



PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2018 CAMARA

“POR LA CUAL SE ORDENA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA CON CRITERIO PROGRESIVO DE OCUPACIONES EN BALDÍOS ADJUDICABLES DE LA NACIÓN EN ZONAS ESPECÍFICAS DEL TERRITORIO NACIONAL”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto que en importantes regiones de Colombia donde existen la mayoría de los baldíos potencialmente adjudicables, caracterizados por el abandono histórico del Estado, siendo hoy más urgente que nunca aprovechar las condiciones de paz para promover la formalización de la tierra y sus efectos positivos que se propagan, tales como, al aumento de la inversión, el crédito, los bienes territoriales, y el mejoramiento de la capacidad de las administraciones locales para el bienestar general de la población y la consolidación del Estado de derecho.

La Constitución política de 1991 consagra en su artículo 64, el derecho fundamental de los trabajadores agrarios al acceso progresivo a la tierra. Al igual que la Corte Constitucional ha dejado en la claro la imprescriptibilidad de los baldíos no adjudicados, así como condicionado la política de baldíos a la consecución efectiva del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra.

Para dar cumplimiento al doble compromiso del Estado de formalizar siete (7) millones de hectáreas y brindar acceso a tres (3) millones adicionales en 10 años establecido en la Reforma Rural Integral, se requieren de manera simultánea avances en formalización de ocupaciones en baldíos adjudicables y en la consecución de recursos, incluida la tierra, que alimenten el Fondo de Tierras para garantizar el acceso de los trabajadores agrarios a la misma.

Gracias a la cifras del Censo Nacional Agropecuario de 2014, sabemos que junto a los sujetos convencionales de reforma agraria concebidos en la ley 160 de 1994

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com*

es importante reconocer la existencia y vigor productivo de ocupantes medianos a los cuales el estado puede hacer una oferta generosa, intransferible y realista por medio de la cual adquieran pleno título sobre un tamaño definido de tierra a cambio de una contraprestación y devolución voluntaria de tierras que beneficie a la población de trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente.

Por otro lado, la experiencia internacional muestra que estados como Brasil y Estados Unidos han recurrido a regímenes de formalización de ocupaciones en tierras públicas con criterios semejantes a los propuestos en el presente proyecto de ley.

La experiencia colombiana muestra que en el marco de períodos de tránsito a la paz como el vivido entre Liberales y Conservadores conocido como Frente Nacional se dieron procesos de formalización masiva de ocupaciones de baldíos dando como resultado la plena integración económica y la consolidación del estado de derecho en muchas zonas de la región andina.

La formalización progresiva de los derechos de propiedad aceptada como un consenso beneficioso para actuales ocupantes y potenciales beneficiarios de programas de acceso a tierras es fundamental para avanzar en los propósitos de modernización del campo Colombiano que incluye, entre otros, el reconocimiento del monopolio de la fuerza en cabeza del estado, el desarrollo de un Catastro Multipropósito que le dé las herramientas al Estado junto con sus entes territoriales para la planeación racional del territorio y la promoción del desarrollo sostenible; el uso efectivo del mecanismo de barrido predial para el ordenamiento social de la propiedad, que incluye la clarificación y formalización de derechos entre privados, así como el fortalecimiento de los procesos de acceso a tierras por la vía de la adjudicación de bienes pertenecientes al Fondo de Tierras.

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales es necesario proceder a exponer en forma puntual aquellos argumentos que demuestran la necesidad y pertinencia del presente proyecto de ley.

1. Paz y Baldíos: La experiencia colombiana muestra que sí es posible.

La experiencia colombiana muestra que se han aprovechado las ventanas de oportunidad de los procesos de paz para implementar políticas de acceso a tierras mediante la adjudicación de baldíos. En efecto, en tiempos del Frente Nacional como resultado de la Paz entre Liberales y Conservadores se dio el proceso de adjudicación de baldíos más importante del siglo XX. De las 553.475 de resoluciones de adjudicación de baldíos registradas entre 1903 y 2012, 293.105 -correspondientes al 53%- fueron expedidas entre 1962 y 1987 (CNMH, 2016) (ver figura 1). Quizás más importante aún, visto en términos territoriales (ver figura 2) es notable que este proceso de formalización se dio en la zona Andina



donde el conflicto entre Liberales y Conservadores fue más marcado, y en efecto correpondió al fortalecimiento de la presencia efectiva del estado en dichos territorios.

El conflicto armado con las FARC produjo un patrón de expansión poblacional y de informalidad en la tenencia de la tierra desde la zona andina, que inicia su proceso de formalización, y hacia los valles interandinos y las llanuras donde prevalecerá el patrón: informalidad en los derechos sobre la tierra, cultivos ilícitos, presencia guerrillera y conflicto (ver figura 3).

Ahora bien, con la Reforma Rural Integral pactada en los Acuerdos de Paz del Teatro Colón, nos encontramos ante una nueva coyuntura histórica que requiere una respuesta tanto eficaz en términos técnicos como progresiva en términos constitucionales para hacer frente al proceso de ocupación masiva de baldíos adjudicables en zonas donde la presencia del estado ha sido históricamente débil y con poblaciones históricamente abandonadas.

En efecto, en materia de acceso la Reforma Rural Integral busca en doce años dotar de tres millones de hectáreas y sendos proyectos productivos a familias rurales sin tierra o con tierra insuficiente. A través del decreto 902 de mayo de 2017 (recientemente aprobado en sede constitucional) se creó el Fondo de Tierras con distintas fuentes entre las que resaltan las tierras baldías adjudicables, los predios resultado de extinción de dominio por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, y expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.

En materia de formalización la meta es otorgar títulos debidamente clarificados sobre siete millones de hectáreas. A través del decreto 902 de mayo de 2017 se crea el proceso de ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) por medio del cual se faculta a la Agencia Nacional de Tierras para que, mediante el proceso de barrido predial y bajo criterios de respeto estricto al derecho de defensa frente a procesos administrativos, se desarrollen intervenciones a escala municipal para clarificar y titular los derechos de propiedad.

Es entonces este un momento propicio jurídica y políticamente para buscar un balance justo y proporcional entre las necesidades de consolidación del estado en zonas históricamente abandonadas y afectadas por el conflicto, y los derechos legítimos y fundamentales de los trabajadores agrarios a acceso progresivo a la tierra.

2. Inversión y Desarrollo: La oportunidad que no se debe desperdiciar.

Cualquier estrategia de desarrollo rural, ya sea para promover la agricultura familiar que abastece de alimentos a los colombianos, o la agro-industria que

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com*

promueve las exportaciones, requiere de una estrategia seria de ordenamiento social de la propiedad que de viabilidad a las inversiones que están estancadas en estos sectores por falta de claridad sobre los derechos de propiedad sobre baldíos adjudicables.

Es cierto que el Decreto 902 de 2017 creó el sistema de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante barrido predial como la herramienta principal para clarificar y formalizar los derechos de propiedad sobre la tierra. Sin embargo, en las zonas de abandono histórico del estado -donde podría haber más urgencia de ejecutar dicho sistema para promover el desarrollo rural- no hay una ley que permita formalizar ocupaciones en baldíos adjudicables por encima de una Unidad Agrícola Familiar.

El reto, como se pasa a explicar, consiste en desarrollar una normatividad que ofrezca un balance correcto entre por un lado el propósito constitucional y legal de ampliar el acceso a tierras de la población campesina colombiana en relación a los baldíos de la nación, y de otro lado el reconocimiento social y material por parte del estado a los ocupantes de baldíos en zonas donde el estado ha estado históricamente ausente.

Proporción de la superficie municipal adjudicada en baldíos. Colombia. 1962-1987



Figura 1. Predios Adjudicados- Universidad de los Andes- Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2016)

**Proporción de la superficie municipal adjudicada en baldíos.
Colombia. 1962-1987**

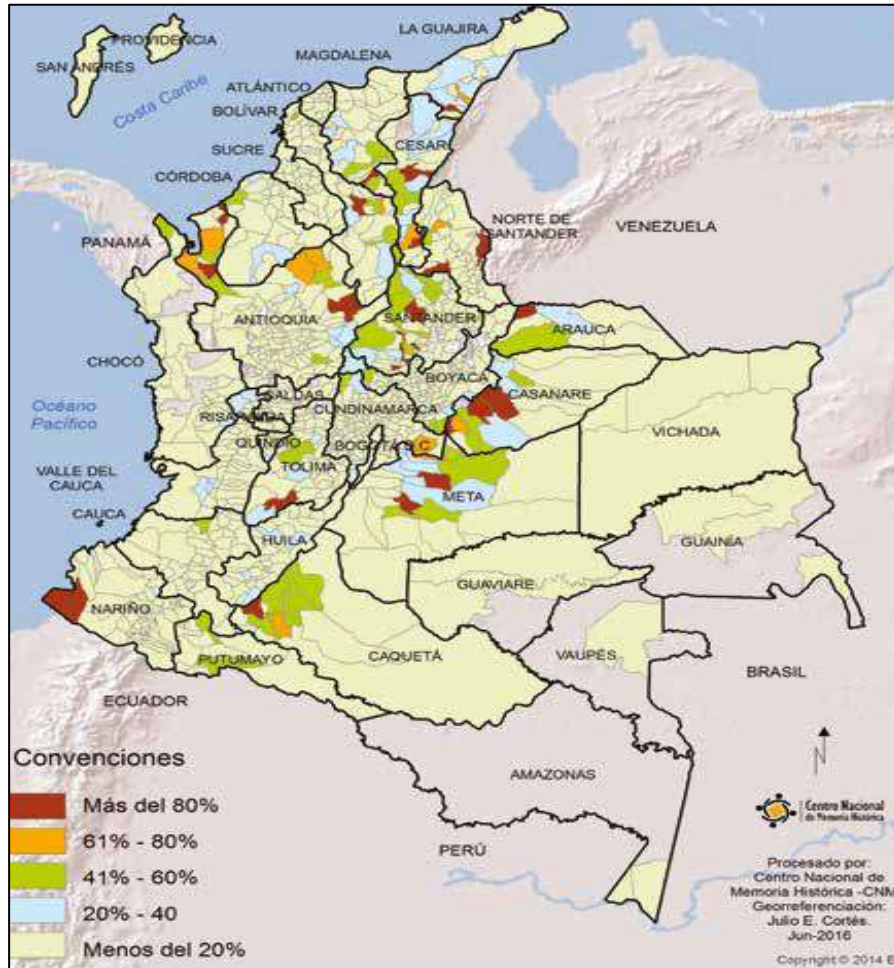


Figura 2. Adjudicación de Baldíos en Colombia. Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2016)

Informalidad de derechos sobre la tierra: Estado de la Actualización catastral

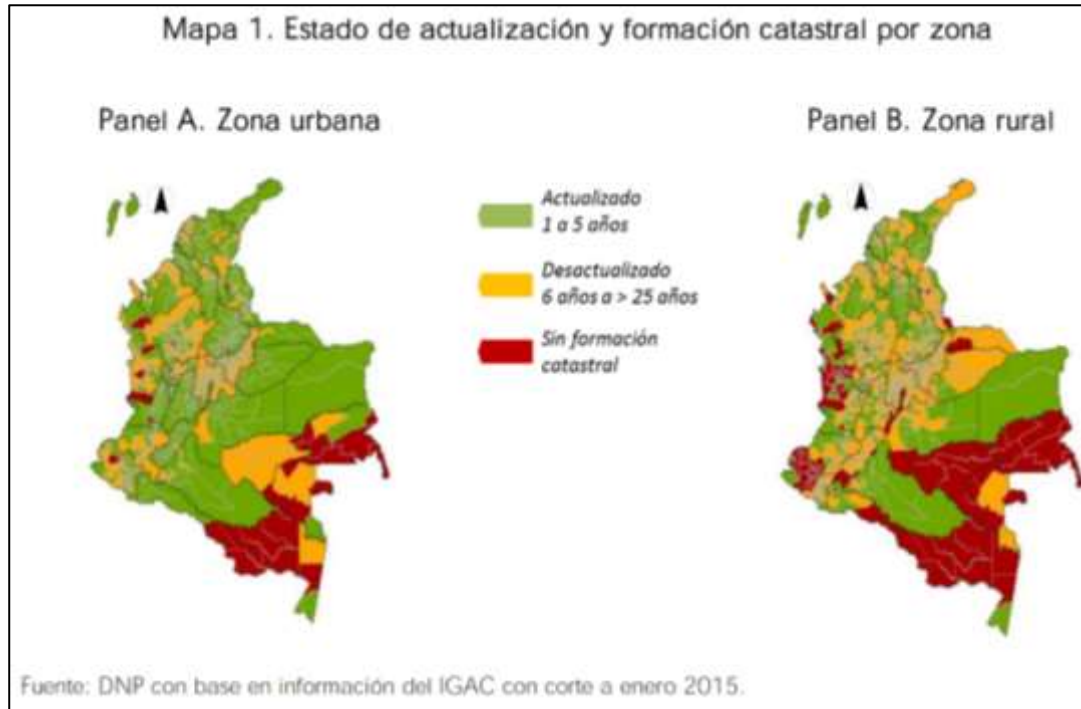


Figura 3. Formación catastral por zona urbana. Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a enero de 2015.

3. Baldíos y precedentes constitucionales: mecanismos proporcionales para asegurar un balance entre medios y fines para la defensa de los derechos fundamentales de los campesinos.

Si bien el proceso de formalización de baldíos ocurrido durante el período del Frente Nacional sentó las bases de procesos de masivos de formalización de la propiedad privada rural (especialmente en la zona andina), y en esta medida puede ser visto como positivo para la consolidación del estado de derecho, es importante resaltar que no necesariamente puso a la población campesina o de colonos medianos en el corazón del proceso. En efecto, es solo con la Constitución de 1991, así como la ley 160 de 1994 que se estableció un régimen



de baldíos garantista para los campesinos. En concordancia con estas disposiciones constitucionales, en Sentencia T-461¹ de 2016 estableció:

“Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

- a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental.
- b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.
- c. La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana.”

Específicamente la Corte estableció que los baldíos adjudicables estaban destinados constitucionalmente a garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural. En efecto, en sentencia T-407² de 2017:

“La Corte en reiteradas decisiones ha precisado que las autoridades judiciales deben tener plena certeza al momento de declarar una prescripción que el bien a usucapir no tenga la naturaleza de baldío, ya que de lo contrario se permitiría que sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria se favorezcan de los bienes destinados constitucionalmente a garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural.”

Hasta ahora podemos decir entonces que la Corte establece como fundamental el derecho al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios y los baldíos adjudicables de la nación como fuente fundamental para garantizar este derecho. Ahora bien, la misma Corte Constitucional en Sentencia C-644³ de 2012 ha indicado -al declarar inconstitucional la reforma al régimen de acumulación de UAFs que traía el plan de desarrollo 2010-2014- lo obligatorio no es mantener estático y sin cambios el régimen de baldíos, sino legislar con criterios de proporcionalidad que garanticen los derechos de los campesinos. Específicamente en ese caso indicó:

¹ Sentencia T-461/16 Corte Constitucional Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, Magistrado Ponente

² Sentencia T407/17 Corte Constitucional Dra. Cristiana pardo Schlesinger , Magistrada Ponente

³ Sentencia C-644/12 Corte Constitucional Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Magistrado Ponente

[se da la inconstitucionalidad]...por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos.

Creemos que el proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República recoge el espíritu del orden constitucional vigente y se ajusta a los criterios de proporcionalidad constitucional exigidos para proteger simultáneamente el derecho al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores rurales, y el reconocimiento social y material por parte del estado a los ocupantes de baldíos en zonas donde el estado ha estado históricamente ausente.

En efecto, el proyecto de ley que se pone a disposición del Congreso de la República busca promover con criterios progresivo y focalizado el acceso a las tierras tanto de la población campesina colombiana sin tierra o con tierra insuficiente, como la formalización de derechos de propiedad para ocupantes de baldíos adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ausencia o abandono del estado.

Se propone con este proyecto de ley balancear por un lado el propósito constitucional y legal de ampliar el acceso a tierras de la población campesina colombiana en relación a los baldíos de la nación, y de otro lado el reconocimiento social y material por parte del estado a los ocupantes de baldíos en zonas donde el estado ha estado históricamente ausente.

Concretamente el proyecto busca aumentar los recursos tanto pecuniarios como de baldíos retornados al Fondo de Tierras creado por el Decreto 902 de 2017 mediante la venta a tasa subsidiada, progresiva, e intransferible a ocupantes de baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la débil presencia histórica del estado y altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Específicamente al ocupante de baldíos adjudicables que cumpla con los requisitos de esta ley se le transferirá a título gratuito la propiedad de hasta una Unidad Agrícola Familiar y podrá ejercer la opción de compra intransferible a tasa subsidiada hasta completar cuatro Unidades Agrícolas Familiares. Igualmente, el ocupante podrá pagar parte del precio retornando áreas ocupadas hasta el límite



de las cuatro Unidades Agrícolas Familiares. En todo caso el registro de la opción de compra estará sujeta al retorno material al estado de las áreas ocupadas que exceden las cuatro Unidades agrícolas familiares y que no están sujetas a formalización.

Con este proyecto de ley se evita la transferencia gratuita de baldíos, inexplicable e injustificable desde el punto de vista constitucional por desatender al balance fundamental con los intereses de los trabajadores agrarios.

Adicionalmente, sin embargo, se reconocen las condiciones adversas de guerra y abandono en las que los ocupantes de baldíos contribuyeron productivamente al país.

Juan Diego Gómez Jiménez
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com



PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2018 CAMARA
“POR LA CUAL SE ORDENA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA CON CRITERIO PROGRESIVO DE OCUPACIONES EN BALDÍOS ADJUDICABLES DE LA NACIÓN EN ZONAS ESPECÍFICAS DEL TERRITORIO NACIONAL”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la implementación del programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 2. Zonas específicas. Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras estará encargada de definir municipios específicos para la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación, previo concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria quien los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 3. Requisitos. Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Ser persona natural mayor de edad.
2. Ser nacional colombiano.
3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio a formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com



entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 4. Creación de la hoja de precios de referencia. Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:

1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras
2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas
3. Opinión de agentes inmobiliarios
4. Análisis de precios comerciales

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta Ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.

Artículo 5. Transferencia de la propiedad a título gratuito. Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.

Artículo 6. Opción de compra personal intransferible. Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.

Parágrafo primero. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com*



personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.

Artículo 7. Formulación de precios para la opción de compra intransferible.

El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.

Parágrafo Primero. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.

Parágrafo Segundo. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:

1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com

Artículo 8. Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):

1. Personas naturales referidas en el artículo 4 del Decreto 902 de 2017: Doce (12) años
2. Personas naturales referidas en el artículo 5 del Decreto 902 de 2017: Cinco (5) años
3. Personas naturales referidas en el artículo 6 del Decreto 902 de 2017: Un (1) año

La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10 %) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.

Parágrafo primero. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.

Parágrafo segundo. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto 902 de 2017.

Artículo 9. Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente Ley deberán ser por la Nación y sus entidades competentes de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 10. Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4 del decreto 902 de 2017.



Artículo 11. Vigencia. Esta Ley comenzara a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias

Juan Diego Gómez Jiménez
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 703 Teléfonos 3823706 / fax 3823705
parlamentariojuandiegomez@gmail.com