Bogotá D.C.

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA**

Secretario General

**Cámara de Representantes**

Congreso de la República

La ciudad

**Asunto: Respuesta a la proposición No. 16 de 2013**

Rad. 20133130222132

Respetado doctor Mantilla:

De manera atenta, envío las respuestas a la proposición No. 012 y 013 de 2013, presentadas por los Honorables Representantes Hugo Orlando Velásquez y Wilson Neber Arias, acerca de “Casos de acumulación de tierra”.

Cualquier aclaración o requerimiento adicional estaré presto a atenderle.

Cordialmente,

**FRANCISCO ESTUPIÑAN HEREDIA**

**Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural**

AHM

**RESPUESTA A LAS PROPOSICIONES 016 DE 2013**

Por medio de la presente me permito informarle que del Cuestionario Prop 016, se trasladaron al INCODER y a la Superintendencia de Notariado y Registro. Las siguientes preguntas que serán respondidas directamente por estas instituciones a Secretaria General de la Cámara:

INCODER, las preguntas 4, 14b, 14c, 14, 15 y 19.

Superintendencia de Notariado y Registro, las preguntas 13, 16, 17, 18 19, 20 y 21.

**1. ¿Cuál es la posición oficial del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), frente a la estrategia jurídica utilizada por diferentes grupos económicos e inversionistas, en la cual recurrieron a la creación de diferentes Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), con la misma composición accionaria, para que cada una adquiera una Unidad Agrícola Familiar y luego englobar en predios de grandes extensiones, violando así las limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994?**

La aplicación acertada y sensata de las normas legales para evitar que se concentren los baldíos adjudicados a campesinos requiere entenderlas en el contexto de un ordenamiento productivo de la tierra, que el país está en mora de hacer.

En lo que respecta a concentración de tierras, se ha reiterado al Honorable Congreso de la República lo siguiente: Si se trata de tierras procedentes de reforma agraria, adjudicadas originalmente como baldíos, se entiende concentración la suma de extensiones superiores a una UAF. Los mecanismos que hayan sido usados para violar presuntamente la ley como se afirma en la pregunta, debe ser revisados por los jueces de la república o la Superintendencia de Sociedades, por lo que no corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emitir una opinión sobre ese particular.

**2. Ante las presuntas irregularidades que suponen estos mecanismos, ¿Qué acciones pretende desarrollar el Gobierno Nacional y el MADR en particular?**

Desde el año 2012, este Ministerio y el Incoder, han reportado un importante conjunto de acciones a las autoridades competentes: Se han emitido conceptos a la Superintendencia de Notariado y Registro con el fin de aclarar los alcances de las restricciones a la concentración de la propiedad previstas en la Ley 160 de 1994; se han elevado solicitudes de desestimación de la personalidad jurídica de algunas sociedades, ante la Superintendencia de Sociedades, con copia a la Superintendencia de Notariado y Registro, el INCODER y Finagro; se ha buscado el concurso de la Procuraduría General de la Nación a fin de acordar directrices para la ágil instauración de las demandas de nulidad de los actos o contratos.

Actualmente, corresponde al Incoder continuar el ejercicio de las correspondientes acciones de nulidad y buscar que el sistema judicial resuelva sobre la conducencia, pertinencia y conformidad de los actos que presuntamente desconocieron lo previsto en la ley ya citada.

**3. Recién posesionado como Ministro de Agricultura, usted doctor Estupiñan afirmó con seguridad y autoridad del conocimiento de la Ley, ante la opinión pública en los medios de comunicación, que “Se encontraron, no solamente el caso de Riopaila, sino el caso de 14 o 15 casos más que suman la bobadita de más de 140 mil hectáreas, en donde valiéndose de una serie de estrategias, no muy jurídicas, no muy claras, se apropiaron, acumularon indebidamente por fuera de lo que dice la ley de estas extensiones de terreno.” ¿Qué sucedió de un día para otro para que usted contrariara su posición inicial, y apoyara más la garantía de la propiedad a inversionistas que la Ley que nos rige en Colombia?**

No hemos cambiado de opinión respecto a la necesidad de buscar que el país tenga un marco jurídico solvente, amplio, garantista, tanto de la propiedad en general, como de la inversión.

Tampoco es posible confundir los dos debates. Una cosa es la inversión y el modelo económico y otra, el desconocimiento de la ley 160 de 1994 y las interpretaciones que de manera confusa se han generado por cuenta de los pronunciamientos del Consejo de Estado, especialmente los conceptos consultivos.

En lo que se va a continuar insistiendo es en que se requieren reglas precisas en el marco del principio de seguridad jurídica y este es un argumento que hemos defendido siempre.

**5. ¿Por Qué en la elaboración y redacción definitiva del proyecto de Ley sobre tierras con antecedentes baldíos y seguridad jurídica y saneamiento de la inversión, que el mismo Presidente anunció para esta legislatura su debate en el Congreso, no participa el INCODER?**

El incoder está participando de las discusiones, por lo que no se entiende el sentido de la pregunta.

**6. ¿El proyecto de ley sobre baldíos, referido anteriormente y anunciado por el Gobierno Nacional para la legislatura que recién empieza, tiene el objetivo de sanear estas comprar de tierra presuntamente ilegales?**

El Gobierno prepara actualmente un proyecto de ley con el objetivo de regular la identificación, adjudicación y destinación de baldíos, atendiendo a su aptitud productiva; garantizar la debida seguridad jurídica a la propiedad rural; y establecer las condiciones para dinamizar la inversión en el campo.

En resumen, se necesita realizar un inventario de tierras para que la información que de allí se obtenga sirva como instrumento de planeación y ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, de forma compatible con la necesaria articulación y complementariedad entre diferentes modalidades de gestión y organización de la producción.

En ningún momento se van a sanear ilegalidades.

**7. ¿Quiénes son los asesores jurídicos externos, colaboradores, gremios del agro, consultores (Incluyendo ONG´s) y el personal de la presidencia y de otras entidades gubernamentales que trabajaan o trabajaron en la redacción (en sus diversas etapas desde el borrador inicial) del proyecto de ley sobre tierras baldías y seguridad a la inversión? Favor describir el nombre propio y cargo actual de estas personas, así como el aporte documentado de su asesoría al proyecto gubernamental.**

El Gobierno Nacional ha venido preparando un anteproyecto de ley que tiene como finalidad actualizar, mejorar y aclarar, algunos aspectos de la legislación sobre baldíos, como lo recomendó la Corte Constitucional en la Sentencia C - 644 de 2012. Para tal efecto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural han trabajado en la estructuración de un borrador en esta materia.

Las normas sobre baldíos las ha propuesto el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, con la vocería de la Dra. Jhenifer Mojica, así como el Dr. Jorge Enrique Vélez, Superintendente de Notariado y Registro. Las normas sobre tratamiento de las nulidades se han estructurado con la ayuda de la Secretaría Jurídica de la Presidencia, en particular con la participación del Dr. Julio Andrés Ossa Santamaría, asesor de ese despacho y la Superintendencia de Notariado y Registro. Es importante aclarar que todavía no se tiene un texto final.

En materia de interpretación de la Ley 160 de 1994 se retomó el texto y las motivaciones que había presentado el Exministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, sobre el particular en el proyecto de Ley 164 Senado de 2012.

En la coordinación de las labores requeridas para elaborar los textos, ha participado el Dr. Fernán Bejarano por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como asesor externo bajo la directa dirección de este Despacho. Igualmente ha participado la Oficina Jurídica del Ministerio.

Igualmente, se traslada la pregunta a la Presidencia por ser de su competencia.

**8. Favor enviar relación de las reuniones sostenidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con inversionistas privados tanto de origen nacional como extranjero en los últimos 5 meses. Remitir listado con nombre, cargo de inversionista o empresario, fecha de atención y asunto a tratar en la reunión. Esta relación de reuniones debe incluir tanto las de su despacho como las de otras dependencias del Ministerio.**

En documento adjunto le envío la agenda del Despacho de los últimos 5 meses.

**9. ¿Cuál es la posición del Gobierno Nacional y del MADR sobre el Concepto del Consejo de Estado, en el que responde a la consulta hecha por el Gobierno Nacional sobre las limitaciones a la compra de terrenos baldíos? ¿Cuáles han sido las consideraciones para que el Gobierno mantenga bajo reserva el contenido de dicho concepto, aunque ya es de conocimiento público en medios de comunicación.**

El concepto expedido recientemente por el Consejo de Estado, fue solicitado en su momento por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Este Ministerio se aparta de aplicación retroactiva que le pretende dar a la Ley 160 de 1994.

El Gobierno Nacional considera que las limitaciones de la Ley 160 de 1994 aplican para los predios adjudicados a partir de la vigencia de norma que las contiene.

Sobre el particular el Ministro, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar radicó el Proyecto de Ley No. 164 de 2012 Senado “por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones” que incluyó el siguiente artículo:

**“Artículo 13. Interpretación legislativa.** Las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo son aplicables en los términos de esa ley a los predios baldíos que hubieran sido adjudicados a partir del 5 de agosto de 1994.”

En la exposición de motivos, en la cual se hace una detallada revisión del tema se llegó a la siguiente conclusión:

**“Se propone entonces, que en ejercicio del numeral 1 del artículo 150 de la Carta Política, en consonancia con la jurisprudencia constitucional, se interprete el alcance de las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, para establecer, sin asomo de duda, que el alcance de las limitaciones y prohibiciones a la adquisición de predios en extensiones mayores de una UAF, sea aplicable a los predios baldíos que hayan sido adjudicados a partir de la vigencia de la ley, que tuvo lugar con su publicación en el Diario Oficial número 41.479 del 5 de agosto de 1994.”**

A continuación se copia la parte pertinente de la exposición de motivos del proyecto de ley 164 de 2012 Senado:

*“****LA INTERPRETACIÓN DE LAS LIMITACIONES Y PROHIBICIONES DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY 160 DE 1994***

*Las transacciones de predios rurales que tengan origen en adjudicaciones de baldíos está paralizada, porque no hay una interpretación uniforme que permita a los propietarios y compradores saber con razonable certeza si es posible o no negociar los predios; buena parte del territorio nacional fue baldío y se preguntan hasta donde es preciso seguir la tradición de la propiedad, y si existen datos ciertos de registro de hace más de 100 años en toda Colombia para poder realizar las transacciones con seguridad jurídica.*

*En la actualidad no hay certeza de si el propietario debe asegurar que el comprador no es propietario de otros predios rurales que tengan una área que sumada a la del predio que enajena excede el área de la UAF para la zona relativamente homogénea del correspondiente municipio, o si corresponde únicamente al comprador esta carga de definir si adquiere el predio y si con esa adquisición supera el límite señalado, con la consecuencia de viciar la transacción de nulidad.*

*En relación con este principio de la seguridad jurídica, el Ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Yezid Ramírez Bastidas señala: “La seguridad jurídica, en términos generales, se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho…”[[1]](#footnote-1).*

*En relación con los predios baldíos que hubieran sido adjudicados con posterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994[[2]](#footnote-2)) y en los cuales consten las limitaciones y prohibiciones establecidas por ella, no hay discrepancia sobre la interpretación que considera que no podían acumularse predios que excedieran el área de la UAF para la zona relativamente homogénea del correspondiente municipio, determinada por el Incora[[3]](#footnote-3), hasta la vigencia de la Ley 1450 de 2011, ni a partir de la sentencia C-644 de 2012[[4]](#footnote-4).*

***No ocurre lo mismo con la interpretación de la prohibición de la aplicación del artículo 72 a los predios que hubieran sido adjudicados alguna vez como baldíos antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994.*** *La inseguridad jurídica se hace palpable con las diversas interpretaciones de los alcances de estas prohibiciones y limitaciones, como se indica a continuación:*

*Una interpretación de la aplicación de las limitaciones y prohibiciones del artículo 72 a los predios adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 consiste en afirmar que ellas se deben aplicar a todos los predios que alguna vez en la historia de Colombia hubieran sido baldíos adjudicados, con independencia de la fecha, de la extensión de la adjudicación y de causa de la misma, de manera que si a la fecha de la enajenación el predio tiene una extensión mayor de la respectiva UAF consideran que no puede ser vendido sino en fracciones que no excedan la UAF y cada una de tales fracciones a personas distintas que a su vez no sean propietarias de predios cuya propiedad provenga de predios que alguna vez hubieran sido adjudicadas como baldíos.*

*Esta interpretación está basada en el texto legal que se refiere a “terrenos inicialmente adjudicados como baldíos”, sin distinguir la época de la adjudicación, así como en la función social de la propiedad, que puede imponer cargas y limitaciones en el ejercicio del derecho de dominio.*

*Otras interpretaciones consideran que, legalmente antes de la Ley 160 las adjudicaciones de baldíos podían superar las extensiones de la actual UAF y que existían excepciones legales que facultaban al Incora para adjudicar extensiones mayores a 450 hectáreas en casos particulares y que las limitaciones y prohibiciones no son aplicables a estos predios.*

*Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó lo siguiente:*

*“En este sentido, es posible que un predio adjudicado antes de 1994 haya comprendido una extensión superior a la fijada posteriormente para la unidad Agrícola Familiar de la respectiva zona o municipio (…) Sin embargo para la sala es claro que ello no afecta la legalidad de la adjudicación inicial,* ***ni por tanto, la libre negociabilidad posterior del bien, pues respecto de éste su titular ya tiene derecho adquirido (al haberse configurado con base en la legislación vigente en su momento) que no puede ser afectado por normas posteriores (art 59 C.P.)*** *Por tanto, frente a estos bienes el principio de irretroactividad de la ley protege las situaciones consolidadas conforme a derecho.” (…) “Respecto de tales bienes (…) la prohibición (…) aplicará entonces únicamente hacia futuro, esto es, respecto de la imposibilidad de su titular no de enajenar o negociar su bien, sino de adquirir, adicionalmente a ese predio, la propiedad de otros bienes inicialmente adjudicados como baldíos en exceso del límite de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona”[[5]](#footnote-5).*

*En atención al criterio de la Sala, los predios de mayor extensión de la UAF, que hubieran sido adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 son de libre enajenación, sin que la consecuente adquisición de ellos pueda considerarse violatorios de la ley, con independencia de la extensión del predio.*

*También hay intérpretes que consideran que las limitaciones establecidas en la Ley 160 de 1994 aplica tanto a los predios del régimen parcelario como a los que hubieran sido adjudicado como baldíos, por estar vinculados a la UAF.*

*Otras interpretaciones sostienen que los predios adjudicados antes de la expedición de la Ley 160 de 1994 no están sujetos a las limitaciones de esa ley y que imponer esas limitaciones implicaría una interpretación retroactiva de la ley y vulneraría derechos legítimos al amparo de la ley con que se adquirió el derecho.*

*La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera en sentencia que negó la nulidad del Decreto 2664 de 1994, reglamentario del Capítulo XII de la Ley 160 de 1994[[6]](#footnote-6), analizó el inciso 6º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 que faculta al INCORA para revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En relación con esa facultad, el Consejo de Estado consideró lo siguiente:*

*“no significa que el Instituto pueda revocar las resoluciones de adjudicación, cualquiera sea el tiempo en que fueron expedidas. Una lectura en este sentido no solamente extrae una norma imposible desde la perspectiva de la interpretación gramatical de la disposición acusada, sino que además excede de forma clara los efectos temporales que pueden ser asignados al artículo 72 de la ley 160; de esta forma se desconocerían otros elementos axiales a la labor del intérprete jurídico, verbigracia, la interpretación sistemática y contextualizada del art 72, el principio de confianza legítima y el respeto de las situaciones consolidadas.*

*En efecto, no puede existir interpretación del art. 72 de la Ley 160 de 1994, que sea ajena al capítulo en que el mismo se inserta. El Capítulo XII de este cuerpo normativo trata de la forma como debe realizarse la adjudicación de baldíos, así como las reglas y condiciones a las que debe someterse la explotación de aquellos bienes que hayan sido adjudicados en virtud de la Ley 160 de 1994; más aún, el inciso final del art. 72, disposición en donde se consagra la acción de nulidad y el procedimiento administrativo especial de revocatoria directa, establece que las resoluciones de adjudicación expedidas deberán incluir las limitaciones y prohibiciones señaladas en dicha disposición, expresando, claramente, la idea de que las mismas aplican a las adjudicaciones que se realicen durante la vigencia de la ley 160, pues sólo las que se hagan a partir de ese momento podrán cumplir con la exigencia de incluir dichas limitaciones y prohibiciones”.*

*…*

*“Entender que la potestad inserta en los incisos sexto y séptimo del art. 72 se aplica a las resoluciones expedidas en cualquier tiempo, cambiaría las reglas de juego a que se han visto sometidos los beneficiarios de una adjudicación, incluso, con más de treinta años de antigüedad al momento que entró en vigencia dicho cuerpo normativo. Adicionalmente, no deben dejar de considerarse derechos de terceros que hayan adquirido, en acuerdo con las condiciones legales, bienes que en algún momento fueron adjudicados de esta forma.*

*Un entendimiento que desconozca situaciones claramente consolidadas, vulneraría la idea de legalidad en una adjudicación que, con sustento en una resolución expedida por la propia administración, ha tenido durante un largo tiempo el administrado. La mera posibilidad de que esto ocurra – además, sin el consentimiento del afectado- va en absoluta contravía con el principio de confianza legítima, con el cual se busca proteger al administrado en eventos que, como el que estudia la Sala, el proceder de la administración le ha otorgado la apariencia de legalidad a una determinada situación jurídica…”*

*El corolario de estas reflexiones debe resaltar la ineludible consideración del papel de principios como la confianza legítima y la protección de situaciones consolidadas al momento de interpretar la ley, más aún cuando dicha interpretación se hace dentro de un Estado Social de Derecho, cuyas autoridades no tienen fin diferente a proteger efectivamente a todos los administrados en su vida, honra, bienes y libertades, con el objetivo de alcanzar el cumplimiento de los fines esenciales al Estado –art. 2 Const-,entre los cuales está sin duda el brindar seguridad jurídica”.*

*Algunos intérpretes recaban además que la Ley 160 de 1994 estableció que las limitaciones se debían consignar en los títulos de adjudicación que se expidieran, por lo cual no podría interpretarse en forma retroactiva a predios en que no constaran las limitaciones de la Ley 160 de 1994.*

*Esta multiplicidad de interpretaciones permite asegurar que el texto de la ley no es claro en cuanto a su alcance y que es conveniente y necesario que haya una interpretación con fuerza legal que destrabe el mercado de predios rurales conforme con una regla uniforme y guíe a los notarios, registradores, jueces y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y se respeten las situaciones consolidadas.*

***Si no se aclarara por interpretación (como se propone hacer en esta ley) que las restricciones a la comercialización de baldíos adjudicados para fines de reforma agraria, (tal como lo señaló la Ley 160 de 1994) no tienen efectos retroactivos, es decir, que sólo se aplican a partir de la vigencia de la Ley 160 de 1994, se abriría un campo de incertidumbre jurídica gigantesco en las relaciones jurídicas sobre la propiedad agraria en Colombia, que podría dejar en entredicho legal negociaciones sobre baldíos adjudicados antes de la Ley 160 de 1994, con la inmensa inseguridad jurídica que ello acarrearía.***

*Para ilustración del Honorable Congreso de la República, a continuación se presenta una apretada síntesis de la legislación agraria en materia de adjudicación de baldíos, las limitaciones al área adjudicable de baldíos, la creación y empleo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y las limitaciones a la enajenación de predios que hubieran sido inicialmente adjudicados como baldíos.*

***La normatividad agraria en materia de baldíos, su adjudicación y uso***

*La regulación de los baldíos ha sido prolija. Desde los albores de la República las tierras baldías fueron objeto de regulación, empleo y adjudicación por parte del Estado. Se adjudicaron grandes extensiones de tierras baldías para asignación a los militares, para promover y fomentar la inmigración de extranjeros, para fomentar la reducción de indígenas a la vida civilizada y la formación de nuevas poblaciones, para auxilios a las obras públicas y como compensación por la construcción de éstas[[7]](#footnote-7) y también se adjudicaron baldíos en el siglo XIX para el pago de la deuda pública.*

*Ninguna de estas adjudicaciones tenía propósitos de reforma agraria, ni tenía como propósito promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios; se trató de remuneración en especie del Estado a particulares, la colonización, aún por extranjeros, y como pago de la deuda pública, de tal manera que esos terrenos originalmente adjudicados como baldíos no fueron una mera concesión gratuita del Estado en la mayoría de los casos, sino que tales adjudicaciones tuvieron un carácter retributivo en favor de los beneficiarios.*

*En el siglo pasado los predios baldíos fueron objeto de regulación en numerosas leyes, incluyendo las siguientes: 4 de 1913, 71 de 1917, 117 de 1919, 85 de 1920, 47 de 1926, 71 de 1928, 98 de 1928, 120 de 1928, 52 de 1931, 34 de 1936, 200 de 1936, 2ª de 1959, 135 de 1961 y 160 de 1994, de las cuales se destaca lo siguiente:*

*La introducción del concepto de la función social de la propiedad en 1936 cambió la visión del derecho de tierras y las facultades que se reconocían al Estado respecto de los bienes que se consideraban de dominio privado.*

*Es del caso considerar que al amparo de esta presunción de predios privados, muchas personas obtuvieron la declaración de pertenencia sobre predios baldíos, que pasaron al dominio privado y que no tienen restricciones para su libre disposición, en tanto que no se consideran “terrenos inicialmente adjudicados como baldíos”, sino adquiridos por prescripción adquisitiva de dominio.*

*La previsión contenida en el artículo 10 del Acto Legislativo No. 01 de 1936, según la cual “La propiedad es una función social que implica obligaciones” daría lugar a la expedición, en ese año, de la célebre Ley 200, reconocida por algunos como la primera apuesta por la reforma agraria en Colombia. Esta norma, que conserva artículos aún vigentes, estableció lo siguiente:*

* *La presunción de propiedad privada de los predios poseídos por particulares respecto de los cuales se verifica la explotación económica del suelo.*
* *La presunción de baldíos de los predios que no son aprovechados económicamente.*
* *La previsión según la cual sus disposiciones no se aplican al subsuelo.*
* *La extinción del derecho de dominio y su reversión a favor de la Nación en relación con los predios que no se encuentran económicamente explotados durante 10 años continuos a partir de su entrada en vigencia, salvo las propiedades personales únicas inferiores a 300 hectáreas y los predios pertenecientes a personas absolutamente incapaces o a menores adultos en bienes adquiridos por herencia y mientras dure la incapacidad. Adicionalmente previó que este proceso debe contar con la audiencia de los interesados y su decisión final es revisable por el juez.*
* *La prohibición de la tala de bosques que defienden o conservan las vertientes de aguas.*
* *La autorización para la creación de reservas forestales;*
* *La prescripción adquisitiva de dominio de 5 años a favor del ocupante de buena fe; que no reconoce dominio ajeno sobre predios de propiedad privada;*
* *Reglas especiales sobre juicios de lanzamiento y acciones posesorias, y*
* *La creación de jueces especializados de tierras.*

*Posteriormente, la Ley 100 de 1944 incorporó el concepto de los contratos agrarios de aparcería, promoviendo el sistema de coparticipación o “sociedad” entre el dueño de la tierra y el cultivador. Asimismo, incluyó la norma que se ocupa de las parcelaciones, admitiendo la adjudicación de parcelas entre 25 y 100 hectáreas a favor de trabajadores que carecieran de tierras y comprobaran su capacidad para explotarla económicamente. Estas parcelaciones quedaron sujetas a las reglas fijadas por el Gobierno Nacional, en particular la especie, método y dirección del cultivo que se establezca y a una condición resolutoria en caso de que el terreno no sea explotado económicamente por los propietarios. Es de anotar que se preveía que el Gobierno adjudicara las parcelas con los utensilios de labranza, maquinaria, etc.*

*El Decreto 290 de 1957 formuló una nueva política agraria por medio de la creación de un fondo especial para impulsar parcelaciones y la declaración de utilidad pública de las tierras que el Estado juzgue convenientes para destinar a parcelaciones y en las cuales el interés social lo hiciera necesario.*

*Posteriormente la Ley 2ª de 1959, con el objetivo de promover el desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos y de la vida silvestre, declaró siete (7) grandes Zonas de Reserva Forestal (ZRF): Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonia, delimitación que se mantiene aún hoy. Los baldíos ubicados dentro de estas zonas no podían ser adjudicados a particulares.*

*En el mismo año, la Ley 20 de 1959 facultó a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero para realizar parcelaciones, y determinó que cuando estas parcelaciones afectaran terrenos baldíos existía la obligación de establecer cooperativas, otorgar asistencia técnica, capacitación del personal directivo y suministros de prospectos de fomento, asimismo ordenó a las cajas y secciones de los bancos a invertir el 10% de sus depósitos de ahorro en la ejecución de programas de parcelaciones y colonizaciones de tierras.*

*Posteriormente, en 1961 se profirió la Ley 135, que respondió a las políticas de tierras promovidas por el programa Alianza por el Progreso en América Latina. Esta norma creó el INCORA y dio un paso más allá en la normatividad sobre la adjudicación de baldíos y la articulación de una política de reforma agraria. Dentro del contenido de este estatuto merece destacarse la adopción de reglas como las siguientes:*

* *La prohibición de emisión de bonos sobre terrenos baldíos, cualquier orden judicial para emitirlos deberá cumplirse en dinero;*
* *La prohibición de adjudicar extensiones de baldíos que superen cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas;*
* *La previsión según la cual quien solicita la adjudicación de un baldío debe acreditar la explotación de por lo menos las dos terceras partes del predio solicitado;*
* *La exigencia de un concepto previo favorable de la División de Asuntos Indígenas como condición para la adjudicación de baldíos ocupados por comunidades indígenas;*
* *La encomienda al INCORA para adelantar “colonizaciones dirigidas”, esto es adjudicar predios baldíos a sujetos de reforma agraria que no los han ocupado previamente, condicionando sus condiciones de aprovechamiento y prestando los servicios de asistencia técnica, económica y social y sujetándolos al régimen de Unidad Agrícola familiar;*
* *La asignación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la facultad de otorgar concesiones y licencias de explotación sobre tierras baldías o sembradas de bosques;*
* *La admisión de la posibilidad de celebración de contratos entre el INCORA y sociedades de cualquier índole en terrenos no cobijados para reserva de colonización cuando en ellos se pretenda establecer una explotación de especial importancia para la economía nacional, caso en el cual es posible hacer adjudicaciones de 2.500 hectáreas, y*
* *El reconocimiento al INCORA de la facultad para celebrar contratos de arrendamiento sobre sus predios por el plazo de 50 años.*

*Adicionalmente, esta normativa creó el régimen de Unidad Agrícola Familiar, para los propósitos de adjudicaciones parcelarias, no de adjudicaciones de baldíos, concepto que se amplía para este último propósito en la Ley 160 de 1994.*

*De acuerdo con lo previsto en su regulación, se entendía por ésta la extensión de terreno que se ajustara a las siguientes condiciones:*

* *Que la extensión del predio según sus características agroecológicas sea suficiente para suministrar a una familia ingresos adecuados para el pago de las deudas originadas en compra o acondicionamiento de las tierras, progreso y mejoramiento de la casa de habitación, equipos de trabajo y mejoramiento de las condiciones de vida.*
* *Que la extensión de terreno no requiera para ser explotada más que el trabajo del adjudicatario y su familia.*

*Sobre estas parcelaciones se estableció un régimen de prohibiciones como la de vender el predio adjudicado. Es de anotar que esta propuesta fue gestada por los representantes de los trabajadores rurales con el ánimo de defender a los campesinos y evitar la formación de nuevas zonas de concentración o minifundio.*

*En cuanto a la adquisición y expropiación de tierras privadas, la Ley 135 de 1961 le impuso al INCORA la carga de realizar sus programas preferentemente sobre predios baldíos, objeto de extinción de dominio. El celo con el uso del instituto expropiatorio llegó hasta el punto de prever que uno de los requisitos para adelantar esta clase de procesos era contar con estudios previos que establecieran que no existían tierras baldías que reunieran requisitos para establecer colonizaciones dirigidas en ellas. En cuanto a la forma de pago se fijó un máximo de cien mil o trescientos mil pesos, dependiendo de si la tierra expropiada era inculta o cultivada; y se prescribió que el resto de la indemnización se pagaría con bonos agrarios redimibles a cinco y ocho años.*

*De otro lado, la Ley 135 de 1961 prohibió el fraccionamiento antieconómico de la propiedad e insertó la figura de las concentraciones parcelarias como mecanismo para atacar la microfundización. Se previó entonces la constitución de unidades agrícolas familiares en una zona delimitada, en la que como mínimo los representantes del cincuenta por ciento del área estuvieran de acuerdo con la iniciativa. Una vez aprobada la medida, surgía el derecho del INCORA a comprar o expropiar a quienes se opusieran.*

*En 1968 el Gobierno Nacional expidió la Ley 1°, uno de cuyos objetivos centrales fue terminar con los sistemas de explotación basados en arrendamiento y aparcería. Por esta razón prescribió que los inmuebles explotados bajo estas modalidades serían objeto de extinción del derecho de dominio. La reforma también estableció la promoción y apoyo a las organizaciones del sector rural, triplicó los recursos públicos para reforma agraria, permitió que el INCORA constituyera reservas indígenas (entregadas en usufructo) y autorizó que se celebraran contratos entre el INCORA y empresarios agropecuarios para explotación de tierras con el fin de aumentar la producción, caso en el cual las tierras no podían ser expropiadas.*

*Años más tarde, la Ley 4ª de 1972, redujo a tres años la extinción de dominio sobre tierras incultas, restringió el derecho de exclusión sólo para predios adecuadamente explotados, amplió el plazo para pago de predios inadecuadamente explotados, creó un fondo de adquisiciones y bienestar social campesino para pagar tierras adecuadamente explotadas y el fondo de bienestar veredal, dio autorización para expedir un estatuto de las empresas comunitarias, creó el consejo asesor de la política agropecuaria y estableció una renta presuntiva del 10% del valor del terreno y del 4% para predios dedicados a cría de ganado, producción de leche o ambas actividades.*

*Es de anotar, que si bien se redujo el término de inexplotación que da lugar a la extinción del derecho de dominio, se acusa que la modificación de los criterios y niveles mínimos de productividad y cumplimiento de obligaciones laborales concluyó frenando los procesos de expropiación de tierras para reforma agraria[[8]](#footnote-8).*

*Entre 1982 y 1988 se introdujo el Plan Nacional de Rehabilitación y la Ley 35 de 1982 o la Ley de Amnistía, que facilitó la adquisición de predios en zonas afectadas por el orden público, incluida la adquisición de predios por el INCORA mediante un proceso simplificado para cumplir los programas de beneficio de los amnistiados por autoría o complicidad de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la ley.*

*En 1988 el Legislador nuevamente se ocupa a fondo de la cuestión agraria mediante la Ley 30. Con base en la idea de la función social de la propiedad este estatuto eliminó el obstáculo para la adquisición de predios adecuadamente explotados pero requeridos por razones de interés general. Además de habilitar esta clase de expropiaciones esta Ley dispuso lo siguiente:*

* *La adjudicación de tierras debía hacerse a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes;*
* *Agilizó los procesos y solución de problemas legales que dificultaban la aplicación de la Ley;*
* *Fortaleció el Fondo Nacional Agrario con nuevos recursos (2.8% del recaudo del impuesto a las importaciones de alimentos durante los 10 años siguientes);*
* *Reconoció la reforma como responsabilidad del Estado, en general coordinada por el INCORA;*
* *Creó un fondo de capacitación y promoción campesina;*
* *Estableció centros de servicio de arrendamiento de maquinaria agrícola;*
* *Prescribió que los bienes rurales recibidos en dación en pago o por sentencia por las entidades financieras debían ser ofrecidos en primera opción al INCORA;*
* *Estableció el valor del avalúo comercial para compra de predios y su entrega en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) a campesinos;*
* *Mejoró las condiciones de pago de predios por el INCORA (bonos agrarios a cinco (5) años.);*
* *Introdujo la opción para las empresas comunitarias de convertirse en sociedades comerciales y se autorizó la expedición de un nuevo estatuto para ellas;*
* *Creó una sección de asuntos agrarios dentro de la Sala de los Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y*
* *Creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riego (FONAT) a cargo del HIMAT.*

***Los límites legales a la adjudicación de baldíos, la Unidad Agrícola Familiar y las limitaciones a la adquisición y fraccionamiento de predios que hubieran sido adjudicados como baldíos***

*El legislador se ha ocupado de imponer límites a la adjudicación de baldíos desde 1842; estos límites han variado en el tiempo desde 5.000 hectáreas[[9]](#footnote-9), pasando luego a 2.500 hectáreas[[10]](#footnote-10); durante el siglo pasado los límites legales a la adjudicación de baldíos fueron reducidos hasta el límite general de 450 hectáreas, establecido por la Ley 135 de 1961, con algunas excepciones, límite que fue reiterado en la Ley 4 de 1973.*

*En la Ley 30 de 1988 se estableció la prohibición de consolidar tierras colindantes que hubieran sido adjudicadas como baldíos; posteriormente la Ley 160 de 1994 derogó esa prohibición y estableció la prohibición de adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región.*

*Esta norma, declarada exequible por la Sentencia C- 536 de 1997, fue modificada por el artículo 60 de la Ley del Plan de Desarrollo - 1450 de 2007. Este artículo de la Ley del Plan fue declarado inexequible por la Sentencia C- 644 de 2012.*

*Estas reglas establecidas por el Legislador desde hace tiempo han sido objeto de múltiples interpretaciones, y con el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional, se ha manifestado la necesidad de hacer claridad en la interpretación legal de la prohibición de la Ley 160 de 1994, con el propósito de guiar a las autoridades y a los particulares, de manera que la propiedad rural continúe la ruta de la formalización, y que la transferencia de propiedad de las propiedades rurales que alguna vez fueron baldíos no quede sujeta a la interpretación de los compradores y de quienes tienen la responsabilidad de las funciones notariales, de registro y de hacer cumplir la Ley.*

*Es procedente para efectos de la regulación comprender la génesis de la Unidad Agrícola Familiar y su evolución legislativa. La Unidad Agrícola Familiar fue creada por la Ley 135 de 1961 para las colonizaciones dirigidas y el régimen parcelario, de la siguiente manera:*

*“Se entiende por "unidad agrícola familiar" la que se ajusta a las siguientes condiciones:*

*a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida;*

*b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola. Si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.”*

*La Ley 30 de 1988 subrogó la norma transcrita de la siguiente manera:*

*“Artículo 50. En los programas de colonización dirigida y de adjudicaciones parcelarias, el Instituto, con la directa participación de los campesinos beneficiarios, dirigirá, orientará y prestará la asesoría técnica y jurídica necesaria para la constitución de empresas comunitarias, la organización de sistemas asociativos o cooperativos de producción o la integración de unidades agrícolas familiares. Se entiende por "Unidad Agrícola Familiar" la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar y que además reúna las siguientes condiciones:*

*a) Que la extensión del predio, que dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos.*

*b) Que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra.*

*c) Que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida.*

*Parágrafo 1º. El INCORA deberá observar para la determinación de la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares, un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela, pero podrá aumentar o disminuir la extensión correspondiente, según la naturaleza y características de la zona y del fundo y su potencialidad para la explotación agropecuaria.*

*Parágrafo 2º. Para la ejecución de cada programa de reforma agraria, el INCORA deberá realizar los estudios correspondientes a los requerimientos de servicios públicos, vías, capital de trabajo, recursos del crédito, condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región y demás factores de desarrollo que permitan determinar cabalmente la extensión, uso y productividad de cada Unidad Agrícola Familiar.”*

*Luego, la Ley 160 de 1994 estableció en el capítulo de parcelaciones lo siguiente:*

*“Artículo 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:*

*a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.*

*b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.*

*Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.*

*La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.*

*La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.*

*Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar.”*

*Las leyes mencionadas incluyeron disposiciones relativas a la enajenación de estas unidades agrícolas familiares, que fueron recogidas finalmente en los artículos 39 y 40 de la Ley 160 de 1994 y se encuentran vigentes.*

*Fue la Ley 160 de 1994 en su artículo 66 fue la que determinó que se titularan las tierras baldías en Unidades Agrícolas Familiares, creando un régimen de adjudicación de baldíos en UAF y manteniendo al mismo tiempo, la UAF para efectos del régimen parcelario. La prohibición establecida por el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 para la adquisición de predios se refiere a estas últimas UAF de adjudicación de baldíos, no a las relacionadas con el régimen parcelario.*

***La interpretación legislativa***

*El legislador tiene la facultad de interpretar la Ley, según lo dispone el numeral 1º del artículo 150 de la Carta Política. El alcance y contenido de esta facultad ha sido definido por la Corte Constitucional en diversos fallos, en el siguiente sentido:*

*“Según el artículo 14 del Código Civil "las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio", con lo cual se incorpora en nuestro ordenamiento la denominada interpretación auténtica o legislativa que, como su nombre lo indica, es la realizada por medio de una ley con el propósito de señalar el sentido en que debe entenderse una ley anterior cuyo enunciado se presta a dudas.*

*Al establecer el sentido y alcance de una ley el legislador no hace una nueva declaración de voluntad, porque simplemente se limita a corroborar la expresada en la ley interpretada. Además, como se supone que la ley interpretativa forma un solo cuerpo con la ley interpretada (se incorpora a ésta, según lo prescribe el artículo 14 del código civil), ella debe ser aplicada desde la vigencia de ésta última, sin perjuicio de los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el interregno.*

*La jurisprudencia constitucional se ha referido a las leyes interpretativas haciendo énfasis en su fuerza vinculante y en los requisitos constitucionales que debe cumplir su expedición.*

*Ha dicho la Corte:*

*"Es esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad- una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa -el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal- y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.*

*"Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto -la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad- la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones.(...) Pese a ello y aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador.*

*"Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido. Si ello es así, la ley interpretativa -como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga- está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada: iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate. En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad".4*

*En suma, para que una ley pueda calificarse de interpretativa debe limitarse a declarar el sentido de otra precedente, puesto que si contiene nuevas cláusulas no puede endilgársele tal naturaleza”[[11]](#footnote-11).*

*La facultad interpretativa del Congreso también fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C- 820 del 4 de octubre de 2006, con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, que examinó el artículo 25 del Código Civil, cuyo texto es el siguiente:*

*“ARTICULO 25. La interpretación que se hace****~~con autoridad~~****para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general,****~~sólo~~****corresponde al legislador.”*

*La sentencia citada declaró inexequibles las expresiones resaltadas, luego del análisis de las facultades interpretativas de la Honorable Corte Constitucional y de la fuerza vinculante de la interpretación constitucional contenida en la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad[[12]](#footnote-12). La ratio decidendi del fallo se condensa en los siguientes párrafos de la sentencia:*

*29. Con base en lo expuesto, para la Sala es claro que, además del legislador, la Corte Constitucional también interpreta la ley para fijar el sentido de una ley oscura, de manera general y obligatoria. Sin embargo, ello no significa que la Corte Constitucional asume la posición de órgano legislativo, pues simplemente se limita a cumplir con su función jurídica de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241 superior). En efecto, a diferencia de la labor legislativa, cuyo origen es la conveniencia y libertad de configuración política, la labor de esta Corporación surge del proceso judicial y de la aplicación de normas jurídicas que resultan obligatorias y vinculantes para todas las autoridades, inclusive, obviamente, para la propia Corte. Entonces, mientras el fundamento de la decisión legislativa es la conveniencia y la oportunidad política, el de la decisión judicial es el proceso y la norma jurídica que impone su cumplimiento en forma preferente y obligatoria.*

*En consecuencia, la expresión “sólo” contenida en el artículo 25 del Código Civil resulta inconstitucional, en tanto que el monopolio de la interpretación general de la ley que consagra únicamente a favor del Legislador, desconoce la cosa juzgada constitucional y la facultad de la Corte Constitucional para interpretar la ley con carácter obligatorio y vinculante (artículos 241 y 243 de la Constitución). Por ese hecho, la expresión “sólo” será declarada inexequible.*

***Inconstitucionalidad de la expresión “con autoridad”***

*30. Como se vio en precedencia, el concepto de interpretación con autoridad regulada en el artículo 25 del Código Civil, surge en un contexto histórico en el que la ley constituye la última fuente del derecho y su preponderancia alcanza la solución de todos los conflictos sociales, con lo que se desplaza la función judicial y la aplicación de disposiciones ajenas a la voluntad democrática que se concreta en la ley. Por consiguiente, la expresión “con autoridad” lleva implícito un contenido histórico y jurídico que rebosa su expresión semántica y se ubica en un momento que no puede ser desconocido en el control de constitucionalidad.*

*Además de lo anterior, en el actual contexto jurídico en el que la Constitución es una verdadera realidad normativa que, como tal, vincula y obliga a todas las autoridades a regirse y desarrollar sus postulados humanistas y su fundamento axiológico que rige la legitimidad del Estado Social de Derecho, corresponde a la Corte Constitucional interpretar la ley, que es sometida a su análisis, conforme a la Constitución y de manera general para que todos los operadores jurídicos se adecuen a ella.*

*En este orden de ideas y, en especial, teniendo en cuenta que en el Estado Constitucional, en donde la interpretación de la ley debe conducir a la aplicación de valores y principios constitucionales, en tanto que éstas últimas son normas vinculantes, de aplicación preferente y directa, el concepto de “autoridad” resulta contrario a la Carta, por lo que debe ser retirado del ordenamiento jurídico. En consecuencia, debe entenderse que la interpretación de la ley oscura que realiza el legislador y la Corte Constitucional será de manera general y no por autoridad, porque este último concepto significa el predominio de la ley como norma primaria y la labor del legislador como fuente primaria del derecho, lo cual resulta contrario a los artículos 1º, 2º, 4º y 241 superiores.”*

*Se propone entonces, que en ejercicio del numeral 1 del artículo 150 de la Carta Política, en consonancia con la jurisprudencia constitucional, se interprete el alcance de las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, para establecer, sin asomo de duda, que el alcance de las limitaciones y prohibiciones a la adquisición de predios en extensiones mayores de una UAF, sea aplicable a los predios baldíos que hayan sido adjudicados a partir de la vigencia de la ley, que tuvo lugar con su publicación en el Diario Oficial número 41.479 del 5 de agosto de 1994.”*

Igualmente, es importante aclarar que en la discusión en Comisión Quinta de Senado, en primer debate se decidió eliminar este artículo, para que fuera presentado nuevamente en un proyecto de ley propio para que se pueda debatir con toda la tranquilidad.

Este Ministerio hace un llamado, para que este artículo sea acogido por el Legislador, por ser el órgano que puede interpretar por vía de autoridad la aplicación del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y porque la Ley no tiene aplicación retroactiva. Cualquier otra interpretación puede generar un caos e inseguridad jurídica en las transacciones realizadas antes de 1994. De ninguna manera se puede concluir, que se está busca legalizar supuestas irregularidades en compra de predios de origen baldíos antes de 1994.

Se anota que la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto del 29 de noviembre de 2012 respondió a la pregunta de si la prohibición del artículo 72 de la Ley 160 aplicaba a la enajenación de predios adjudicados de conformidad con la Ley 135 de 1961 sin que el área excediera de la permitida por esa ley.

La Sala contestó que sí, con base en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994, que no se refiere a la adjudicación de baldíos, sino al régimen parcelario, norma que no es aplicable a la adjudicación de baldíos.

Este concepto no es claro en su fundamento legal y, al analizar las restricciones a través del tiempo, concluye que están vigentes, sin considerar las derogatorias expresas de esas normas por leyes posteriores.

De este concepto se ha interpretado que las limitaciones de la Ley 160 aplican desde 1961, pero se reitera, la consulta sobre este punto se absolvió con base en una norma y régimen distinto del de adjudicación de baldíos, (régimen parcelario) por lo cual su base legal es muy discutible para los abogados.

Finalmente, esta Cartera sostiene y sostendrá que la aplicación de las limitaciones del inciso 9 artículo 72 de la Ley 160 de 1994 rigen para los predios adjudicados a partir de ese año y no tiene aplicación retroactiva como lo insinúan algunos congresistas. Este criterio se va a reiterar en un proyecto de ley que va a radicar el Gobierno Nacional donde da claridad a toda la discusión que ha surgido en los últimos días.

**10. ¿Cuál es la extensión aproximada de tierras adquiridas vulnerando los preceptos del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que serían objeto de aclaración jurídica mediante el proyecto de Ley sobre tierras baldías y seguridad jurídica a la inversión?**

No existe actualmente una cifra oficial. La superintendencia maneja cifras aproximadas conforme a lo que aparece en los registros, por lo que es necesario un proceso de validación de dicho ejercicio.

**11. Ante el trade off gubernamental en materia de garantías a la inversión Vs. Aplicación de la Ley vigente ¿Qué pasará con el impulso de demandas de nulidad que venía instaurando el INCODE ante los organismos competentes?, ¿Se van a frenar las acciones jurídicas contra presuntos acumuladores de UAF?, ¿Qué pasará con los procesos en curso y las acciones que los mismos exigen a la parte demandante, en éste caso al Gobierno Nacional a través del INCODER?**

Los procesos deben seguir su curso. Confiamos en que la administración de justicia en su sabiduría, dará respuesta en el marco de las normas legales.

Igualmente hemos continuado con la conformación de expedientes y la verificación de las informaciones que se han reportado.

Las acciones jurídicas no se van a frenar.

**12. ¿Considera el Gobierno Nacional y el MADR que hay contradicción entre estas compras masivas de tierras en la altillanura colombiana por grandes empresarios y el anunciado banco de tierras para la paz u otras políticas de desarrollo rural, acordadas en el proceso de negociación con la insurgencia en la mesa de La Habana?**

Los aspectos relacionados con el acuerdo agrario, por disposición del Presidente de la República, deben ser resueltos por el Alto Comisionado para la Paz. Esta cartera se sujeta al marco de sus competencias legales.

**13. Es posible adelantar en Colombia, proyecto agroindustrial por parte de inversionistas nacionales y extranjeros, por ejemplo de la extensión y capital invertido en el proyecto Veracruz del ingenio Riopaila Castilla S.A, sin que el Gobierno tenga conocimiento de ello desde sus inicios?**

En lo que respecta a la competencia de este Ministerio, no existe norma legal que obligue al reporte de las inversiones realizadas en el sector. Justamente, una disposición de esta naturaleza fue incluida en el proyecto de ley 164 Senado de 2012 en donde a través del registro de inversión extranjera, el Gobierno podrá tener acceso a dicha información. La libre actividad económica por su parte, permite el desarrollo de inversiones, siempre que con estos actos no se contravenga disposición legal alguna.

**14. a. ¿Cuál fue la garantía de seguridad jurídica en materia de adquisición de tierras que este Gobierno le ofreció a los inversionistas del agro que permitió que estos decidieran invertir grandes capitales en la compra de enormes extensiones de tierras en Colombia?**

**14. b. ¿Qué tipo de seguimiento de tipo general y específico tiene diseñado este gobierno para controlar la actividad que los inversionistas del agro en materia de compra de tierras. Si estos seguimientos existen ¿Cuándo fueron diseñados? Documente su respuesta.**

**Respuestas a y b.**

Las garantías que ha ofrecido el estado colombiano son las de permitir que quienes solicitan la resolución de conflictos por vía judicial tengan respuesta por parte de los tribunales y de otra parte, que exista un mínimo de certeza y estabilidad en la jurisprudencia y los marcos jurídicos que regulan su actividad, para poder resolver los asuntos.

Los demás aspectos que motivan las inversiones, deben guardar relación con el clima de inversión que tiene el país, la seguridad ciudadana, la situación macro económica de acceso al país, el costo y calidad del recurso humano, la infraestructura y servicios y finalmente, el régimen fiscal.

Cualquier inversión que hayan realizado es una decisión privada que esta Cartera desconoce.

**14. b. En el marco de la seguridad jurídica ofrecida a los inversionistas diga. ¿Qué lectura del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 le ofreció el Gobierno a los agroindustriales nacionales y extranjeros?**

El marco legal del cual surge la finalidad de los baldíos de la Nación en el marco de la reforma agraria sino también, el rol que a partir de 1994 vino a cumplir la Unidad Agrícola Familiar -UAF, prevista en la legislación actual.

El artículo 72 ibídem señala que no se puede adjudicar baldíos a personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, so pena de ser declaradas absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de dicha prohibición. Este artículo dispone que ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos, inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva (Consejo Directivo del Incoder) para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región, y que serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Las referencias realizadas, todas, sin excepción alguna, hacen parte del desarrollo legislativo vigente a partir de la Ley 160 de 1994, Ley que se aplica conforme a la regla general, hacia el futuro. Previo a la vigencia de esta disposición, existían normas que de un lado limitaban tanto la adjudicación como la concentración de tierras baldías (ley 135 de 1961, ley 30 de 1988), pero en ellas, tanto los criterios de adjudicación de la tierra como los de limitación de concentración de la tierra en latifundios, obedecían a unos fines y mecanismos distintos a los que se crearon con posterioridad al año 1994, pues ello obedecía a su extensión el criterio acogido por el legislador no fue una unidad técnica de medida con base en criterios de eficiencia económica como está prevista hoy sino en razón de su extensión. De esta forma, por regla general las adjudicaciones de baldíos procedían sobre extensión no superiores a las 450 hectáreas, con ampliaciones hasta las 1000 o 3000 hectáreas conforme a unos criterios especiales, fundamentalmente por encontrarse en regiones apartadas, por tratarse de pastos naturales o si se encontrare en los llanos orientales entre otros.

Igualmente, como se explicó en las anteriores respuestas, la Ley 30 de 1988 se derogó por la Ley 160 de 1994:

“***ARTÍCULO 111 de la Ley 160 de 1994****. Deróganse las Leyes 34 de 1936, 135 de 1961, 1a. de 1968, 4a. de 1973 salvo los artículos 2o. y 4o., los artículos 28, 29 y 32 de la Ley 6a. de 1975,* ***la Ley 30 de 1988****, los Decretos extraordinarios 1368 de 1974 y 1127 de 1988 y las demás disposiciones que sean contrarias a la presente Ley.”*

La exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 164 de 2012 “por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones” que se mencionó anteriormente explica este caso de la Ley 30 de 1988:

“En la Ley 30 de 1988 se estableció la prohibición de consolidar tierras colindantes que hubieran sido adjudicadas como baldíos; **posteriormente la Ley 160 de 1994 derogó esa prohibición y estableció la prohibición de adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos**, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región.”

Lo anterior implica que la Ley 160 de 1994 derogó la prohibición que se menciona en la pregunta y surgió una nueva prohibición en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. La aplicación de la Ley 160 es a partir de 1994 y no puede afectar derechos adquiridos. Además a partir de 1994 el concepto de la UAF adquiere una nueva connotación que no puede equipararse y aplicarse ni desde 1961 ni desde 1988.

Finalmente, esta transición entre el modelo de 1961, pasando por el de 1988 hasta llegar a 1994, lo destacó la Corte Constitucional en su sentencia C-644 de 2012 en donde indicó que "se estimó que resultaba excesiva la adjudicación en unidades agrícolas de 450 hectáreas, toda vez que dicha extensión no consultaba las características agrológicas y topográficas que determinaran razonablemente, en cada caso, la superficie real requerida para llevar a cabo una explotación rentable. Sobre este punto en el proyecto de ley se consideró necesario tener en cuenta que la tecnología disponible permitía modificarlas condiciones de los suelos, de manera que se contempló la incorporación de estos mejoramientos para potenciar el uso productivo y evitar la concentración ociosa. En ese orden, la UAF, se definió no a partir de una extensión sino a partir de la calidad de la tierra".

La Ley 160 de 1994 derogó la ley 30 de 1988 y con ella, las disposiciones a las que se hace referencia en su interrogante número 5. No es posible jurídicamente, alegar la vigencia de las disposiciones previstas en la Ley 30 de 1988 para ser aplicadas conforme a una regla de origen técnico posterior como lo es la UAF, creada en los términos hoy conocidos en el año 1994.

No le es dado a este Ministerio como formulador la política pública del sector agropecuario y de desarrollo rural, poner en tela de juicio el cumplimiento de la ley.

Es obligación de Estado, hacer cumplir las disposiciones legales y para el efecto, velar por la efectividad de las normas que sancionan la concentración de tierras adjudicadas originalmente como baldíos en los términos de la ley 160 de 1994.

**16. ¿Qué información, en materia de requerimientos de extensiones de tierras, recibe el gobierno de los inversionistas nacionales extranjeros del agro antes de la consolidación de grandes proyectos agroindustriales?**

**17.** **¿Qué información, en materia de requerimientos de extensiones de tierras, exige el gobierno a los inversionistas nacionales y extranjeros del agro antes de la consolidación de los grandes proyectos agroindusttrales?**

**18. ¿Mediante algún tipo de autorización, visita, o control de parte del gobierno antes de que los inversionistas nacionales y extranjeros den inicio a sus grandes proyectos agroindustriales?**

**Respuestas 16, 17 y 18.**

En lo que respecta a la competencia de este Ministerio, no existe norma legal que obligue al reporte de las inversiones realizadas en el sector. Justamente, una disposición de esta naturaleza fue incluida en el proyecto de ley 164 Senado de 2012 en donde a través del registro de inversión extranjera, el Gobierno podrá tener acceso a dicha información. La libre actividad económica por su parte, permite el desarrollo de inversiones, siempre que con estos actos no se contravenga disposición legal alguna.

**19. ¿Medió algún tipo de autorización, visita, o control de parte del Gobierno antes de que el Ingenio Riopaila Castilla S.A. diera los pasos iniciales en materia de adquisición de tierras para el proyecto Veracruz en el Vichada?**

Esta Cartera desconoce de la medicación de algún tipo de autorización.

**20. ¿Considera usted que en el proceso irregular de acumulación de tierras por parte de inversionistas nacionales y extranjeros acudiendo a la figura de crear múltiples S.A.S. hubo tolerancia, permisividad y falta del control del gobierno?**

El INCODER ha iniciado múltiples investigaciones en los casos de presunta acumulación de predios baldíos y ha iniciado las acciones legales correspondientes. No obstante, esta cartera no pueda calificar la actuación o no del Gobierno Nacional.

**22. ¿El MADR soporta los conceptos que el INCODER emitiera en abril de este año sobre las compras de tierras del Proyecto Veracruz, a propósito de las denuncias que un ciudadano a la entidad y en las cuales, el Instituto sostiene que en dichas compras hubo fraude a la ley y violación a los límites de acaparamiento de baldíos establecidos en la Ley 160 de 1994?**

No existen contradicciones entre el Ministerio y el Incoder en este aspecto. En el marco de los procedimientos, le corresponde al Incoder acatar el cumplimiento de la Ley 160 de 1994.

El Ministerio como formulador de la política y el Incoder como ejecutor, conforman una unidad, cada uno dentro del marco de sus competencias.

1. http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Corte%20Suprema%20Revista%20No%2021.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. La Ley 160 de 1994 fue publicada en el Diario Oficial 41.479 del 5 de agosto de 1994 [↑](#footnote-ref-2)
3. Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 [↑](#footnote-ref-3)
4. La Sentencia C-644 de 2012 fue anunciada por la Corte Constitucional con fecha del 23 de agosto de 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de enero de 2009, Radicación 1930, Consejero ponente Dr. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia el 19 de septiembre de 2007, radicación 1100 1032 6000 1998 00024 01 (2007) Consejero ponente Dr. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-6)
7. MONTALVO, José Antonio. Apuntes sobre legislación de Tierras Baldías, Topografía Augusta, Bogotá, 1914. [↑](#footnote-ref-7)
8. Absalon Machado con colaboración de Juan Vivas, Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional. Universidad Nacional Centro de Investigaciones para el Desarrollo 2009- [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley 48 de 1882, artículo 11. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ley 110 de 1912 o Código Fiscal – artículos 48 y siguientes. La ley 200 de 1936 estableció límites entre 1.500 y 2,500 hectáreas y no mas de 800 hectáreas para ganadería. [↑](#footnote-ref-10)
11. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-806 del 1 de agosto de 2001, MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

    *4 Sentencia C-270 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver Sentencia de la Corte Constitucional C- 037 de 1996. [↑](#footnote-ref-12)