

1. ¿POR QUÉ UNA LEY DE TIERRAS?

Colombia ha vivido diversas reformas a los regímenes de tierras durante los últimos 100 años, pasando de una estructura que iba del latifundio al minifundio desde el siglo XIX, a una de carácter multimodal (que mira los tamaños de la propiedad y el sujeto al que se le adjudica) pero que ha mantenido casi los mismos problemas históricos sobre tenencia de la tierra.

En ese trasegar histórico, la necesidad de claridad sobre la estructura y tenencia de la tierra en Colombia ha sido un imperativo por el que muchos gobiernos han intentado encontrar la fórmula más efectiva, no sólo frente a la seguridad jurídica de quienes ostentan la categoría de propietarios privados (grandes o pequeños) sino de aquellos quienes aún luchan por el acceso a la tierra.

Los baldíos pasaron de ser otorgados desde principios del siglo XX sin que el Estado contara con una institucionalidad preparada para adjudicarlos con certeza en cuanto a su situación física y jurídica a cualquier persona que los explotara económicamente, a ser adjudicados posterior a la Ley 160 de 1994, primordialmente a los sujetos más vulnerables socialmente y necesitados de tierra o quienes la tienen insuficiente, especialmente el campesinado y los grupos étnicos. Sin embargo, esos cambios en la historia legal del país, hicieron que muchos colombianos (no necesariamente campesinos o de grupos étnicos) pudieran en determinado momento acceder legalmente a terrenos baldíos de la Nación, con el atenuante que gran parte de ellos no contaron con instrumentos idóneos y expeditos para clarificar los derechos de propiedad, por lo que hoy es incierta la realidad fáctica y jurídica de muchos predios rurales del país.

Como consecuencia de esto, hoy tenemos un país con diversas categorías de ocupantes y propietarios que socialmente acaban por inducir al tradicional debate entre terratenientes y campesinos. Nosotros consideramos que gran parte de esta eterna discusión tiene sus raíces, por un lado, en la falta de instrumentos de acción por parte del Estado que estén actualizados y acordes con la época en la que vivimos, y por otro, en la ausencia de claridad frente a los derechos de propiedad de la tierra en Colombia y un mayor rigor legal para hacer cumplir la función social de la propiedad rural. Frente a lo primero, expedimos el Decreto Ley 902 de 2017, que nos permite avanzar en la actualización de los procedimientos para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la estructura legal y constitucional posterior a 1991 (Ley 160 de 1994); frente a lo segundo, presentamos el presente proyecto de ley.

Hoy más que nunca se hace necesaria una reforma a la legislación actual en materia de tierras. El Gobierno comparte que la Ley 160 de 1994 es una herramienta legal sin antecedentes en la historia del país, pero también reconoce que dejó ciertos vacíos y que fue redactada con unos mecanismos de implementación que hoy resultan obsoletos y que la hacen ineficaz. Por estas razones es fundamental abrir la discusión y actualizar la norma.

2. ¿QUÉ OBJETIVOS BUSCA EL PROYECTO?

- El proyecto de ley es el resultado de un trabajo de más de 1 año por parte de equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras, UPRA y Presidencia de la República.
- Pretende reformar la Ley 160 de 1994, con modificaciones que permiten actualizar y mejorar aspectos que hoy resultan completamente obsoletos frente a una nueva institucionalidad que ya no es ni el INCORA ni el INCODER y, además, un país con nuevos retos de cara al cumplimiento del acuerdo final para la terminación del conflicto y el mantenimiento de la paz.
- Plantea figuras novedosas para tener una mayor capacidad de gestión, control y claridad sobre los terrenos baldíos de la Nación y hacer efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad en el campo.

- Intenta zanjar discusiones de larga data sobre la tenencia de la tierra y los títulos de propiedad.

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ASPECTOS QUE CONTEMPLA?

DESARROLLO INTEGRAL DEL CAMPO

- El proyecto reconoce como principio que para que se dé un verdadero desarrollo en el campo no basta sólo con la tierra. Se requiere de un gran consenso social entre el Estado y quienes habitan el campo, sin importar su origen o patrimonio.
- La oferta de bienes públicos y la planeación territorial son fundamentales para desarrollar el campo de manera sostenible y equilibrada.

CADUCIDAD AGRARIA

- El proyecto introduce la “Caducidad Agraria” como una figura nueva que reemplaza las figuras de reversión, condición resolutoria del subsidio y caducidad administrativa, unificando en uno solo los mecanismos.
- Sanciona los incumplimientos a las obligaciones derivadas de la adjudicación de predios del Fondo para la Reforma Rural Integral.

EXPROPIACIÓN

- La figura de la expropiación no se modifica en su esencia y tradición legal.
- Se aclara que la aplicación de la medida será residual o de última instancia cuando no sea posible nutrir el Fondo de Tierras con otros mecanismos.

MINIFUNDIO

Se crean mecanismos para combatir la microfundización, tales como:

- a) Reajuste de Terrenos
- b) Adjudicación por compensación

DERECHOS DE USO SOBRE LA TIERRA

- Hoy el Estado no cuenta con una norma que permita otorgar derechos de uso sobre la tierra, entendida como un recurso finito que debe administrarse de forma más inteligente facilitando la productividad y el ordenamiento del territorio.
- Permite aprovechar de mejor manera los bienes inmuebles del Estado sin necesidad de transferir el dominio.

SERVIDUMBRES

- Plantea medidas de seguridad jurídica frente a los bienes baldíos y fiscales patrimoniales adjudicables objeto del gravamen.
- Motivos de Utilidad Pública e Interés Social.
- Entre otros, los regímenes aplicables a las servidumbres son los establecidos en el Código Civil, la Ley 1274 de 2009, la Ley 685 de 2001 y la ley 1682 de 2012 o las normas que las modifiquen o sustituyan.

FRENTE A LOS BALDÍOS

- Se aclara el concepto para:
 - 1) Reducir la incertidumbre jurídica frente al concepto de "baldío"
 - 2) Evitar conflictos de interpretación a partir de la clarificación de las reglas aplicables.
 - 3) Se presenta de manera compilada y organizada los motivos por los cuales son inadjudicables.

CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD

- Se aclaran las reglas para demostrar propiedad privada en Colombia, generando así mayor seguridad jurídica y certidumbre sobre los derechos de propiedad.

RECUPERACIÓN DE TIERRAS DE LA NACIÓN

- Se mantiene en términos generales de acuerdo a lo previsto en la Ley 160 de 1994.
- Se amplía su campo de aplicación:
 - 1) Baldíos
 - 2) Bienes fiscales patrimoniales
- Se plantean causales objetivas y subjetivas de recuperación:
 - 1) Objetivas: bien no tiene la calidad de adjudicable o que está reservado a programas de adjudicación en programas de selección objetiva.
 - 2) Subjetivas: ocupación es ejercida por un sujeto, o grupo de sujetos, que no reúnen los requisitos para ser adjudicatarios de dichos predios conforme a las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017.
 - Ahora los baldíos recuperados se adjudican conforme a las reglas del RESO y no por ocupación previa y conforme a los reglamentos del Consejo Directivo.

RECUPERACIÓN MATERIAL DE INMUEBLES

- El Decreto 902 de 2017 innovó en cuanto a la decisión de los procesos agrarios, dado que ahora la Agencia Nacional de Tierras no toma decisión de fondo alguna, sino que esta le compete exclusivamente al Juez.
- Por lo anterior, se estima que en adelante los Alcaldes e inspectores de Policía deben proceder a la recuperación material del inmueble sin realizar procedimientos policivos autónomos que dilaten la actuación; para ello se les da un término de 10 días hábiles, pues se trata del cumplimiento a una orden judicial.

BLOQUE SANCIONATORIO POR INEXPLORACIÓN.

- Se actualiza y aclara la figura de Extinción de Dominio.
- Se actualiza el lenguaje y terminología de lo que debe entenderse por predio no explotado (Ley 200 de 1936).
- Se establecen multas para quienes se identifique que no están explotando la tierra, como una advertencia previa a la procedencia de la extinción de dominio.
- Protege los derechos reales de terceros con garantías reales.
- Define circunstancias especiales que acreditan explotación económica.

OCUPACIONES HISTÓRICAS DE BALDÍOS

- Procede cuando la ocupación es anterior a las reglas de la ley 160 de 1994 + buena fe + se está explotando la tierra hoy.
- Para los casos de ocupaciones posteriores a la Ley 160 de 1994, se remite al Juez competente.
- Resuelve la tensión entre imposibilidad de adjudicación vs. recuperación de tierras.

RESTRICCIÓN TEMPORAL DE COMPRA

- Pretende proteger los esfuerzos de reforma agraria, pero de una manera efectiva que realmente cumpla los propósitos que inspiraron el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 sin paralizar el mercado de tierras.
- Se impone una prohibición de venta por el término de 7 años pero únicamente a las tierras adjudicadas bajo la Ley 160 de 1994 en programas de reforma agraria en favor de campesinos pobres.
- En caso que se quiera vender esas tierras sólo podrán ser adquiridas por otros campesinos de iguales condiciones económicas y sociales, únicamente cuando las tierras adjudicadas como baldíos hoy día se conserven en manos campesinas.

INADJUDICABILIDAD DE BALDÍOS EN ZONAS DONDE SE ADELANTEN PROCESOS DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

- Se aclaran las áreas dónde no se pueden adjudicar baldíos.
- Área de reserva especial desde el punto de extracción o explotación.
- Actividades declaradas de utilidad pública y/o interés social.
- Por solicitud de los interesados que adelanten dichas actividades.
- Los interesados deben sanear ocupaciones.

CORRECCIÓN DE ÁREAS Y LINDEROS.

- Precisa las competencias frente a los procesos de verificación de cabida y linderos de predios cuyo origen es la adjudicación en baldíos.
- También se faculta a la ANT para expedir las resoluciones modificatorias o aclaratorias que resuelvan de fondo los errores sustanciales generados en los procesos de adjudicación.
- Esto beneficia en términos de celeridad, por ejemplo, los procesos de compra de tierras para comunidades indígenas.

SEGUNDOS OCUPANTES EN BIENES DE LAS FARC

- Es necesario para avanzar de manera idónea en la reparación a las víctimas prevista en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP
- Se determina qué ocurrirá con los segundos ocupantes de buena fe que se encuentren en predios inventariados por las FARCEP, más aún si se trata de población vulnerable.

Red de Comunicaciones

Aunap - Banco Agrario - BMC - CCI - Corpoica - Fiduagraria - Finagro
ICA - Incoder - Unidad de Restitución de Tierras - Upra - Vecol