganadería. Estas solo podrán desarrollarse de manera comunal.

También se debe aclarar que con el Acuerdo 114 de 2007 del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el cuanto tiene por objeto reglamentar el uso y manejo de los terrenos comunales, allí se establecieron los usos prohibidos:

1. Las actividades que produzcan sedimentación en los playones tales como la deforestación de las orillas de los caños que alimentan los mismos o en el contorno de los playones. De igual forma, prácticas indebidas en las labores agropecuarias que conlleven la contaminación del agua, el arrastre de suelo y generen procesos erosivos, incidiendo tanto en el volumen, como en la calidad del agua.
2. Las prácticas inadecuadas como la modificación del cauce natural de los caños que alimentan los playones y desagües de los mismos, eliminar la vegetación que se encuentra sobre el agua para capturar

los peces, así como la vegetación natural y espontánea que crece a lo largo de las citadas fuentes.

3. La utilización de técnicas indebidas para el aprovechamiento de recursos o sobreexplotación de algunos de ellos, como ocurre con la captura de peces sin la talla permitida y el uso de redes inapropiadas para la pesca, con tamaños de ojo inferiores a los permitidos.
4. La pesca con venenos extraídos de plantas tóxicas o con dinamita u otros elementos que afecten la riqueza pesquera, los recursos naturales y el medio ambiente.
5. La intervención y transformación del área definida como forestal protectora, dentro del terreno comunal.
6. La construcción de viviendas de carácter permanente o transitoria.
7. La extracción y el tráfico ilegal de aves, reptiles, mamíferos y demás especies existentes en el terreno comunal.

Se trae esta referencia como representación de la importancia de estos ecosistemas, como los playones, al ser un espacio de uso particularmente demandado por todos los campesinos en su conjunto, en donde constituyen una especie de columna vertebral del sistema socioecológico.

Manejo político

“La política de tierras y en especial la de recuperación de los bienes públicos rurales de uso común, ha de estar sujeta a la agenda de todo gobierno.” Esto quiere que está en cabeza de cada gobierno la obligación de organizar el territorio rural con el único fin de integrar las actividades productivas de cada región y de esta manera evitar conflictos en razón de la tenencia de la tierra, así como el deterioro de los ecosistemas como la ciénagas y sabanas.

Claro está, que esto la integración constante de los habitantes de cada uno de los territorios pues son estos los que directamente se encuentran afectados o beneficiados por encontrarse en las riveras de estos playones, lo que hace que estas personas sean necesarias en la estructuración de la organización de sus territorios.

En consonancia con lo anterior tenemos lo dicho en la exposición de motivos del proyecto de ley tendiente a adoptar una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los

lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales, presentada ante el Congreso de la República en el año 2020:

Estos territorios han sido y siguen siendo escenario y centro de disputa y conflictos territoriales, que se manifiestan en medio de una reconfiguración territorial, la cual está determinada, en parte, por la dinámica de usos y los agentes que acceden a ella, por derecho o por poder. Esta dinámica de reconfiguración de los territorios asume la ruptura del poder público estatal, y su cesión a actores privados (Porto, 2001).

En este sentido el conflicto se manifiesta como situaciones de confrontación y disputa entre actores sociales, económicos y políticos, que devienen en procesos de distribución inequitativa de la tierra, de restricciones para el acceso democrático de la tierra, en términos de los usos y formas de tenencia de la propiedad. (Osorno, 2017). Ahora bien, una política pública [de Estado] existe cuando las instituciones públicas asumen la tarea de alcanzar objetivos considerados deseables, mediante un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Así mismo, las acciones de las instituciones del Estado se desarrollan para y a través de actores sociales que, de igual forma, son quienes las conciben, la deciden e implementan; así mismo son personas los destinatarios de las políticas públicas, ya sea de manera directa o indirecta.

Con el objetivo de lograr demarcar una verdadera organización del territorio rural y en búsqueda de cumplimiento de la política agraria en Colombia y el uso efectivo de suelo en actividades agropecuarias que se ajustaran a la necesidades propias de cada territorio, el estado colombiano, frente al tema de playones y territorio comunitarios que a pesar de ser baldíos no son adjudicables como anteriormente se expresó, creo el procedimiento administrativo de deslinde el cual consiste en determinar si un predio ha salido del dominio del estado, delimitar las tierras que pertenecen a la nación y que están en cabeza de particulares y establecer cuando ha existido una indebida ocupación de baldíos.

Problemas y logros que han tenido

El cercamiento de los playones es otro conflicto que se presenta en la ciénaga. En el periodo de aguas bajas los playones son usados tradicionalmente por los pescadores y agricultores para establecer cultivos transitorios, generalmente cultivos de pancoger. Sin embargo, los propietarios de las fincas cercan los playones para su ganado y se apropian de estos espacios de uso, ocasionando conflictos entre ganaderos y pescadores-agricultores.

Los problemas presentados en los playones y ciénagas comunales ya han sido expuestos en varias ocasiones en transcurso del presente trabajo, como la utilización de dichos predios baldíos en actividades de ganadería extensiva

mediante el encerramiento de los mismo de manera arbitraria y sin tener en cuenta las inundaciones que estos presentan y en muchas veces generando desecamiento de estos ecosistemas.

Esta explotación en control ha llevado también a conflictos por la utilización de la tierra que en mediante el desplazamiento de esos habitantes comunales quienes por tradición y reconocimiento sí tienen derecho a la explotación de los playones y ciénagas comunales.

Sin embargo, el estado colombiano en razón de la constitución política de 1991 ha intentado reglamentar estos derechos de carácter tradicional, tal y como se puede evidenciar mediante la Ley 160 de 1994, que ha avanzado en crear un reglamento para su declaratoria, definición y deslinde de esta clase de territorios.

Igualmente, gracias al acuerdo de paz, uno de los ejes centrales del mismo está en reforma agraria integral, colocando la utilización de la tierra en debida forma, y de acuerdo de a las necesidades de los habitantes y de las personas encargadas del trabajo de campo, como el centro de las soluciones.

El cercamiento de los playones es otro conflicto que se presenta en la ciénaga. En el periodo de aguas bajas los playones son usados tradicionalmente por los pescadores y agricultores para establecer cultivos transitorios, generalmente cultivos de pancoger. Sin embargo, los propietarios de las fincas cercan los playones para su ganado y se apropian de estos espacios de uso, ocasionando conflictos entre ganaderos y pescadores-agricultores.

Los playones son espacios donde se desarrollan diferentes actividades incluyendo la ganadería, la agricultura y la extracción de materiales como el balastro. Los playones y sus componentes (e.g. los nutrientes del suelo) pueden considerarse como un recurso de uso común (RUC) al cumplir con dos características fundamentales: baja exclusividad y alta rivalidad en el consumo (Madrigal-Ballesteros et al. 2013). La mayoría de los recursos comunes son lo suficientemente grandes para que múltiples actores puedan utilizarlos de manera simultánea, siendo costoso limitar o excluir beneficiarios potenciales de su uso, situación que se evidencia en los playones de la Ciénaga de Zapatosa (Ostrom 1990, 2002). En general, cuando valiosos RUC se encuentran bajo un régimen de acceso abierto, se obtiene potencialmente como resultado, su degradación y eventual destrucción (Ostrom 1999). De otro lado, la agricultura y la ganadería se han extendido por estos playones, en los cuales los terratenientes han construido jarillones o diques que alteran la dinámica hídrica de la ciénaga y el río. Por su parte, manglares y bosques naturales han sido históricamente quemados por ganaderos para ampliar potreros (Viloria 2008).

Otro de los problemas importantes relacionados con derechos de uso se refiere al cercamiento de los playones. Viloría (2008) ilustra este fenómeno con la situación de la ganadería y la pesca en la ciénaga: “Los ganaderos costeños que todavía practican la ganadería de trashumancia, la cual consiste el trasladar el ganado a zonas bajas (playones) o altas de la finca, dependiendo del nivel de las aguas en las orillas de ríos y ciénagas... Aquí el dilema es que muchos de los playones o tierras comunales fueron cercados por terratenientes”. 68 Con el cercamiento, los playones no podrán ser utilizados por los pescadores y otros pobladores, que tradicionalmente en la época seca, han sido utilizados para establecer cultivos transitorios de ciclo corto. Además, la utilización de estos playones para la ganadería genera diversos impactos directos a la ciénaga tales como contaminación de las aguas, deforestación de la vegetación asociada a este ecosistema y la degradación de los suelos. Esta situación afecta a los demás pobladores que viven de los recursos que pueden obtener de la ciénaga. Finalmente, la expansión de pastos para la ganadería a través de la quema de bosque es la causa principal de la disminución de la palma de estera. Lo anterior aunado a las tendencias de concentración de la tierra en la región, generan que los remanentes de palma de estera se encuentren en relictos de bosque ubicados dentro de predios privados, lo cual limita el acceso a este recurso y afecta a las artesanas y demás pobladores que obtienen otros ingresos para sus familias de esta actividad.

Organización del territorio y consecución de la paz territorial

La organización del territorio es de gran importancia, teniendo en cuenta que desde aquellos pequeños grupos de personas que se desarrollan las pequeñas actividades agrícolas que se vuelven cada una el motor del sector agrícola en Colombia.

El estado debe velar por una correcta organización del territorio, sobretodo en este tema como son los playones, que de acuerdo a lo estudiado son eventos extraordinarios y que no son de constante suceso a través del tiempo; sino que en cambio, se presenta en ciertas épocas del año que son aprovechadas por lo habitantes para sacar provecho de la tierra. Sin embargo, su utilización conlleva primero a conflictos de carácter ambiental y social, pues no saber dar una correcta distribución desemboca en daños a los ecosistemas como también en muertes y desplazamientos.

Es por eso que es deber del estado lograr reglamentar en debida forma esta clase de situaciones jurídicas que se presentan con el fin de llevar paz a los territorios y que las personas que allí habitan tengan las condiciones dignas y justas de acuerdo a su tradición e historia.

Conclusiones

- El estado colombiano debe regular de manera profunda a los playones y sabanas comunales, toda vez que esta situación ha conllevado a que los habitantes de estos lugares estén desprotegidos en sus derechos frente al uso de la tierra.
- La falta de protección por parte del estado produce violencia y desplazamiento de los habitantes de los playones y sabanas comunales, por lo tanto, se presenta pérdida del valor cultural de estas tierras.
- Debido a la falta de interés y políticas públicas reales en cuanto a la explotación de estos territorios se presentan depreciaciones a los recursos naturales y daños e impactos graves al medio ambiente.
- Por último, con el fin de evitar situaciones que agraven las condiciones actuales debe el estado buscar formas de diálogo y factores que sean idóneos en las declaratorias de estas zonas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Playones de Sincerín: Una reserva de uso comunal en disputa, Universidad de Cartagena. (2019). Facultad de Ciencias Sociales y Educación Observatorio de Desplazamiento, Conflictos y Construcción de Paz. Cartagena.

Legislación de acceso a tierras en Colombia, Colectivo Agrario Abya Yala. (2016). Bogotá.

Ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales, Congreso de la Republica. (2020). Bogotá.

Propuesta de límite del humedal en la ventana piloto ciénaga de zapatosa, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2016). Bogotá.

Reglamentación del uso y manejo de terrenos comunales, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2007). Bogotá.

LEY 97 DE 1946, "Por la cual se dictan disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos" obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1634750>.

DECRETO 547 DE 1947 “Por el cual se reglamenta la Ley 97 de 1946” obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1117728>

LEY 135 DE 1961 “Reforma social agraria” obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153>

LEY 2811 DE 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551>

DECRETO 2031 DE 1988 “Por el cual se reglamenta el literal m) del artículo 3° de la Ley 135” obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1756375>

LEY 160 DE 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.” obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1756375>

DECRETO REGLAMENTARIO 2663 DE 1994 “Por el cual se reglamentan los Capítulos X y IVX de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de comunidades negras” obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1772756>

DECRETO 4983 DE 2007 “Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, y el deslinde de las tierras del dominio de la Nación, se establecen los procedimientos respectivos y se dictan otras disposiciones” obtenido de [https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1880412#:~:text=DECRET O%204983%20DE%202007&text=\(diciembre%2028\),por%20el%20cual%20se%20reglamenta%20la%20Ley%201152%20de%202007,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.](https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1880412#:~:text=DECRET O%204983%20DE%202007&text=(diciembre%2028),por%20el%20cual%20se%20reglamenta%20la%20Ley%201152%20de%202007,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.)

ACUERDO NÚMERO 114 DE 2007 “Junta Directiva de INCODER” obtenido de https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/acuerdo_ant_0058_2018.htm

DECRETO 1465 DE 2013 “Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones” obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1291452>

LEY 1753 DE 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

DECRETO-LEY 2363 DE 2015 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura” <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67314>

ACUERDO 58 DE 2018 “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables” obtenido de https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2022/09/Acuerdo_ant_0058_2018.pdf

LEY 1900 DE 2018 “ Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones” obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86981>