



Doctor

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Informe de Ponencia positiva para el proyecto de ley 369 – 2022 Cámara **“Por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones”**

Respetado señor presidente, mediante documento CQCP 3.5 / 326 / 2022-2023, se nos ha designado como ponentes para primer debate del proyecto de **ley 369 - 2023** *“Por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones”*, cuyo autor es el Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras.

Atendiendo lo ordenado por la Mesa Directiva de la comisión y en razón a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar a consideración de los Honorable Representantes de la Comisión V de la Cámara de Representantes, el presente informe de ponencia positiva, para su estudio, análisis y decisión

Cordialmente,

**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**

Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

**HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**

Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**

Representante a la Cámara  
Ponente

**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**

Representante a la Cámara  
Ponente

**LUIS RAMIRO RICARDO BUEVAS**

Representante a la Cámara  
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA  
**PROYECTO DE LEY 369 – 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN  
NORMAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES RURALES Y SE  
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

---

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

---

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa pretende formalizar y sanear la propiedad de bienes inmuebles rurales, ocupados y/o en posesión, o adjudicados mediante subsidio integral de reforma agraria adoptado por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones y que a la fecha no tengan proceso divisorio del predio en mayor extensión, tomando además medidas para evitar la precarización de propiedad rural.

**2. TRAMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley 369 de 2023 es una iniciativa del honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, el cual fue radicado el día 21 de marzo del año 2023 y publicado en la gaceta 242 de 2023.

El día 27 de abril de 2023, la mesa directiva de la Comisión Quinta, a través del oficio CQCP 3.5 / 326 / 2022-2023 designo para ponencia de primer debate a los Honorables Representantes HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN (Coord.), JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN, LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS, ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO, y CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO.

**3. ANTECEDENTES**

Colombia ha enfrentado históricamente la problemática de la propiedad y el uso del suelo rural, la informalidad, la falta de acceso a la tierra, la complejidad jurídica, la inexistencia de inventario de bienes baldíos, son algunos de los obstáculos que se tienen, en efecto, la ocupación desordenada e ilegal por parte de la población rural es la regla general en el territorio nacional. La Ley 1561 de 2012 procuró formalizar la propiedad rural a través de un proceso verbal especial, en ella se promovía el acceso a la propiedad.

La vocación rural por excelencia del país, no ha sido un factor fundamental para que exista

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

---

seguridad jurídica de propiedad del suelo rural, teniendo como resultado que existen posesiones de bienes no propios, ocupación de bienes baldíos, cartas ventas, títulos o escrituras sin registro, sucesiones no realizadas, ventas en documentos privados, entre otras figuras precarias, decantan la realidad de la propiedad en el campo colombiano.

El Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...), a su vez, la Ley 160 de 1994 buscó mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, logrando una distribución más equitativa y la utilización más eficiente de la tierra, esta última se planteó en su artículo 17 la meta de terminar el proceso de redistribución de tierras en un plazo de 16 años (plazo que se cumplió en el año 2011).

En el año 1994 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), mediante el documento No. 2736, estableció que más del 40% de los predios rurales del territorio nacional carecían de título de propiedad. Asimismo, en el año 2010 a través del CONPES No. 3641, indicó que a finales de los años noventa se estimaba que en Colombia existían aproximadamente 1 millón de hectáreas en el área rural sin formalizar, es decir, ocupados por poseedores que o bien no ostentaban títulos sobre los mismos, o teniéndolos, no eran registrados en debida forma.

Para el año 1997, el gobierno de la época celebró un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, que tuvo como objeto financiar un programa de iniciativa presidencial que buscaba la formalización de la propiedad, la modernización de la titulación predial, el acceso de los propietarios con el sector bancario, dinamizar el mercado de tierras, mejorar la producción agrícola, disminuir la incertidumbre y generar inversión al sector agrícola, no obstante y después de haber comprometido más de 100 millones de dólares el Gobierno Nacional fue incapaz de mantener el monto que en contrapartida había establecido, en consecuencia el programa se mantuvo hasta el año 2007 obteniendo resultados paupérrimos en titulación de tierras pues de 108.000 títulos planteados como meta, solo se lograron 8.446.

En el año 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 452 con el objeto de implementar un programa denominado Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, que en su momento ofreciera soluciones de tipo masivo en lo atinente a la formalización de la tenencia de la tierra, garantizando los derechos de propiedad de la población campesina y minorías étnicas asentadas en el territorio nacional, incentivando la cultura de la formalidad en la tenencia de la tierra.

En el año 2012, al tenor de la Ley 1561 de 2012 conocida como Ley de Saneamiento, se creó un procedimiento abreviado especial, que buscaba titularizar los pequeños predios rurales que no excedieran la Unidad Agrícola Familiar, asimismo sanear los títulos precarios, se buscó además con esta ley prevenir el despojo de tierras y dotar de seguridad jurídica a los poseedores, se redujeron los tiempos en el trámite de formalización y se mitigaron algunos costos de titulación. Este programa funcionó en principio, el cual se estructuró hasta el año 2015 en el que se intervinieron 89 municipios, y se logró formalizar alrededor de 3.300 títulos.

En el año 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 181, con el objeto de modificar los artículos 1, 5 y 6 de la Resolución 452 de 2010, estableciendo algunos lineamientos para la organización y funcionamiento del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, así mismo, creó la Zona de Formalización Masiva (ZFM), también estableció que se podrían organizar regionales de apoyo y grupos técnicos de formalización para los municipios en donde se adelantara el programa, el cual se realizó mediante la metodología de barrido predial masivo, que consiste en trasladar el aparato institucional y recorrer predio a predio, levantando información necesaria y formalizando los predios de carácter privado.

En el año 2015 se expidió la Ley 1753, Plan de Desarrollo 2014-2018, que en su artículo 103 dispuso: *"Sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según se sea el caso."*

En el año 2016 el programa que se venía implementando por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fue asumido mediante el decreto 2363 de 2015, por parte de la Agencia Nacional de Tierras, quedando en cabeza de esta entidad la formalización de las tierras privadas y baldías. Ese mismo año (2016) la ANT suscribió un convenio con la UNODC que tenía como objeto lograr la titulación de 5.000 predios especialmente en zonas con presencia de cultivos ilícitos, el representante de la United Nations Office on Drugs and Crime, señaló: "Los derechos de propiedad y la formalización generan un círculo virtuoso donde hay mayores garantías de créditos, mejora las finanzas municipales y genera arraigo y responsabilidad con los territorios".

El Acuerdo de Paz (Punto 1) celebrado entre el Estado y las Farc-EP, contiene un acápite

denominado “Reforma Rural Integral”, en este se determinó que se debía “democratizar el acceso y uso adecuado de la tierra, ello a través de mecanismos que permitan que los habitantes de las zonas rurales accedan a la tierra incentivando el uso correcto de la misma, bajo criterios de sostenibilidad ambiental y productiva. En virtud del acuerdo se planteó como meta la formalización de siete millones de hectáreas, teniendo como plazo para ello, los primeros diez años de la implementación.

En el año 2014 el Gobierno Nacional convocó la Misión para la Transformación del Campo conocida como la Misión Rural, misma que fue liderada por el Ministro el Agricultura de la época, el propósito no era otra que plantear recomendaciones orientadas a impulsar el desarrollo rural del país, a través de tres principios básicos: i) Enfoque territorial participativo, ii) avanzar hacia la inclusión social y productiva y iii) provisión de bienes públicos adecuados para la promoción de un desarrollo rural competitivo. Dentro de los diagnósticos y recomendaciones presentados por la Misión Rural se esgrimió la necesidad de que la formalización de propiedad rural fuera declarado de interés público, en el entendido de que se requería acceso a la información completa, oportuna y confiable, que permitiera establecer las condiciones de mercado de tierra eficaz. En consecuencia, el acuerdo estableció que, para lograr la democratización de la tierra, es fundamental la democratización del acceso y fomentar el uso adecuado de la misma.

### **Problemática en la distribución y formalización**

Las primeras expresiones normativas en las que se desarrolla una regulación especial de acceso al activo tierra para la población desplazada surge en 1996 a través del decreto 2217, que en desarrollo de la ley 160 de 1994 la cual estableció un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada por causa de la violencia, y los decretos 18 de 1995 y 8 de 1996 proferidos por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) donde se establece el reglamento para la dotación de tierras a personas desplazadas por la violencia. Igualmente, a través del decreto 2000 de 2009 crea el Subsidio Integral de Tierras (SIT) como mecanismo de adjudicación de tierras para la población desplazada.<sup>1</sup>

Adicionalmente, la política de adjudicación tierras a población desplazada realizada mediante la titulación y adjudicación de baldíos, tierras adquiridas por la Nación y tierras obtenidas a través de la extinción de dominio, ha sido orientada con una visión coyuntural, es decir, no ha respondido a una estrategia de desarrollo rural, debido a que se ha promovido

---

<sup>1</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de puerto López – Meta”.

simplemente la adquisición al recurso productivo tierra a pequeños campesinos y población en situación de desplazamiento, limitando el acceso a otros recursos y beneficios como el crédito, asesoría técnica y subsidios. En síntesis, las principales tensiones que tienen los beneficiarios de la adjudicación son: inseguridad jurídica en la propiedad (colectiva), conflictos entre parceleros, bajo capital social, problemas de orden público, empresas comunitarias liquidadas, baja producción agrícola y abandono de parcelas por parte de los reubicados (Contraloría General de la República, 2014).<sup>2</sup>

A fin de ejemplificar la problemática que pretende solucionar el presente proyecto de ley, rememorar un caso acontecido en el año 2005, el cual fue objeto de investigación de campo adelantada por el señor Edwin Manuel Ortiz, que en el documento denominado “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de puerto López – Meta”, señala que: En el año 2005 los predios del extinto narcotraficante Leónidas Vargas ubicados zona rural de Puerto López Meta, administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) se asignan al INCODER quién asigna en forma definitiva los predios de propiedad en cumplimiento de su objeto misional de facilitar el acceso a los factores productivos a los pobladores rurales adjudicando 3.104 Has aproximadamente, englobadas en dos predios a 120 familias de desplazados y campesinos sin tierra a través del Subsidio Integral de Tierras bajo la figura de “común y proindiviso”.

Sin embargo, investigaciones anteriores como las realizadas por (Palacios, 2012) y (Yunda, 2017) han demostrado que la adjudicación realizada por el INCODER en los predios Las Delicias y El Rodeo no estuvo acompañada por procesos que permitieran a las comunidades contar con medios de vida adecuados para el sustento familiar; adicionalmente, se identificaron elementos adversos como la fracturación del capital social que posibilitan los procesos de acción colectiva de cohesión comunitaria, la incertidumbre sobre el proceso de titulación y la figura de adjudicación que no permite a las comunidades el acceso a créditos y otros factores productivos. En este sentido, las comunidades reubicadas no contaron con acompañamiento para el fortalecimiento del tejido social para la construcción de confianza, procesos de negociación y cooperación, fortalecimiento comunitario.

Considerando lo anterior, los procesos de acción colectiva generados a través del capital social de una comunidad, pueden afectarse en dos direcciones, a saber: mediante los factores externos tales como las instituciones formales que no brindan el acompañamiento necesario para el fortalecimiento comunitario en las relaciones de negociación, cooperación

---

<sup>2</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de puerto López – meta”.

y confianza, y por otro lado, factores internos, asociados a la fracturación del capital social producto del conflicto armado que afectó a las comunidades campesinas reubicadas en los predios Las Delicias y El Rodeo, de acuerdo con lo expuesto por Lugo (2013).

En Octubre del 2014, la Defensoría del pueblo, basado en la información arrojada por el informe del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), advierte ante las autoridades competentes que “las comunidades en procesos de reubicación de los predios ‘Las Delicias’ y ‘El Rodeo’ ubicados (en Puerto López), han manifestado que enfrentan presiones y/o solicitudes de compra de parcelas por parte de personas y de empresas interesadas en la implementación de proyectos agroindustriales y minero energéticos” (Defensoría del Pueblo, 2014). Esta es una muestra de las tantas dificultades que pasan los beneficiarios del programa especial de dotación de tierras liderado por el INCODER.

Estos predios estratégicamente ubicados en el “centro de la altillanura”, entre grandes proyectos de agroindustria como lo son: La Fazenda -Aliar, Mavalle y Bioenergy sobre la vía que de Puerto López conduce a Puerto Gaitán, fueron en su momento para muchos la tierra prometida ; sin embargo, después de doce años de la adjudicación inicial de los predios estos se han convertido en un problema para sus beneficiarios: inseguridad jurídica en la propiedad, conflictos entre parceleros, problemas de orden público, empresas comunitarias liquidadas, producción agrícola propia casi nula. Situaciones estas que han generado el abandono o venta de sus parcelas por parte de los beneficiarios.

Las comunidades de dichos predios, continúan sufriendo las consecuencias de un proceso de reubicación sin planificación ni garantías para el acceso a derechos como salud, vivienda, seguridad, educación y servicios básicos entre otros. En general, una de las problemáticas prioritarias para la mayoría de la comunidad, sigue siendo la inseguridad jurídica sobre la posesión de las tierras, en especial relacionada con la falta de respuesta por parte del Incoder a la titulación individual de las parcelas. (PNUD-ACNUR, 2013, p. 5).

Asimismo, en un estudio de caso realizado por (Tadlaoui, 2012) se analiza el instrumento del Subsidio Integral de Tierras (SIT) como un mecanismo de intervención de la política de tierras para acceder a la propiedad rural a través de la transferencia voluntaria (venta) de tierra por parte de grandes propietarios a pobladores rurales con poca o sin tierra, y de esta manera, estudiar los efectos a nivel micro, es decir, explora las condiciones de la implementación entre la política de acceso a la propiedad y los procesos productivos y socio-organizativos de las comunidades retornadas, cuyos resultados no se establecen con certeza.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades

El SIT fomenta el acceso a la propiedad de la tierra y lo condiciona al desarrollo de un proyecto productivo bajo un régimen jurídico restrictivo; en su versión colectiva entrega un título comunal de la tierra que tiene como objetivo fomentar explotaciones de mayor tamaño con objetivos de integración social. (Tadlaoui, 2012, pág. 115).

Según Tadlaoui (2012), el SIT es un instrumento de política de reforma agraria que debe permitir la transferencia voluntaria de tierras de grandes productores a campesinos sin tierra y pequeños productores en condiciones de mercado o predios que han sido objeto de extinción de dominio y se encontraban bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes y que fueron transferidos al INCODER para ser adjudicados a población campesina y desplazados. (Ley 785 y 793 de 2002).

La Ley 160 de 1994 establece varias condiciones limitantes efectivas al momento de la entrega del subsidio, que en palabras de Tadlaoui (2012), comprenderán los elementos o características del SIT: i) La propiedad comunitaria de la tierra bajo la figura de adjudicación denominada “en común y proindiviso”, ii) El condicionamiento de la propiedad a la realización de un proyecto productivo, iii) La obligación de explotación directa de la tierra, iv) Tenencia de la tierra limitada por la prohibición de transferir la propiedad, posesión o tenencia de la tierra durante doce años). La constitución de una empresa comunitaria como agente de administración del contrato de operación y funcionamiento del INCODER.<sup>4</sup>

El Subsidio Integral de Tierras, busca de una u otra manera mejorar la distribución de la tierra, disminuir la pobreza rural y mejorar la productividad agrícola; sin embargo, una de las principales críticas a este instrumento es que se limita solo a entregar la tierra sin tener en cuenta otro tipo de condiciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos como el acceso a crédito, asistencia técnica, implementación de proyectos productivos.

El acceso al subsidio se da a través de convocatorias públicas realizadas a través del INCODER, para beneficio de la comunidad de campesinos y población desplazada, los cuales deben cumplir una serie de requisitos legales tales como: i) Carecer de tierra propia o suficiente; ii) Que tengan tradición en labores rurales; iii) Que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad; iv) Que deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos; y v) como criterio adicional dispuso dar atención preferencial a las mujeres

---

campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de puerto López – meta”.

<sup>4</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de puerto López – meta”.



campesinas jefes de hogar y a las que se hallen en estado de desprotección económica y social.

En 1961, con base en la promulgación de Ley 135 sobre reforma agraria se dio origen a un nuevo régimen parcelario que contemplaba la adjudicación directa de tierras, compras estatales de tierras, expropiaciones por parte del Estado y adjudicación de baldíos de la Nación a campesinos con poca o sin tierra, cuyo acceso a la propiedad se realizaba al interior de la frontera agrícola. Al mismo tiempo, este proceso estaba acompañado de la iniciativa de realizar un emprendimiento asociativo productivo rural (Diario Oficial No 30691 de 20 de diciembre de 1961). Con el cambio de la tradición legal en materia de reforma agraria, el común y proindiviso se constituye como un mecanismo que regula el uso, la distribución, el intercambio de la propiedad y la transferencia de los predios rurales. (Art. 81, capítulo XIV sobre parcelaciones).

El nuevo enfoque teórico-práctico del régimen parcelero colombiano contemplaba el uso de la figura común y proindiviso, como un instrumento de reforma agraria en el cual los beneficiarios del acceso a la tierra modificaban sus dinámicas económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales desde su posición de propietarios (Eguren, 2019). Como se mencionó anteriormente, las modificaciones normativas que dieron sustento al proceso de adjudicación colectiva bajo la figura del común y proindiviso en la década del sesenta del siglo XX, tiene sus raíces en el derecho civil romano, el cual estaba diseñado para preservar el predio en su integridad, de tal manera, que no se fragmentara la propiedad con fin de transferir partes del bien inmueble rural. (Torres-Mazuera, 2016).

Los diseñadores de la figura común y proindiviso se encargaron de formular el instrumento con la cualidad de que tuviera justificación política y jurídica, de tal manera, que respondiera a las necesidades de la reforma, la cual tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población rural que no tenían acceso a la tierra. Así, esta figura guardaba relación con los principios de maximización y productividad de los recursos invertidos por el Estado, sin embargo, este instrumento seguía manteniendo el status quo de la estructura de la propiedad (García, 1973).

Pasando al tema más genérico del uso y tenencia de la tierra en el esquema común y proindiviso, en la mayor parte de las adjudicaciones se reflejan unos efectos adversos en cuanto a la relación con el mercado de tierras, dado que las implicaciones de la figura restringen de manera formal e informal realizar fragmentación, transferencia voluntaria, inversiones en infraestructura y bienes de capital (y por consiguiente valoración de la tierra) y acceso al sistema crediticio (por no tener un colateral que respalda la deuda) (Crist, 1952).



Uno de los factores que incentivó la demanda de la reforma, fue la de incluir la UAF como parte del régimen parcelario, como forma de dominio sobre la propiedad y unidad de medida de la parcela campesina, cuya dimensión era necesaria para alcanzar un ingreso que permitiera la sostenibilidad y estabilidad económica de los hogares rurales (Santos, 2006).

Otro de los factores que ha fomentado la práctica del régimen de copropiedad o común y proindiviso, es la explotación sobre los predios, la cual puede realizarse de manera individual o colectiva. No obstante, la normatividad no obliga a realizar la explotación de la tierra de manera comunitaria o colectiva, a pesar de que la mayoría de las adjudicaciones están acompañadas de un proyecto productivo asociativo, que puede tener una asignación de hectáreas de uso grupal o individual. Por consiguiente, por medio del trabajo individual y colectivo, se considera que se puede estructurar una comunidad rural teniendo en cuenta las distintas maneras de uso parcelario, dependiendo de los arreglos institucionales formales e informales establecidos por los beneficiarios, entre los cuales se tiene: i) parcelas de explotación comunitaria, ii) parcelas de uso familiar (individual), y iii) zonas de recursos de uso común. (Márquez, 2015).

De acuerdo con investigaciones realizadas sobre la adjudicación de predios bajo la figura de común y proindiviso Osorio (2007), se ha encontrado que el establecimiento y fortalecimiento comunitario basado en la adjudicación de predios de forma colectiva, bajo la figura normativa de común y proindiviso, se fomenta por medio de la creación de las empresas comunitarias de trabajo colectivo, cuyo catalizador es la puesta en marcha de un proyecto productivo colectivo que permita a los beneficiarios administrar y planear la asignación de los recursos de capital, trabajo y tierra adjudicada, de acuerdo a los mecanismos institucionales diseñados por los adjudicatarios para la distribución de los resultados de la producción. (Robledo 2017).

El desarrollo de una política estatal explícita sobre el acceso a la tierra bajo el esquema de propiedad colectiva, se sustenta sobre la base económica de las economías de escala, ya que se aprovecha el exceso de mano de obra familiar por cantidad de superficie de tierra adjudicada, lo que corresponde a una mayor productividad y uso eficiente del predio asignado. Bajo estos supuestos, la economía agrícola se convierte en una fuente de estabilidad económica para los beneficiarios, debido a que, al tener una dotación de tierra productiva, los ingresos, el empleo, la infraestructura, la producción agrícola y ganadera, permiten generar beneficios económicos con los cuales apalancar obras de infraestructura en bienes y servicios públicos complementarios. (Meza, 2016).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Manuel Ortiz, Edwin, "La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de puerto López – meta".

La práctica de asignar tierra primordialmente bajo el esquema común y proindiviso, se sustenta en el supuesto de construcción colectiva de identidades, subjetividades y capital social en torno a la actividad productiva realizada en el predio (Sikor et al. 2017). Así pues, alcanzar un mejoramiento sociocultural que permita establecer reglas de comportamiento claras, concisas, prácticas, legitimadas a partir del contexto material y simbólico de la propiedad y de su nuevo rol de propietarios colectivos, es uno de los fundamentos a través del cual la figura común y proindiviso permite la cohesión social (Li 2007; Hann, 2015).

### **La importancia de la Formalización**

En el marco de los principios constitucionales la ruralidad ocupa un lugar de primacía, el cual se encuentra expresamente contenido en los artículos 58, 60, 64 y 150, elevando a rango de protección primaria al campesino y a la propiedad rural, si bien el artículo 58 alude al principio de propiedad privada y los derechos adquiridos, los cuales no podrán ser desconocidos, ni vulnerados por nadie, así mismo, refiere que los derechos de los particulares deberán ceder ante los derechos de interés público o social, permitiéndose en Colombia la expropiación por motivos de utilidad pública, es el artículo 60 que obliga al Estado a promover el acceso a la propiedad.

Ya en el artículo 64 se establece que el Estado deberá promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, bien de forma individual o asociativa, pero además que dicho acceso no puede verse desprovisto de servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, entre otros, con el único objetivo de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. Y por último el numeral 18 del artículo 150 constitucional establece que el Congreso de la República deberá dictar normas sobre apropiación y adjudicación y recuperación de tierras baldías.

La Corte Constitucional a través de sus pronunciamientos ha determinado que existe plena justificación para que el Estado intervenga a través de una política pública enfocada en el sector rural y agrario, mediante la cual se adopten medidas que permitan la plena efectividad de los derechos sociales, no obstante, y pese a las numerosas dificultades de tipo económico y estructural, el campo colombiano es considerado como bien jurídico de especial protección por lo que cualquier esfuerzo de intervención se encuentra ampliamente justificado.

Existe consenso nacional en que es hora de efectivizar una igualdad social, cultural, jurídica y económica entre la población urbana y la población rural, máxime si se tiene en cuenta que la actividad agrícola garantiza la seguridad alimentaria del país, pero que además es un

sector determinante en la prosperidad que como nación se pretende alcanzar, es por ello, que el Estado está en el deber de mejorar las condiciones de vida de la población campesina que históricamente ha sido condenada a la miseria y al abandono estatal.

A pesar de que la informalidad de la tenencia en el sector rural ha sido objeto de numerosas iniciativas por parte de diferentes gobiernos, la realidad es que la normatividad existente en Colombia, tendiente a formalizar los derechos de propiedad se encuentran de manera dispersa en normas, leyes, documentos CONPES, decretos, resoluciones e iniciativas ministeriales algunas ambiguas, otras excluyentes y otras que no atienden a la actualidad de la problemática, lo que ha generado o mantenido la distribución inequitativa de la tierra.

Pese a que desde la década de los noventa se viene intentando formalizar la propiedad de la tierra rural, lo cierto es que más del 50% de los hogares campesinos ostentan una relación informal con la tierra que poseen, para el año 2019 solo el 6% de los municipios colombianos presentaban una formalidad de la propiedad casi total, entre tanto del 94% de los municipios restantes, el 16% presenta una informalidad casi total.

La informalidad de la propiedad rural conlleva diferentes problemáticas, entre ellas, la desconfianza en el mercado de tierras rurales, dificulta el acceso a servicios públicos, desincentiva la inversión en la actividad agrícola, genera pobreza de la población rural, ocasiona baja productividad del sector campesino, mismas que no han podido resolverse pese a los programas que han pretendido formalizar la propiedad de la tierra, de los cuales no se conocen sus resultados, razón por la cual no es posible entender su eficacia pero se entiende que no han sido completamente exitosos.

#### **4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

La informalidad de la propiedad rural conlleva diferentes problemáticas, entre ellas, la desconfianza en el mercado de tierras rurales, dificulta el acceso a servicios públicos, desincentiva la inversión en la actividad agrícola, genera pobreza de la población rural, ocasiona baja productividad del sector campesino, mismas que no han podido resolverse pese a los programas que han pretendido formalizar la propiedad de la tierra, de los cuales no se conocen sus resultados, razón por la cual no es posible entender su eficacia pero se entiende que no han sido completamente exitosos.

La respuesta institucional para resolver dichas problemáticas ha sido mínima, con acciones aisladas y poco efectivas, registrando las primeras acciones más de un año después de su llegada. Se presentaron varios altercados entre la comunidad y el Incoder, principalmente por la titulación de los predios al estar en desacuerdo con el proindiviso, así como por la



falta de respuesta a sus necesidades básicas después de la llegada al predio, sumado especialmente a la falta de compromiso para que se desarrollen proyectos de inversión en la zona.

En consecuencia, el presente proyecto de ley pretende dotar de facultades a las autoridades municipales a fin de que se dé solución a las personas que, a pesar de haber hecho parte de diferentes programas de acceso a tierras, las figuras jurídicas utilizadas en la entrega de bienes inmuebles rurales, el desconocimiento de los beneficiarios de las mismas, el escaso acompañamiento por parte de las entidades gubernamentales, entre otras, han generado toda suerte de problemáticas sociales en la comunidad rural, pues lo que parecía ser una solución a la propiedad ha venido a convertirse en una nueva barrera para que los habitantes del campo realmente ostenten la propiedad de los terrenos que poseen.

## 5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La distribución de la propiedad rural en el territorio nacional históricamente ha generado profundas problemáticas, pese a los esfuerzos que desde diferentes gobiernos han procurado democratizar la propiedad de las tierras rurales, no ha sido posible lograr efectividad en ese objetivo, las herramientas utilizadas para ello, algunas han sido beneficiosas pese a su poca vocación de permanencia, otras no han logrado alcanzar sus objetivos en virtud de falencias estructurales en la concepción de las mismas, otras han fracasado estrepitosamente y otras han generado otras circunstancias problemáticas que son las que pretende solventar el presente proyecto de ley.

Respecto de los casos específicos que han sido mencionados anteriormente, se puede señalar que las dificultades sufridas por las comunidades reubicadas a esos predios, obedece a una ausencia de liderazgos que permitieran sentar las bases para una organización comunitaria, la debilidad en la capacidad de articulación entre los comuneros y una efectiva gestión para encontrar soluciones reales a las situaciones a las que las personas han sido expuestas por la adjudicación en la figura de común y proindiviso.

La falta de acompañamiento institucional en la distribución de los predios dentro del predio de mayor extensión, han generado conflictos de tipo social, y es que lograr una distribución, apropiación y explotación pacífica entre comuneros que nunca habían tenido ningún tipo de vínculo, era casi previsible. Tal como se evidencia de los testimonios de las personas beneficiarias de estos predios:

*"Nosotros habíamos salido en un listado de los que veníamos para El Rodeo, nosotros llegamos solos y nos ubicamos como podíamos cada uno, no nos dijeron como ubicarnos"*



*"Al principio nos peleábamos porque había gente que quería meterse donde estábamos y luego faltábamos unos por parcela"*

*"Esa forma de adjudicación solo genera muertes, hubo muertos en el territorio por ese tipo de adjudicación, en Las Delicias hubo muertos por ese tipo de adjudicación porque cada quien quería montarse por donde quería entonces se terminaban matando"*

La falta de acompañamiento institucional al momento de ubicar los beneficiarios en esos predios, generó un impacto negativo en las relaciones de confianza en virtud de que cada familia, busca ubicarse en cualquier lugar sin que mediara previamente un consenso entre los comuneros, trastocando el relacionamiento de confianza que se esperaba, por el contrario, se generó gran zozobra y casos de violencia extrema, generando decesos entre los nuevos beneficiarios.

Se hace apenas necesario que desde el legislativo se procuren soluciones efectivas ante problemáticas tan sensibles, y es que si las herramientas utilizadas con anterioridad que buscaron lograr el acceso a tierras, que, pese a su noble objetivo, vienen generando disputas entre los beneficiarios y otros, es imprescindible mitigar dichas circunstancias, a través de correctivos, en el presente caso, de tipo legal, para que las autoridades municipales puedan contar con herramientas jurídicas efectivas y cercanas al ciudadano, que de una vez por todas quienes tienen derecho sobre la propiedad de la tierra rural, no vean frustrados sus anhelos.

En consecuencia, los ponentes consideran pertinente y necesaria la iniciativa puesta en consideración, no sin antes advertir, que se estima necesario realizar algunas modificaciones al articulado inicialmente planteado, a fin de enfocar y limitar el alcance del proyecto de ley, como se exponen a continuación:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto la formalización de bienes inmuebles fiscales titulables y/o privados ocupados y/o en posesión en los términos del artículo 762 y s.s. del Código Civil.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto <u>el saneamiento</u> y formalización de bienes inmuebles fiscales titulables y/o privados ocupados y/o en posesión <u>ubicados en zonas rurales</u>, en los términos del artículo 762 y s.s. del Código Civil, <u>así como los adjudicados mediante el subsidio integral de reforma</u></p>	<p>Se modifica el artículo original, en el sentido de especificar que los bienes inmueble objeto del proyecto de ley, son los que se encuentran ubicados en las zonas rurales, y no en las zonas urbanas, así mismo, se estimó pertinente visibilizar y enfocar el proyecto mismo, a la problemática generada por las adjudicaciones realizadas al</p>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	<b><u>agraria adoptado por el artículo 20 de la ley 160 de 1994 y sus modificaciones, que a la fecha no tengan proceso divisorio del predio en mayor extensión.</u></b>	amparo de la Ley 160 de 1994 y las leyes modificatorias del mismo, precisamente en lo atinente al artículo 20 de la ley antes mencionada.
<b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 2044 del 2020 y las del Código Civil en lo pertinente.	<del><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 2044 del 2020 y las del Código Civil en lo pertinente.</del>	Se elimina el artículo, en virtud de que tal y como se planteó originalmente el mismo, la referencia que se hacía de las definiciones del artículo 2 de la Ley 2044 de 2020, no son aplicables al presente proyecto de ley, téngase en cuenta que la ley antes referida tiene un enfoque eminentemente urbano, y la presente es de enfoque rural.
<b>Artículo 3°. Competencia.-</b> Serán competentes para adelantar los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad inmobiliaria las entidades territoriales titulares del derecho real de dominio de los respectivos bienes inmuebles rurales.	<b>Artículo 3° 2°. Competencia.</b> Serán competentes para adelantar los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad inmobiliaria <b><u>respecto de los bienes inmuebles objeto de la presente ley,</u></b> las entidades territoriales titulares del derecho real de dominio de los respectivos bienes inmuebles rurales <b><u>con jurisdicción donde están ubicados los bienes inmuebles objeto de la presente ley.</u></b>	Corrección numérica del artículo, pasa de 3 a 2, por eliminación del artículo número 2. Así mismo, se modifica la redacción del articulado a fin de especificar cuáles entidades territoriales tienen competencia en la presente ley, adicionando además que deberán ser las entidades territoriales con jurisdicción en donde están ubicados los bienes inmuebles.
<b>Artículo 4°. Cesión de bienes fiscales para adelantar programas de formalización.</b> Las entidades de derecho público en todos los órdenes y niveles podrán ceder a título gratuito a las entidades territoriales, los bienes inmuebles rurales y/o fiscales de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones, con el fin de adelantar programas de formalización y saneamiento de asentamientos	<b>Artículo 4° 3°. Cesión de bienes fiscales para adelantar programas de formalización.</b> Las entidades de derecho público en todos los órdenes y niveles podrán ceder a título gratuito a las entidades territoriales, los bienes inmuebles rurales y/o fiscales de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones, <del>con el fin de adelantar programas de formalización y saneamiento de asentamientos</del>	Corrección numérica del artículo, pasa de 4 a 3, por eliminación del artículo nuevo número 2.  Se elimina la redacción referente a asentamientos humanos, habida cuenta que el proyecto de ley no pretende formalizar o sanear asentamientos humanos de ningún tipo.

<p>humanos establecidos en ellos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las personas de derecho privado podrán ceder de manera gratuita bienes inmuebles urbanos y/o rurales de su propiedad, sin sujeción a la Unidad Agrícola Familiar, con el fin de realizar la legalización y saneamiento de asentamientos humanos ubicados en ellos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La formalización y saneamiento de la propiedad de asentamientos Humanos de que trata esta ley, se aplicará siempre y cuando se hayan constituido A instancias de la entidad pública y/o se cumplan los términos del artículo 2518 y s.s. del Código Civil.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La formalización y saneamiento de asentamientos humanos rurales Se aplicará por única vez en los términos de la presente ley. El ocupante deberá demostrar la ocupación del predio de manera ininterrumpida por un término de Diez años (10) contados a partir del inicio de la actuación administrativa por parte De la entidad territorial.</p> <p>Si el ocupante ostenta justo título, el término de ocupación podrá ser de cinco (5) años contados a partir del inicio de la actuación administrativa. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir De la promulgación de la presente Ley.</p>	<p>humanos establecidos en ellos. <b><u>con el propósito que aquellas adelanten programas de formalización y saneamiento de dichos bienes en su jurisdicción.</u></b></p> <p><del><b>Parágrafo 1.</b> Las personas de derecho privado podrán ceder de manera gratuita bienes inmuebles urbanos y/o rurales de su propiedad, sin sujeción a la Unidad Agrícola Familiar, con el fin de realizar la legalización y saneamiento de asentamientos humanos ubicados en ellos.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 2.</b> La formalización y saneamiento de la propiedad de asentamientos Humanos de que trata esta ley, se aplicará siempre y cuando se hayan constituido A instancias de la entidad pública y/o se cumplan los términos del artículo 2518 y s.s. del Código Civil.</del></p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La formalización y saneamiento de asentamientos humanos <b>bienes inmuebles</b> rurales Se aplicará por única vez en los términos de la presente ley. El ocupante deberá demostrar la ocupación del predio de manera ininterrumpida por un término de diez <b>(10)</b> años <del>(10) contados a partir del anteriores al</del> inicio de la actuación administrativa por parte De la entidad territorial.</p> <p><del>Si el ocupante ostenta justo título, el término de ocupación podrá ser de cinco (5) años contados a partir del inicio de la actuación administrativa. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir De la promulgación de la presente Ley.</del></p>	<p>Se adiciona a la redacción la pretensión del artículo, en lo referente a que el propósito es adelantar programas de saneamiento y formalización de los bienes inmuebles objeto del proyecto de ley, además indicando que es sobre los mismos que se encuentren dentro de su jurisdicción.</p> <p>Se eliminan el parágrafo 1 teniendo en cuenta que el primer parágrafo se refiere a disposiciones que ya se encuentran reguladas, las donaciones entre particulares ya se encuentran permitidas.</p> <p>Se Elimina el parágrafo 2 del artículo, dado que de la redacción del mismo se desprendía que dichos asentamientos hubieren sido autorizados por las autoridades territoriales, en consecuencia, se estimó pertinente su eliminación.</p> <p>Se modifica el parágrafo 3 en virtud de que los asentamientos humanos no son objeto del presente proyecto de ley, se clarifica que lo pretendido es la formalización de los bienes inmuebles y no los asentamientos. De igual forma, se clarifica el concepto del término, pues la redacción original señalaba efectos hacia adelante y no desde el momento desde que efectivamente se estaba en posesión del bien.</p> <p>Respecto del ultimo inciso del parágrafo 3, se eliminó lo concerniente al justo título, por</p>
---	---	---



		<p>ser esto materia del código civil, además de prestarse para confusión.</p>
<p><b>Artículo 5°. División material de predios fiscales sujetos a programas de formalización.</b> La división material de los predios fiscales de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, se realizará mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el cual no requiere licencia de subdivisión ni protocolización mediante escritura pública. Realizada la inscripción del acto administrativo de división material y creados los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, se realizará la adjudicación mediante cesión a título gratuito a cada uno de los hogares que los ocupan, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 3 del artículo 4 de la presente Ley.</p> <p>El acto administrativo de cesión a título gratuito deberá cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 2044 de 2020 y sobre el mismo se constituirá patrimonio de familia inembargable. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 5° 4°. División material de predios fiscales y privados sujetos a programas de formalización.</b> La división material de los predios fiscales de mayor extensión <del>donde se encuentren asentamientos humanos,</del> <b>adjudicados, entregados u ocupados en común y proindiviso en virtud de la ley 160 de 1994 o cualquier programa de formalización de predios rurales o cualquier otro modelo de tenencia u ocupación pacífica,</b> se realizará mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, <del>el</del> <b>para lo</b> cual no requiere <del>requerirá</del> licencia de subdivisión ni protocolización mediante escritura pública. Realizada la inscripción del acto administrativo de división material y creados los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, se realizará la adjudicación mediante cesión a título gratuito a cada uno de los hogares que los ocupan, <del>previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 3 del artículo 4 de la presente Ley.</del></p> <p><del>El acto administrativo de cesión a título gratuito deberá cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 2044 de 2020 y sobre el mismo</del> <b>predio formalizado</b> se constituirá patrimonio de familia inembargable. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 5 a 4, por eliminación de artículo número 2.</p> <p>Se adiciona en el título del artículo la palabra privados, lo anterior en virtud de que el artículo 5 y 6 originales no difieren en nada su redacción, en consecuencia, a fin de mejorar la técnica del proyecto se elimina el artículo 6, pero adicionando la palabra privados a fin de no perder el espíritu del artículo eliminado.</p> <p>Se elimina el último aparte del inciso primero del artículo, dado que el parágrafo al que hace referencia fue igualmente eliminado.</p> <p>Se elimina el aparte inicial del inciso segundo del artículo, en virtud de que la referencia que hacía la redacción original del artículo 10 de la ley 2044 de 2020, no es aplicable al presente proyecto de ley.</p> <p>Se realizan unas modificaciones a la redacción con el objeto de mejorar el entendimiento del mismo.</p>
<p><b>Artículo 6°. División material de predios privados sujetos a programas de formalización.</b> La</p>	<p><del><b>Artículo 6°. División material de predios privados sujetos a programas de formalización.</b> La</del></p>	<p>Se elimina el artículo 6 del proyecto de ley original, en el entendido que la redacción y lo</p>

<p>división material de predios privados de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, cuya propiedad se encuentre el común y proindiviso, podrá realizarse mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el cual no requiere protocolizarse mediante escritura pública. En el mismo acto administrativo de división material, se ordenará la inscripción de los comuneros en los respectivos folios de matrícula según su porcentaje de participación en la comunidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.</p>	<p><del>división material de predios privados de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, cuya propiedad se encuentre el común y proindiviso, podrá realizarse mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el cual no requiere protocolizarse mediante escritura pública. En el mismo acto administrativo de división material, se ordenará la inscripción de los comuneros en los respectivos folios de matrícula según su porcentaje de participación en la comunidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.</del></p>	<p>pretendido en el mismo, se encuentra contenido en el artículo 5 (original) modificado, actualmente artículo 4.</p>
<p><b>Artículo 7°. Licenciamiento para división material de predios rurales.</b> La división material de bienes inmuebles rurales sólo requerirá de la licencia urbanística expedida por la autoridad territorial correspondiente sólo en los casos en que el bien inmueble tenga vigente gravamen por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, requerirá del concepto previo de esta entidad. En los demás casos, los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos no podrán exigir este requisito.</p>	<p><b>Artículo 7° 5°. Licenciamiento para división material de predios rurales.</b> La división material de bienes inmuebles rurales sólo requerirá de la licencia urbanística expedida por la autoridad territorial correspondiente. Sólo <b>Únicamente</b> en los casos en que el bien inmueble tenga vigente gravamen por parte de <b>Incoder</b>, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, requerirá del concepto previo de esta entidad. En los demás casos, los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos no podrán exigir este requisito.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 7 a 5, por eliminación del artículo 2 y eliminación del artículo 5 originales.</p> <p>Se modifica la palabra "solo", por técnica de redacción, dado que el párrafo original ya contiene la palabra "solo", así mismo se adiciona la palabra Incoder, teniendo en cuenta que los gravámenes a los que se refiere el artículo fueron en su gran mayoría impuestos por el Incoder.</p>
<p><b>Artículo 8°. Medidas tendientes a combatir la informalidad y precarización de la propiedad rural.</b> La conformación de propiedades común y proindiviso sin ningún tipo de control legal, ha conllevado a la conformación de asentamientos ilegales, invasión de tierras y la precarización de la propiedad rural.</p>	<p><b>Artículo 8° 6°. Medidas tendientes a combatir la informalidad y precarización de la propiedad rural.</b> <del>La conformación de propiedades común y proindiviso sin ningún tipo de control legal, ha conllevado a la conformación de asentamientos ilegales, invasión de tierras y la precarización de la propiedad rural.</del> <b>En lo concerniente al modo de transferir el dominio de los bienes inmuebles rurales</b></p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 8 a 6, por eliminación del artículo 2 y eliminación del artículo 5 originales.</p> <p>Se modificación la redacción original, dejándolo en términos de articulado y no de conceptualización.</p> <p>Se modifica la redacción</p>

<p>Para tal efecto se establecen las siguientes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la venta de un terreno rural en común y proindiviso, el vendedor deberá acreditar mediante concepto y/o certificación expedido por la autoridad competente, que la porción de terreno que transfiere, cumple con la Unidad Agrícola Familiar – UAF y/o se encuentra en alguna de las excepciones contempladas en la Ley 160 de 1994.</li> <li>2. Los Notarios se abstendrán de otorgar escritura pública de ventas común y proindiviso que no cumplan con el anterior requisito.</li> <li>3. Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de inscribir en el registro público, escrituras públicas que no cumplan con el requisito anterior.</li> </ol>	<p><b><u>que se encuentren en común y proindiviso, se tendrán las siguientes reglas:</u></b></p> <p><del>Para tal efecto se establecen las siguientes medidas:</del></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la venta de un terreno rural en común y proindiviso, el vendedor deberá acreditar mediante concepto y/o certificación expedido por la autoridad competente, que la porción de terreno que transfiere, cumple con la Unidad Agrícola Familiar – UAF y/o se encuentra en alguna de las excepciones contempladas en la Ley 160 de 1994.</li> <li>2. Los Notarios se abstendrán de otorgar escritura pública de ventas <b>en común y proindiviso de bienes inmuebles rurales</b> que no cumplan con el <b>numeral</b> anterior requisito.</li> <li>3. Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de inscribir en el registro público, escrituras públicas que no cumplan con el requisito anterior <b>con el numeral primero del presente artículo.</b></li> </ol> <p><b><u>Parágrafo: Se exceptúan de la presente disposición los inmuebles que a la fecha tengan folio de matrícula independiente.</u></b></p>	<p>original a fin de mejorar la comprensión de los numerales del artículo.</p> <p>Se adiciona un párrafo al artículo en consideración de respetar las circunstancias ya establecidas que anteceden los efectos del presente proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 9º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 9º 7º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 9 a 7, por eliminación del artículo 2 y eliminación del artículo 5 originales.</p>

## 6. MARCO NORMATIVO

**Artículo 64 Constitución Política de Colombia - ARTICULO 64<sup>o</sup>**—Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Ley 21 de 1991:** “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76<sup>a</sup>. Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989.”

**Ley 70 de 1993:** “Que tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva.”

**CONPES 2736 de 1994:** Autorización a la Nación, a través del ministerio de agricultura y desarrollo rural, para contratar un crédito externo con la banca multilateral para financiar el programa de la dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana.

**Ley 160 de 1994:** “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

**Ley 387 de 1997:** “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”

**Resolución 452 de 2010 del MADR:** Por el cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.

**Ley 1561 de 2012:** “Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.”

**Resolución 181 de 2013 del MADR:** Por el cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

**CONPES 161 de 2013:** "Equidad De Género Para Las Mujeres". CONPES 3859 de 2016: "Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural – urbano."

**Ley 1753 de 2015 (Artículo 103):** Gestión y financiación progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos.

**Decreto 2363 de 2015:** "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura."

**Decreto 902 DE 2017:** "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras."

**Resolución 129 de 2017 del MADR:** "Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones".

**Ley 1900 de 2018:** por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

**Resolución 239 de 2021 del MADR:** "Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra – SIAT".

**Resolución 265 de 2021 del MADR:** "Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras".

**Resolución 382 de 2021 del MADR:** "Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5. del Acuerdo Final".

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión



y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que sean propietarios de bienes inmuebles rurales en las características de que trata el presente proyecto de Ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## 8. PROPOSICIÓN

Con base en las razones anteriormente expuestas, presentamos **PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de Ley No. 369 – 2022 Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES RURALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**. y solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

**HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**LUIS RAMIRO RICARDO BUEVAS**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**  
**PROYECTO DE LEY 369 – 2022 Cámara**  
**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES RURALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto el saneamiento y formalización de bienes inmuebles fiscales titulables y/o privados ocupados y/o en posesión ubicados en zonas rurales, en los términos del artículo 762 y s.s. del Código Civil, así como los adjudicados mediante el subsidio integral de reforma agraria adoptado por el artículo 20 de la ley 160 de 1994 y sus modificaciones, que a la fecha no tengan proceso divisorio del predio en mayor extensión.

**Artículo 2°. Competencia.** Serán competentes para adelantar los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad inmobiliaria respecto de los bienes inmuebles objeto de la presente ley, las entidades territoriales con jurisdicción donde están ubicados los bienes inmuebles objeto de la presente ley.

**Artículo 3°. Cesión de bienes fiscales para adelantar programas de formalización.** Las entidades de derecho público en todos los órdenes y niveles podrán ceder a título gratuito a las entidades territoriales, los bienes inmuebles rurales y/o fiscales de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones, con el propósito que aquellas adelanten programas de formalización y saneamiento de dichos bienes en su jurisdicción.

**Parágrafo.** La formalización y saneamiento de los bienes inmuebles rurales se aplicará por única vez en los términos de la presente ley. El ocupante deberá demostrar la ocupación del predio de manera ininterrumpida por un término de (10) diez años anteriores al inicio de la actuación administrativa por parte de la entidad territorial.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir De la promulgación de la presente Ley.

**Artículo 4°. División material de predios fiscales y privados sujetos a programas de formalización.** La división material de los predios fiscales de mayor extensión adjudicados, entregados u ocupados en común y proindiviso en virtud de la ley 160 de 1994 o cualquier programa de formalización de predios rurales o cualquier otro modelo de tenencia u ocupación pacífica, se realizará mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, para lo cual no requerirá licencia de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



subdivisión ni protocolización mediante escritura pública. Realizada la inscripción del acto administrativo de división material y creados los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, se realizará la adjudicación mediante cesión a título gratuito a cada uno de los hogares que los ocupan.

Sobre el predio formalizado se constituirá patrimonio de familia inembargable. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

**Artículo 5°. Licenciamiento para división material de predios rurales.** La división material de bienes inmuebles rurales sólo requerirá de la licencia urbanística expedida por la autoridad territorial correspondiente. Únicamente en los casos en que el bien inmueble tenga vigente gravamen por parte del Incoder, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, requerirá del concepto previo de esta entidad. En los demás casos, los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos no podrán exigir este requisito.

**Artículo 6°. Medidas tendientes a combatir la informalidad y precarización de la propiedad rural.** En lo concerniente al modo de transferir el dominio de los bienes inmuebles rurales que se encuentren en común y proindiviso, se tendrán las siguientes reglas:

1. Para la venta de un terreno rural en común y proindiviso, El vendedor deberá acreditar mediante concepto y/o certificación expedido por la autoridad competente, que la porción de terreno que transfiere, cumple con la Unidad Agrícola Familiar – UAF y/o se encuentra en alguna de las excepciones contempladas en la Ley 160 de 1994.
2. Los Notarios se abstendrán de otorgar escritura pública de ventas en común y proindiviso de bienes inmuebles rurales que no cumplan con el numeral anterior.
3. Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de inscribir en el registro público, escrituras públicas que no cumplan con el numeral primero del presente artículo.

**Parágrafo:** Se exceptúan de la presente disposición los inmuebles que a la fecha tengan folio de matrícula independiente.



**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

**HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**LUIS RAMIRO RICARDO BUEVAS**  
Representante a la Cámara  
Ponente