

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 160 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

1. INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta que es para el Estado un imperativo constitucional el de garantizar la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, conforme lo establece el artículo 58 de la Constitución Política, se hace necesario avanzar con medidas que permitan dar claridad, y en consecuencia mayor seguridad jurídica, sobre problemas de interpretación históricos, por un lado, sobre la tenencia de la tierra y por otro, sobre el cumplimiento de su función social.

En esa medida, el valor normativo de la Constitución Política de 1991 es evidente en tanto se erige como fuente primaria, ley fundamental de la cual irradian los demás principios del ordenamiento jurídico colombiano. Así entonces, emanadas de la propia constitución y la ley, los deberes del Estado dispuestos en el artículo 2° *ibidem*, de contenido programático, deben ser consultados y protegidos por el Estado –visto en su conjunto- a partir de la institucionalidad y los diferentes niveles de administración presentes en el territorio nacional.

La Constitución Económica como punto de partida, enfocado al tema agrario, radica en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991: “El artículo 334 no sólo mantiene el principio de que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, e identifica las esferas o actividades en que es más apropiada esta dirección, sino que precisa mejor su objetivo fundamental: racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano y, en especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. (...) Según el artículo 366 el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para el cumplimiento de este objetivo, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Esta misma prioridad ya la afirmaba el artículo 350, que también obliga a que la ley de apropiaciones, [del presupuesto] deberá tener un componente denominado gasto público social”¹.

En ese sentido, la Ley 160 de 1994 ha tenido como propósito crear un sistema normativo e institucional para cumplir con los mandatos constitucionales destinados a proteger la población campesina, tanto en lo que se refiere al acceso a la propiedad de la tierra, como a los demás derechos y bienes jurídicos que mejoren sus condiciones de vida, su capacidad productiva y su patrimonio (art. 1°). Por tal razón, los campesinos de escasos recursos aparecen como beneficiarios

¹SILVA COLMENARES, Julio. *La Economía en la Constitución el 91: La contradicción entre Estado y Mercado*. obdehumano@fuac.edu.co; Publicado en www.fuac.edu.co/download/AREAS/8ppc.doc

directos y principales de la Reforma Agraria y en ese marco de carácter subjetivo se estructuran medidas específicas dispuestas para asegurar a estos la propiedad (art. 24). De allí que la ley desarrolle quiénes pueden ser adjudicatarios de baldíos (arts. 69-72), el régimen de subsidios y sus beneficiarios (capítulo IV), la política de Estado orientada a buscar y negociar tierras aptas para la reforma agraria (Capítulos VI y VII), la definición de aspectos dirigidos a evitar el uso improductivo de la tierra a través de la regulación de las unidades agrícolas familiares y el sistema de parcelaciones (Capítulo IX) y finalmente las medidas de apoyo a la actividad empresarial campesina (artículo 40).

La jurisprudencia² ha reconocido que la Constitución Política de 1991 otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los participantes del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condicionada a la marginación social.

Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo.

El contexto actual de la planeación territorial presenta falencias, obstáculos y oportunidades, que han de ser atendidas y que se consolidan en los siguientes aspectos:

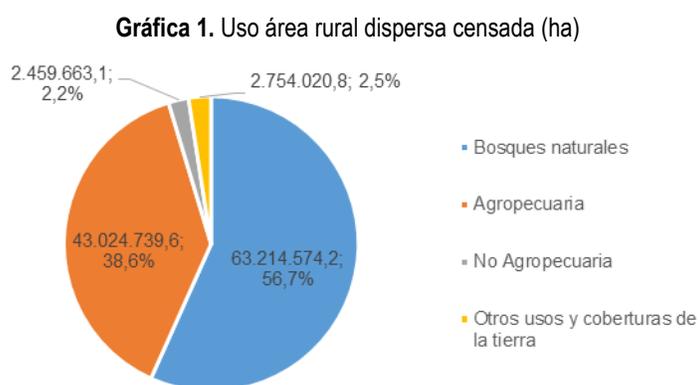
1. Desarticulación de la planeación territorial con las políticas de ordenamiento social y productivo para el sector rural: No existe claridad ni conciencia sobre la importancia de la planificación como instrumento que apoya la planeación del desarrollo, ni como herramienta para abordar las diversas problemáticas del territorio y de las causas de los problemas de desarrollo rural.
2. Enfoque tradicional de desarrollo territorial: Falta de conexión teórica y práctica entre “lo rural” y “lo urbano” especialmente en términos de sistemas públicos (servicios públicos, vías y equipamientos) y la vivienda. Concepto de lo rural como “el resto”.
3. Bajo nivel de instrumentalización de mecanismos apropiados y propios para la gestión del suelo rural, la cual es necesaria para el abordaje de los conflictos por resolver.
4. Las políticas para actuar sobre el suelo rural son escasas, y son más de carácter sectorial que territorial. En este escenario los temas de conflicto sobre las características del territorio no forman parte de la agenda política del municipio.

² Sentencia C-006 de 2002.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA³.

2.1. Uso del suelo y estructura de la propiedad.

De acuerdo con la información del Censo Nacional Agropecuario de 2014, el área rural dispersa en Colombia está compuesta por 111,5 millones de hectáreas, de las cuales el 56,7% (63,2 millones de hectáreas) tienen como uso principal bosques naturales, el 38,6% (43,0 millones de hectáreas) son de uso agropecuario, 2,2% (2,5 millones de hectáreas) tienen uso no agropecuario y 2,5% (2,8 millones de hectáreas) están destinadas a otros usos y coberturas de tierras, entre los cuales se incluye infraestructura no agropecuaria (Gráfica 1).

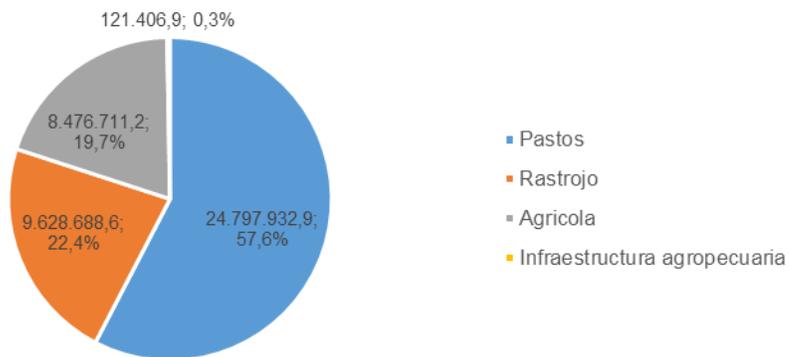


Fuente: DANE 2014.

Del área destinada a uso agropecuario, el 80,0% (34,4 millones de hectáreas) se destina a pastos y rastrojos, mientras que el 19,7% (8,5 millones de hectáreas) son de uso agrícola y el 0,3% se destina a infraestructura agropecuaria (Gráfica 2).

³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, insumos del Documento "Condiciones sobre el acceso a la tierra en Colombia", producto adelantado por Mario Villamil Polo en el marco del programa "APOYO A LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL CON ENFOQUE TERRITORIAL" con la Unión Europea. 2017.

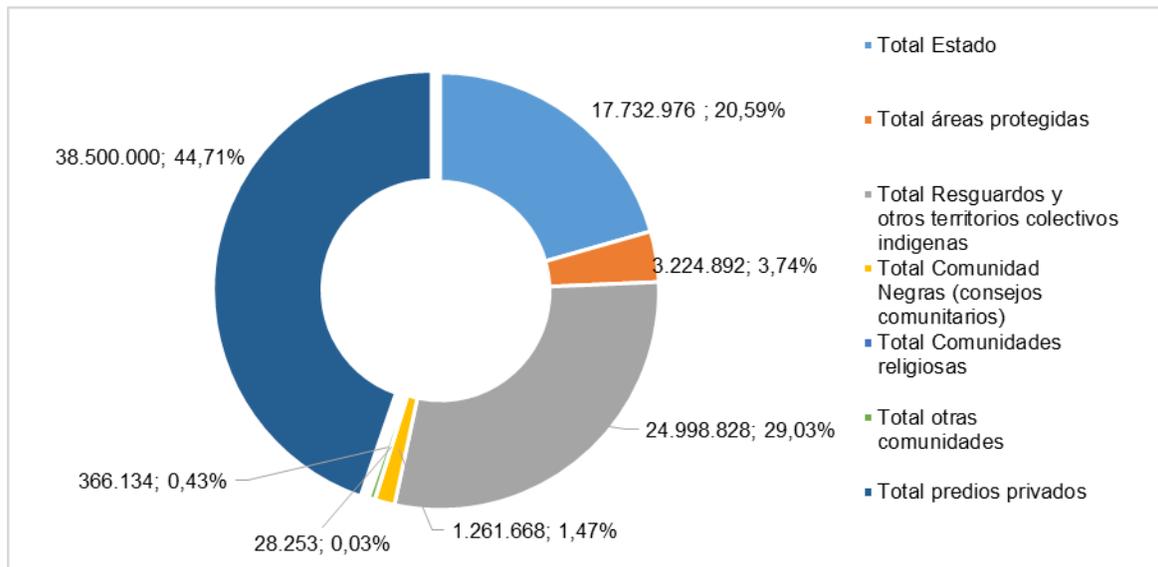
Gráfica 2. Área rural dispersa censada para uso agropecuario (ha)



Fuente: DANE 2014.

Ahora bien, el IGAC en su “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia” (2012), en el cual se clasifican por tipo de propiedad 86,1 millones de hectáreas (Gráfica 3), encuentra que la mayor parte de tierra es propiedad de privados (44,7%), seguido de tierras pertenecientes a grupos étnicos (30,5%) y por tierras del Estado (20,6%).

Gráfica 3. Tipos de propiedad* 2009 (ha)



* Se exceptúan los catastros Antioquia, Cali, Bogotá y Medellín.

Fuente: IGAC 2012b: 113

Con relación a las tierras del Estado, a 2012, estas se concentraban, en su gran mayoría, en baldíos del Incora – Incoder (68,24%) seguido de otras instituciones estatales (23,98%). Esta distribución de la propiedad de la tierra es indispensable para el ordenamiento social de la propiedad, ya que permite conocer las tierras disponibles del Estado y su forma de propiedad con el fin de planificar la asignación y restitución de tierras (IGAC 2012b: 113).

No obstante, la lectura de estos datos debe realizarse con cuidado debido a que actualmente no se dispone de un inventario completo de las tierras de la Nación, además de que muchas de estas áreas no están identificadas jurídicamente y pueden presentar problemas de localización y ubicación (UPRA 2014b: 42).

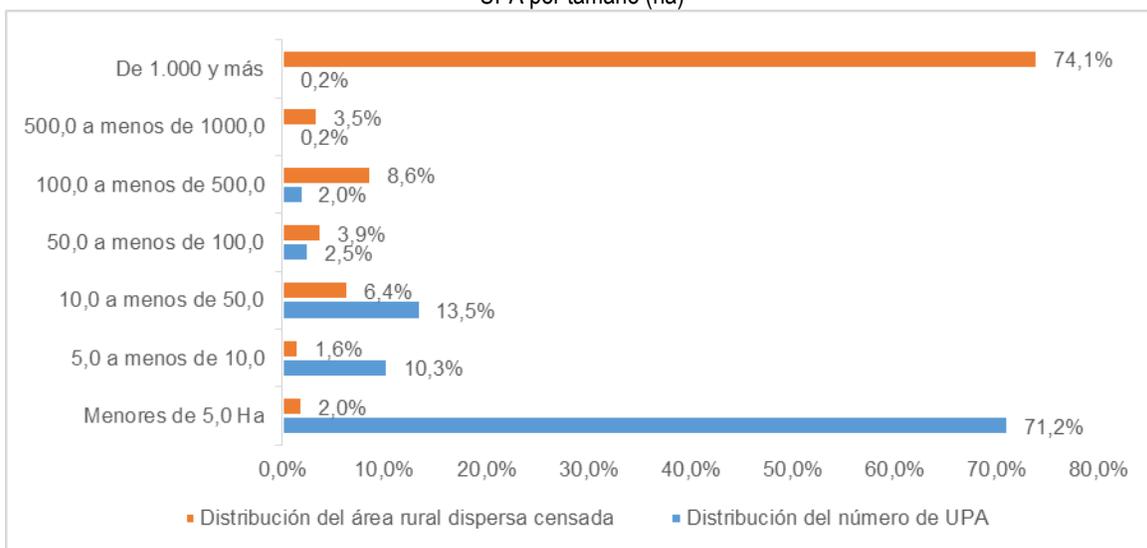
En ese sentido, una parte de la tarea que el Estado colombiano debe hacer para organizar y actualizar el estado de las tierras ya cobró vida jurídica con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, siendo este un instrumento altamente valioso para avanzar en la identificación de la propiedad a través del barrido predial y así dar una mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Sin embargo, el mencionado Decreto Ley no deja de ser sólo una herramienta instrumental que permite accionar a la Agencia Nacional de Tierras su estructura administrativa para dar celeridad en el cumplimiento de sus obligaciones legales. En esa medida, el proyecto de ley que aquí se presenta es un complemento normativo necesario para dar claridad jurídica sobre el uso, la tenencia y la función social de la propiedad rural en Colombia, pues pone en sintonía varios aspectos de la Ley 160 de 1994 con la realidad actual del país.

2.2. Concentración de la tierra.

Con el fin de analizar el uso del suelo y la distribución por tamaño de los predios rurales, el Censo Nacional Agropecuario utilizó como unidad de análisis las Unidades Productivas (UP), las cuales pueden ser de dos tipos: Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) y Unidades Productivas No Agropecuarias (UPNA).

En temas de distribución por tamaño y área, el Censo Agropecuario (DANE 2014) encontró que las UPA menores a 5 ha. representaron el 71,2% del total de las UPA censadas pero ocuparon solamente 2,0% del área rural dispersa censada. Por otro lado las UPA de 1.000 has o más representaron el 0,2% del total de las UPA censadas pero ocuparon el 74,1% del área censada (Gráfica 4).

Gráfica 4. Distribución (%) del número de UPA por tamaño (ha) y distribución (%) del área rural dispersa censada de las UPA por tamaño (ha)



Fuente: DANE 2014.

Los datos del censo confirman y complementan lo expuesto por la UPRA (2014), que se resume en la Tabla 1. Esta concentración de tierras es clara si se tiene en cuenta que en el año 2012 existían 969.499 predios menores de 1 hectárea, equivalentes al 37,75% del total de predios, y que en conjunto tenían un área de 389.502 hectáreas, correspondiente al 0,96% del área total del estudio. En el otro extremo, existían en 2012 sólo 829 predios mayores a 2.000 hectáreas, equivalentes al 0,03% del total de predios, que cubrían un área de 5.324.217 hectáreas, equivalentes al 13,16% del área total del estudio.

Tabla 1. Estructura de la propiedad, según el área y el número de predios

Rango tamaño propiedad (ha.)	Área terreno (ha.)	%	No. Predios
< 1	389.502	0,96%	969.499
1-3	1.074.746	2,66%	574.259
3-5	977.263	2,41%	246.577
5-10	1.921.275	4,75%	265.896
10-15	1.502.726	3,71%	121.474
15-20	1.307.530	3,23%	74.745
20-50	5.806.883	14,35%	180.629
50-100	5.248.806	12,97%	74.770
100-200	4.787.171	11,83%	34.833
200-500	4.994.276	12,34%	16.590
500-1000	4.007.312	9,90%	5.497
1000-2000	3.129.168	7,73%	2.344
>2000	5.324.217	13,16%	829
Total	40.470.875	100%	2.567.942

Fuente: Perfetti et al 2012 citado en UPRA 2014a: 24.

La distribución de las UPA y los predios, tanto en su tamaño como en número, refleja la desigualdad actual que sufre el país en materia de tierras y la concentración de ésta en pocas manos. Así mismo se evidencia una tendencia al microfundio, un gran número de unidades localizadas en poca superficie y cada una con una extensión reducida, lo cual puede ser efecto no solamente por la compra de tierras por parte de grandes propietarios sino también por la división de los predios entre varios propietarios, transacciones que no siempre se reflejan en los registros administrativos y generan así un subregistro en el mercado de tierras.

Un cálculo más reciente de clasificación del nivel de desigualdad en la distribución de predios rurales realizado por la UPRA a partir de datos del año 2014 a nivel municipal encontró que de 955 municipios, 268 de estos tienen un tipo de desigualdad muy alta, 385 con desigualdad alta, 114 con desigualdad media, 101 con desigualdad baja y 87 con desigualdad muy baja, en donde cada una de estas categorías tuvo una media del índice de Gini de 0,92, 0,82, 0,65, 0,48 y 0,19 respectivamente. Para los predios privados con destino agropecuario, al 10% de los propietarios o poseedores que menos área tienen le corresponde el 0,028% del área de terreno total (14.263 ha), y al 10% de los propietarios que más área de terreno tienen, poseen 41'122.046 ha, que representan el 81,86% del total del área de predios rurales de propiedad privada y destino agropecuario. Al calcular el índice de Gini del área de propietarios, se obtuvo un índice de Gini para Colombia de 0,8789.

Estas cifras, aunado a los datos anteriormente descritos sobre uso del suelo, evidencian, entre otros, la necesidad que tiene el Estado colombiano de avanzar en una reglamentación que le permita, además de armonizar los instrumentos de planificación del territorio, dar un orden a la estructura de la propiedad rural donde se determine con claridad qué ocurre con aquellos predios rurales que, por un lado, no cumplen con su función social y, por otro, no tienen mecanismos idóneos para sancionar ese incumplimiento. Así las cosas, el presente proyecto de ley, siempre garantizando el respeto por la propiedad privada, permitirá también advertir a quienes no dan cumplimiento a la obligación de explotar o aprovechar económicamente los predios rurales que tienen en su haber, con el fin de que hagan uso de las posibilidades que la legislación nacional contempla para su aprovechamiento o, en su defecto, se impongan las multas y sanciones correspondientes.

2.3. Formalidad en la tenencia de la tierra.

Si se analiza el régimen de tenencia de las UPA, el Censo Agropecuario encontró que el 72,7% de los censados declararon tenencia propia, seguida de arrendamiento con el 9,6% y una tenencia mixta con el 4,5%. A nivel departamental se encontró que los departamentos de Arauca, Casanare y Huila son los departamentos con mayor número de UPA con condición de tenencia propia, mientras que los departamentos de Vaupés, Amazonas y Guainía tienen la menor cantidad de UPA que declararon tenencia propia, y se destacan porque la mayoría de sus áreas se declararon propiedad colectiva.

A pesar de que la mayoría de los censados declararon una tenencia propia de la tierra, se debe tener cuidado de confundirlo con formalidad, ya que realmente a través del Censo Agropecuario no se conoce si esta tenencia es legal. Para conocer la situación de formalidad es necesario analizar el Índice Municipal de Formalidad, estimado por la UPRA a partir del ICARE⁴, el cual mide “el número de predios cuya identificación coincide en la información registral y catastral en relación con el total de predios de cada municipio según el catastro, en zonas urbanas y rurales” (DNP 2015 tomo 3: 61). Este índice encontró que solamente 71 de los 1.122 municipios del país tienen un grado de formalidad entre el 75 y 100%, 276 municipios se encuentran entre el 50 y el 75% de formalidad, mientras que 325 municipios se encuentran entre el 25 y el 50%, y finalmente 181 municipios tienen un grado de formalidad de 0 a 25%. Por otro lado, se encontró que 71 municipios no tienen información catastral y los 190 municipios restantes no tenían información disponible (UPRA 2017: Diapositiva 48). Este índice tiene un registro mucho menor en las zonas rurales ya que la formalidad en cada municipio se concentra en las áreas urbanas.

La lectura de estos datos debe ser cuidadosa debido a que a pesar de que el predio coincida en las bases del registro y del catastro, no garantiza que sean predios formales. Esto toda vez que la interrelación no toma en cuenta ni áreas, ni linderos, ni transacciones posteriores, lo cual puede crear un subregistro y un aumento en los niveles de informalidad (DNP 2015 tomo 3: 61).

3. EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO

3.1. El enfoque económico sustentable desde las aristas ambiental, económica y social demanda el crecimiento de la economía nacional, como también consulta el desarrollo local y la consolidación de los sujetos de reforma agraria frente a los actores económicos productivos de mayor impacto sectorial y económico. De igual forma lo hace con el reconocimiento del entorno rural como un ámbito de convergencia de distintos sectores que requieren armonizar su gestión. De allí que una visión integral del campo busque un adecuado balance entre las diferentes formas de producción, tales como la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala, el sector minero energético, vivienda, infraestructura y servicios públicos, orientado a la generación de capacidades, la competitividad y el fomento de la productividad como condición para el desarrollo del campo.

En relación con el alcance de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, señaló la Sentencia C-021 de 1994 que los derechos contenidos en tales artículos son de carácter programático, así⁵:

⁴ El ICARE, Interrelación Catastro Registro, permite extraer, comparar y producir un depósito de datos interrelacionados y no interrelacionado entre el sistema catastral y el sistema de registro.

⁵En efecto, se juzgaban el art. 3º de la ley 34 de 1993, por la cual se ordena la “refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás sector agrario se dictan las normas y los criterios para su regulación y aplicación”, por presunta violación del régimen de competencias y por violación de las libertades económicas de las entidades financieras y los derechos de propiedad. La Corte estimó inexecutable las normas, pero en particular por incompetencia del legislador al invadir funciones del Banco de la República.

“(…) Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas, pesqueras y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

“El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”.
(Subrayado fuera de texto)

Como se ha visto, las áreas rurales colombianas presentan diversos problemas en su ámbito territorial, entre ellos: la concentración de la propiedad rural; el fraccionamiento antieconómico de la propiedad; las condiciones de desigualdad económica y social de los habitantes de las zonas rurales respecto de las urbanas; así como la falta de cubrimiento en términos de servicios públicos, infraestructuras, redes y vías de comunicación; la existencia de zonas en las que prevalece la informalidad en la tenencia de la tierra; las condiciones de pobreza; el uso ineficiente de los suelos rurales; la falta de productividad y competitividad; la existencia de zonas ambientalmente frágiles; los impactos del cambio y la variabilidad climática; las precarias políticas de gestión y desarrollo en el campo, entre otras, y que éstos se agudizan por “la ausencia de un enfoque sistémico en la planificación del suelo rural y una desarticulación de la planeación territorial con las políticas nacionales de ordenamiento social y productivo rural. Frente a la oportunidad de cambiar esta problemática, el DNP, con ocasión del lanzamiento del Programa POT/POD Modernos, reveló la dimensión de las debilidades que presentan los actuales Planes de Ordenamiento en su componente estructural y rural. En relación con el suelo rural, el CONPES 3870 de 2016 menciona que el 60% de estos planes no considera usos agrícolas, ganaderos y forestales, y que el 90% no cuenta con estrategias y programas para desarrollar el componente rural” (DNP, 2016). Adicionalmente, precisa la necesidad de articulación y armonización entre los instrumentos de planeación del desarrollo y planeación del ordenamiento territorial.

A partir su estructura como Estado Unitario complejo, que reconoce autonomía y competencia dentro del marco de la Ley y de la propia *norma de normas*, se hace necesaria la gestión y el compromiso articulado entre el nivel descentralizado y la Nación para la consecución de los principios, valores y derechos establecidos en la Constitución, pues el territorio, como componente del Estado, presenta diversificación a partir del contexto urbano-rural. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se identificó en cuanto a la

realidad rural que “(...) las brechas entre el campo y la ciudad en materia de indicadores sociales son demasiado grandes, pues en el campo se concentran los principales problemas de pobreza, falta de educación y falta de infraestructura, entre otros (...) Si Colombia quiere consolidar la paz en su territorio, debe redoblar su atención al campo colombiano. Por eso es necesaria una estrategia integral de transformación del campo (...) [e]sa estrategia de transformación del campo tiene anexa la estrategia de crecimiento verde, porque la sostenibilidad del crecimiento económico depende también de los aspectos ambientales.” (DNP, 2015).

El desafío de la política pública de desarrollo Rural comprende “las acciones, iniciativas e instrumentos concebidos para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas consultando factores como el tipo de sujeto explotador de los factores productivos rurales, la cultura tradicional local, el modelo económico propugnado por el Estado con las asimetrías o condiciones propias del entorno local, mediante la intervención de distintos actores, públicos y privados, más o menos intensa según las contingencias y conveniencias definidas por el Estado en distintos niveles escalares (local, regional, nacional, continental, internacional según el ámbito rural que se tenga en cuenta”⁶. Si bien el desarrollo rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible y sustentable, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella, el elemento económico es la razón fundamental, aún cuando no aislada de factores ambientales, de administración de los territorios, modelo social, con el faro orientador de la norma constitucional, el preámbulo y los instrumentos jurídicos que especialmente apunten al direccionamiento de la economía del sector rural, sin dejar de lado la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los habitantes de los espacios rurales, la mejora en la producción, el incremento de los niveles de renta y la conservación del medio ambiente.

La Corte Constitucional ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, por consiguiente, son innumerables las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente⁷. En este orden, se hace necesario que en el marco del ordenamiento territorial rural con vocación agropecuaria y en relación con aspectos como la reforma rural integral – RRI prevista en el actual plan nacional de desarrollo – PND, los acuerdos de La Habana y los lineamientos estratégicos producidos por la UPRA en el marco de sus competencias, se prevean e incorporen las figuras del ordenamiento jurídico agrario en armonía con el ordenamiento territorial. Considerando que “la estrategia de consolidación del Estado Social de Derecho busca ampliar y profundizar el sistema democrático en Colombia, promover los derechos humanos y garantizar el goce efectivo de derechos y la justicia para todos los colombianos,

⁶ CORREA MEDINA, Jaime Augusto. (UPRA, 2014). Documento base de trabajo para *Prolegómenos hacia la construcción de un modelo coherente entre la reforma y el desarrollo del campo colombiano*, 2014, Bogotá D.C., P. 18, N.P.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 795 de 2000, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

como bases para consolidar la paz y la convivencia pacífica, se plantea un esquema de gobernabilidad en todo el territorio nacional, que no “lleve el Estado a los territorios”, sino que construya el Estado y su legitimidad “desde y para los territorios”. Por esa razón, las políticas públicas también deben estar encaminadas a articular la labor de las autoridades civiles, la fuerza pública y la justicia en el ámbito local, urbano y rural, para garantizar la convivencia pacífica, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la desarticulación de las redes de criminalidad y economía ilegal” (L. 1753 de 2016). Es en ese sentido que se precisa solventar una carencia de relacionamiento de la política agropecuaria nacional con el nivel regional.

Así mismo, es importante resaltar la mención que se hace en el artículo 1 del proyecto de ley, sobre el respeto a la propiedad privada y los derechos de los grupos étnicos. En esa medida, para el Gobierno es fundamental que, tratándose de una armonización en la planificación de instrumentos antes mencionada, tanto la propiedad privada como los derechos territoriales y de participación que tienen los grupos étnicos sean garantizados y respetados en un desarrollo integral del campo que integre diferentes formas de producción y sintonice con los principios constitucionales y la jurisprudencia reiterada que la Corte Constitucional ha emitido en relación con estos temas.

En consecuencia, con el objetivo de promover el ordenamiento productivo y social de las tierras rurales, la protección y consolidación de los usos agropecuarios eficientes, la reconversión de los usos agropecuarios ineficientes, la promoción de la economía rural y el control de la frontera agrícola, en el marco de formas democráticas de gobernanza territorial, además de las formas de acceso y formalización, el proyecto de ley contempla la posibilidad de constituir como figuras de aprovechamiento conforme al uso productivo agropecuario y sostenible del suelo, entre otras, las Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial previstas por los artículos 80 y 81 de la Ley 160 de 1994; las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, previstas por la Ley 1776 de 2016 y reglamentada a través de Decreto 1273 del mismo año, además de una categoría nueva denominada Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario.

Las Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario se definen como el área rural destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera, forestal o agroindustrial como actividad de utilidad pública e interés social en cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política. El objeto de este instrumento estratégico tiene por causa la pérdida de suelo rural con vocación y aptitud agropecuaria por cambio de uso que pone en riesgo el desarrollo de actividades agropecuarias. Así las cosas, siendo la agricultura una actividad económica de interés estratégico ha sido priorizada en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015 a partir de una lectura del artículo 334 Constitucional. Teniendo en cuenta la vinculación de la figura con propósitos constitucionales y sin perjuicio de los derechos adquiridos, propende la norma porque el desarrollo integral de las actividades del campo en dichas Zonas, sea oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica, gozando de especial protección en los términos del artículo 65 de la Constitución Política.

Esta figura puede determinarse en los planes de ordenamiento territorial o instrumento equivalente a partir de los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA– para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, como institución encargada de la orientación de la política pública de la gestión del territorio para usos agropecuarios, mediante la emisión de lineamientos e instrumentos, en el marco de las funciones dispuestas en el Decreto 4145 de 2011 y la competencia descrita en el Artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, concordante con los artículos 2° y 3° numerales 2 y 9 ibidem en el cual se establecen los derechos y funciones de los municipios⁸, con el propósito de ser socializados, validados e incorporados en el ordenamiento territorial.

Lo anterior, en consonancia con la acepción expresada por la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014, del ordenamiento territorial, como:

“(...) [e]l conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente -artículo 5°-“.

Con el fin de morigerar tensiones emanadas entre la Política Nacional y la autonomía territorial, así como las dimensiones de Unitariedad del Estado y autonomía de sus entidades territoriales frente a la regulación y reglamentación sobre el ordenamiento territorial, deben existir instrumentos de compatibilización y equilibrio.

En términos de la Corte Constitucional en la sentencia en cita:

“(...) El principio unitario de organización territorial del Estado colombiano justifica la existencia de políticas de orden nacional que busquen unificar los parámetros a partir de los cuales se realiza la actividad minera en el territorio nacional.

⁸ Artículo 30. *Funciones de los municipios.* Corresponde al municipio: [...] 2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. [...] 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

El principio de autonomía territorial se manifiesta, entre otros contenidos, en que las entidades territoriales –municipios incluidos- gocen de autonomía para la gestión de sus propios intereses, lo que implica gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales –artículo 287 de la Constitución-. Aunque las entidades territoriales ejercen competencias que se consideran propias, será la ley la encargada de determinar la distribución de dichas competencias entre la Nación y las mencionadas entidades –artículo 288 de la Constitución-“.

- 3.2.** Dentro de los objetivos de la Ley 160 de 1994 se encuentra la reforma de la estructura agraria a través de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir el fraccionamiento antieconómico. Aun cuando el artículo 44 de la misma ley establece la prohibición de fraccionar predios rurales por debajo de la unidad agrícola familiar, tanto los controles normativos como las excepciones legales no han logrado el propósito del objetivo señalado, siendo recurrente su propagación. En ese sentido, se prevé como instrumento en el presente proyecto de ley el reajuste de terrenos, que permita bajo su aplicación: 1) contar con una extensión insuficiente en consideración a la unidad agrícola familiar o 2) para proveer equipamiento de centros poblados asentados en suelo rural y la provisión de bienes públicos sectoriales y no sectoriales.

El reajuste de terrenos permite que, una vez identificadas áreas en donde prolifere el fenómeno del minifundio y el fraccionamiento antieconómico, sea posible que predios contiguos fraccionados e inferiores a una UAF, se engloben para luego subdividirlos en forma más adecuada efectuando una redistribución predial. Ello permite obtener como resultado predios equivalentes a una UAF, reconfigurando las unidades prediales. Este instrumento se aplica con intervención de la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con los lineamientos y criterios generados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, requiriéndose el consentimiento unánime y voluntario de cada propietario para aplicar el instrumento, sin causación de reconocimiento de mejoras ni pago de plusvalía. Así las cosas, cada propietario puede tener, aplicado el reajuste, un predio equivalente a una UAF y, si por defecto, alguno de ellos, efectuada la redistribución predial no alcanza a tener un predio equivalente a una UAF, le será entregado otro con cargo al Fondo de Tierras de que tratan los artículos 18 al 24 del Decreto 902 de 2017.

- 3.3.** Es necesario crear una figura nueva denominada “caducidad agraria”, en reemplazo de las figuras de reversión, condición resolutoria del subsidio y caducidad administrativa, unificando en uno solo los mecanismos para sancionar los incumplimientos a las obligaciones derivadas de la adjudicación de predios del Fondo para la Reforma Rural Integral. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario ajustar el artículo 58 del Decreto 902 de 2017 que hace referencia a las figuras que se pretende sustituir. Este artículo es necesario para evitar

antinomias o incoherencias entre disposiciones legales y concordar el Decreto 902 de 2017 con la Ley de Tierras que se pretende expedir.

En la Ley 160 de 1994 existían diversos mecanismos de acceso a tierra tales como la adjudicación de baldíos, el otorgamiento del subsidio de tierras o la adjudicación de inmuebles provenientes del Fondo Nacional Agrario. Dado que todos estos instrumentos tenían regímenes distintos, los requisitos, obligaciones y limitaciones eran a su vez diferentes lo cual carecía de sentido teniendo en cuenta que en todos los casos los beneficiarios tenían el mismo perfil de sujetos de reforma agraria y el propósito del Estado era el mismo: cumplir el artículo 64 de la Constitución Nacional y de esa forma darle tierra a quien no la tiene.

Mientras que para el caso de la adjudicación de baldíos no existía prohibición de venta del inmueble adjudicado, para el caso del subsidio de tierras existía prohibición de venta por el término de 12 años y para el caso de bienes adjudicados del Fondo Nacional Agrario también existía prohibición de venta pero por el término de 15 años.

A su vez, el incumplimiento a las obligaciones derivadas de la adjudicación de baldíos era sancionado a través de la figura de la reversión, el del subsidio de tierras a través de la figura de la condición resolutoria del subsidio y el del Fondo Nacional Agrario a través de la figura de la caducidad agraria. El segundo, a diferencia de los otros, exigía adelantar procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva contra el adjudicatario pero a la fecha, después de 24 años de aplicación de la Ley 160 de 1994, al hacer un balance se observa que no se logró recuperar un solo peso y jamás se decretó una reversión.

El Decreto 902 de 2017 unificó el régimen de acceso a la tierra creando para el efecto el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral de que trata el artículo 18, unificando también las prohibiciones a las que quedan sometidos los adjudicatarios, que ahora aplican sin importar si el inmueble fue objeto de adjudicación de baldío, subsidio o Fondo Nacional Agrario.

Así, en materia de limitaciones a la enajenabilidad, dicha unificación trajo como consecuencia que todos los inmuebles adjudicados vengan con una condición que impone al beneficiario la prohibición de venta por el término de 7 años, pero guardó silencio frente a los mecanismos para sancionar el incumplimiento, subsistiendo entonces sólo la condición resolutoria y la caducidad administrativa. Esto significa que el Decreto 902 de 2017, al ser una norma de carácter instrumental, no contempla un mecanismo sancionatorio frente a la venta de un predio adjudicado como baldío que realice un beneficiario durante el tiempo inferior a los 7 años establecidos de restricción de venta, pues la figura de la reversión, que era la aplicable a baldíos no tenía esa causal y adicionalmente fue derogada.

Ante el vacío jurídico existente a la fecha, resulta indispensable crear una figura nueva que unifique todos los mecanismos sancionatorios existentes y permita entre otras, aplicar

correctivos a quienes incumplen las condiciones de la adjudicación, entre ellas, la obligación de no vender el inmueble durante 7 años.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que en la presente propuesta de ley se contempla la opción de entregar predios en uso, es necesario que la misma figura se pueda usar para sancionar el incumplimiento a las obligaciones derivadas del mismo.

Por lo anterior, se plantea la creación de la figura de la caducidad agraria, entendida como un procedimiento administrativo a cargo de la Agencia Nacional de Tierras que tiene por finalidad verificar si el adjudicatario de un predio del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral incumplió alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 8 del Decreto 902 de 2017 y en caso de encontrar que así sucedió, sancionar dicha conducta ordenando la recuperación jurídica y material del inmueble a favor de la Nación.

- 3.4.** Por otro lado, también se aclaran las condiciones de preclusividad en el trámite del Procedimiento Único en aquellos casos en que se presentare oposición, en concordancia con el artículo 58 del Decreto 902 de 2017. En ese sentido, se precisa la conclusión de la fase administrativa y habilita la presentación de la correspondiente demanda que da apertura a la fase judicial.
- 3.5.** No existen reglas claras para demostrar propiedad privada en Colombia, lo que conlleva a una inseguridad jurídica e incertidumbre para la gran mayoría de personas que ejercen relaciones con la tierra.

La Ley 160 de 1994 estableció en el artículo 48 dos formas posibles para demostrar que una tierra es de propiedad privada: la primera, exhibiendo respecto del inmueble algún título originario expedido por el Estado que no hubiere perdido su eficacia legal, es decir, demostrar que la tierra dejó de ser baldía porque el mismo Estado le quitó esa condición al adjudicársela en propiedad a algún particular; y la segunda, exhibiendo una cadena de títulos entre particulares que se halle debidamente inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y que se remonten como mínimo a un periodo de tiempo equivalente al que señalan las leyes para que opere la prescripción extraordinaria.

Ambas formas de demostrar propiedad privada han encontrado grandes dificultades interpretativas, especialmente la segunda, que ha conllevado a polémicas y posturas encontradas, que en últimas se traducen en incertidumbre jurídica pues no recaen sobre más ni menos que la demostración de la propiedad privada.

Frente a lo primero, la obligación de demostrar un título originario expedido por el Estado no fue novedosa en la Ley 160 de 1994, pues venía redactada en los mismos términos en el artículo 3 de la Ley 200 de 1936 que fue reglamentada mediante el Decreto 058 de 1938. En dicho Decreto se dispuso qué debía entenderse por título originario expedido por el Estado, pero esa disposición fue derogada de manera tácita, pues el artículo 48 de la Ley 160 de

1994 reprodujo el ya citado artículo 3 de la Ley 200 de 1936, entendiéndose sustituida una norma por la otra. Ante esa situación, se estimó pertinente en aras de dar claridad y certeza jurídica, rescatar las disposiciones del Decreto 058 de 1938 que con precisión definían lo que debía entenderse por título originario, para de esa forma evitar que en el marco de procesos de clarificación se presenten documentos que no cumplan con esas características.

Frente a lo segundo, la redacción de la Ley 160 de 1994 ofrecía varios problemas. De una parte, surgen interrogantes como: ¿Qué debe entenderse por títulos debidamente inscritos? ¿En qué consiste la debida inscripción? Y de otra, ¿Qué pasa si las leyes que establecen los términos para la prescripción extraordinaria son modificadas como en efecto ocurrió con la Ley 791 de 2002? ¿Se entiende que se aumenta la fecha del 5 de agosto de 1994, que se exigía para a partir de ahí demostrar esa cadena de títulos debidamente inscritos a 5 de agosto de 1984?

El primer interrogante ha sido resuelto de diversas formas conforme a distintas interpretaciones, la del INCODER (hoy ANT) que son quienes aplican la norma, según la cual el “debidamente inscrito” implica que el inmueble debe para el año 1974 dar cuenta de propiedad privada sin que exista en apariencia ningún error registral o anotación alguna que pueda poner en duda si el inmueble es baldío o no, es decir, bajo esta postura si se observa que en el año 1974 existía una anotación de falsa tradición, dicha anotación podría sugerir que el terreno es baldío y sería necesario continuar con el examen de títulos hacia el pasado hasta verificar esa situación. Si por el contrario para el año 1974 se observa una anotación normal de tradición de dominio pleno y por tanto no hay razones para sospechar que el inmueble puede ser baldío, se acreditaría propiedad privada y no sería necesario seguir revisando hacia el pasado la información jurídica del inmueble.

De otra parte, un buen número de particulares afectados han sostenido que la “debida inscripción” consiste simplemente en una inscripción de cualquier título ante el registro público de la propiedad sin importar el contenido jurídico de dicho título. Para quienes defienden esta postura, en el mismo ejemplo dado anteriormente, si el inmueble para el año 1974 tenía una anotación de falsa tradición con ella es suficiente para demostrar propiedad privada, pues el “debido” no aplica al título jurídico en cuanto a su facultad de otorgar propiedad privada, sino al acto formal de inscripción registral.

Para quienes defienden la primera postura, si se observa que antes de 1974 el inmueble era baldío y posteriormente a raíz de un error registral se le dio tratamiento de propiedad privada, dicho error no es título creador de derecho y el inmueble ha de declararse como baldío. Para quienes defienden la segunda postura, lo importante es constar con una anotación para el año 1974 pues si hubo un evidente error registral, la intención de la Ley 160 de 1994 era sanearlo y convalidarlo, luego en ese caso el inmueble debe declararse de propiedad privada.

Por lo anterior, la propuesta de modificación al artículo 48 de la Ley 160 de 1994 tiene por propósito eliminar esas discusiones y dar claridad a la norma eliminando el “debidamente inscrito” y sustituyéndolo por “títulos inscritos como tradición de dominio pleno”. De esa forma quedarán claras las reglas para demostrar propiedad brindando seguridad jurídica.

Vale anotar al respecto, que la norma propuesta es generosa con la acreditación de dominio privado, pues se vuelve a modificar para 1984 una fecha que hasta hace no mucho estaba en 1917. Quiere decir que quien no puede demostrar propiedad privada bajo estos términos es porque definitivamente esta sobre un baldío de la Nación.

De otra parte se supera la discusión frente a la fecha a partir de la cual se debe demostrar la cadena de títulos eliminando la alusión al término para la prescripción extraordinaria, y definiéndolo de manera fija para el 5 de agosto de 1984 de forma que dicha fecha no se vea alterada por una eventual modificación al término prescriptivo de 10 años.

- 3.6.** La recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados se mantiene en términos generales de acuerdo a lo previsto en la Ley 160 de 1994. Sin embargo, se realizan algunos ajustes dirigidos a ampliar su campo de aplicación. En efecto, la recuperación sólo procedía frente a las ocupaciones que se calificaran como irregulares y que se ejecutaran sobre terrenos baldíos. Sin embargo, se identificó que los intereses que se buscan proteger con el ejercicio de la acción de recuperación eran idénticos cuando se trataba de los bienes fiscales patrimoniales que se adquirirían con el propósito de adelantar programas de acceso a tierras. Por ello se amplió la aplicación de la recuperación a dicho tipo de bienes.

A su vez, el artículo distingue entre causales objetivas y subjetivas de recuperación: con las primeras se comprendió todas aquellas hipótesis en las que se identifica que el bien no tiene la calidad de adjudicable o que está reservado a programas de adjudicación en programas de selección objetiva. Por su parte, las condiciones subjetivas señalan la procedencia de la recuperación para todos aquellos casos en los que la ocupación es ejercida por un sujeto, o grupo de sujetos, que no reúnen los requisitos para ser adjudicatarios de dichos predios conforme a las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017.

Así las cosas, teniendo en cuenta que al crear el Fondo de Tierras se unificaron los mecanismos de acceso a tierras y ahora van a dar a la misma cuenta bienes baldíos y fiscales, es necesario también unificar la acción para recuperar las tierras del fondo que sean invadidas sin importar su origen baldío o fiscal. Si esto no se hace, la ANT tendrá que aplicar normas diferentes y engorrosas para recuperar predios fiscales. Adicionalmente la norma debe dejar claro que es el juez el que ordena la recuperación del inmueble, cosa que no hace la ley 160.

3.7. El artículo 56 de la Ley 160 de 1994 disponía que "Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarán de conformidad con el reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva". Posteriormente el Decreto Ley 902 de 2017 creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, que se compone entre otros de los inmuebles que fueren objeto de alguna de las medidas como la referida extinción de dominio en virtud de las cuales pueden volver al dominio de la Nación, y dispuso que las tierras en adelante serían adjudicadas con los requisitos, procedimientos y obligaciones contempladas en dicho Decreto, entre las cuales se encuentra la titulación a favor de quienes obtengan mayores puntajes en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO.

En ese sentido, es pertinente resaltar que el fondo de la naturaleza y función de la extinción de dominio que ha contemplado la legislación nacional hasta el momento no se altera mediante el presente proyecto de ley, sino que se aclara y ajusta a las condiciones, normas y realidad actuales, razón por la cual además las tierras objeto de extinción de dominio ya no se titularán de conformidad con el reglamento que expida la Junta Directiva del INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras, sino conforme a las nuevas reglas ya definidas en el Decreto 902 de 2017. Es importante recordar que, dentro de esas nuevas reglas, la ANT ya no tiene competencias para extinguir el derecho de dominio mediante acto administrativo pues, en el caso de considerarlo procedente, debe ahora solicitar por demanda ante el juez competente que declare la extinción. Con estos cambios, la aplicación de la figura resulta más garantista y elimina en la práctica la posibilidad de que la ANT actúe como juez y parte.

Teniendo en cuenta que ni el Decreto 902 de 2017 ni la propuesta de ley de tierras deroga la ley 160 de 1994, es necesario hacerle ajustes al referido artículo 56 para hacerlo compatible con la nueva ley de tierras. En este caso se actualiza el artículo aclarando que ahora los baldíos recuperados se adjudican conforme a las reglas del RESO y no por ocupación previa y conforme a los reglamentos del Consejo Directivo como antes.

3.8. En Colombia prolifera el microfundio que impide al campesino adelantar actividades agropecuarias rentables, en la medida que la merma en la extensión compromete la generación de riqueza o por condiciones normativas actuales no pueden proceder a su formalización. Por lo anterior, es necesario contar con herramientas que permitan a la Agencia Nacional de Tierras combatir la microfundización y una de ellas es la adjudicación por compensación.

En ese orden de ideas, los sujetos de que tratan los artículos 4° y 5° del Decreto Ley 902 de 2017, que tienen tierra insuficiente, sin que sea posible completar la Unidad Agrícola Familiar en la misma ubicación espacial con predios contiguos, pueden recibir un nuevo predio con cargo al Fondo de Tierras de que tratan los artículos 18 a 24 del Decreto 902 de 2017 con el propósito de contar con tierra suficiente, siempre y cuando se dé el predio – material y jurídicamente- a favor del Fondo de Tierras.

En consecuencia, se prevé también en el proyecto de ley la adjudicación por compensación frente a actividades de utilidad pública e interés general. Así, cuando las personas naturales o jurídicas requieran bienes baldíos o fiscales patrimoniales adjudicables para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés general, tales como infraestructura, minería e hidrocarburos, servicios públicos, entre otros, pueden ser adjudicatarias de éstos con cargo al Fondo de Tierras, bajo la condición previa de aportar en favor de este Fondo, a título de compensación, predios rurales de las mismas o mejores calidades o su equivalente en dinero.

El instrumento opera una vez la Agencia Nacional de Tierras, emita concepto técnico-jurídico favorable sobre las calidades del predio aducido en compensación o su estimación económica, según el caso, y se hubiere consumado su transferencia en favor del Fondo de Tierras.

- 3.9.** En el devenir de la implementación de la Ley 1448 de 2011 se ha evidenciado en el contexto social, además de la variada jurisprudencia de los jueces y magistrados de restitución de tierras, que en los predios solicitados en restitución existen personas que han desarrollado su proyecto de vida -después que fueron abandonados a causa de desplazamiento forzado-. Por ello, con ocasión de las sentencias que deciden el proceso mediante la orden de restitución, se pueden ver avocadas a perder sus derechos reales frente a los mismos. A esto debe sumarse que en su mayoría son población vulnerable, es decir, campesinos, adultos mayores, entre otros, que al ostentar un alto grado de dependencia socioeconómica con el inmueble solicitado en restitución, pueden quedar en situación de desprotección.

Lo anunciado, motivó que la Corte Constitucional en la sentencia C- 330 de 2016 exhortara al Gobierno frente la necesidad de legislar una normatividad que se abrogue las medidas a las que tendría derecho esta población, pues ello resulta necesario para cumplir con el postulado constitucional de Paz, que requiere una reconciliación territorial entre las víctimas y segundos ocupantes de los predios, más aún cuando estos últimos son objeto de medidas efectivas por parte del Estado.

En consecuencia, y ante la inminente implementación y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, es necesario determinar por vía legal qué ocurrirá con los segundos ocupantes de buena fe que se encuentren en predios inventariados por las FARC-EP, más aún si se trata de población vulnerable. En ese sentido, y teniendo en cuenta que estos predios deberán pasar obligatoriamente a la administración del Estado mediante las vías legales que para el efecto se establezcan, mal haría el mismo Estado en no asegurar una salida jurídica que permita compensar a quienes deben abandonar la ocupación de esos predios y entregarlos para su verdadero fin, que está enmarcado en la restitución a las víctimas de ese grupo.

En ese sentido, el artículo 11 del proyecto de ley resalta la armonización de la norma con las disposiciones sobre segundos ocupantes de los Principios Pinheiro, los cuales “se ocupan de este fenómeno partiendo de la base de que la ocupación secundaria de hogares de personas desplazadas a menudo constituye un obstáculo para el retorno. En efecto, la ocupación secundaria a gran escala ha impedido en el pasado el éxito de los esfuerzos de retorno en Azerbaiyán, Armenia, Ruanda, Bután, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Georgia, Kósovo y otros lugares. La posesión no autorizada de viviendas tierras y patrimonio es frecuente tras los conflictos armados”⁹.

3.10. Desde comienzos de la historia republicana de Colombia y bajo las legislaciones agrarias de siglo XX siempre las tierras baldías fueron adjudicadas por el Estado a los colonos que consolidaran una ocupación en el tiempo sobre ellas y las explotaran económicamente. Existía la necesidad de consolidar la soberanía del Estado sobre grandes extensiones de tierras, para la época inexploradas, y al mismo tiempo fomentar el crecimiento económico por lo cual se fomentaba la práctica de la colonización, especialmente de las zonas más alejadas y de difícil acceso, que debían sumarse a la frontera agrícola, producir y aportara la economía Nacional.

Sin retroceder demasiado en la historia, basta con analizar que la Ley 135 de 1961 tenía un capítulo especializado sólo en colonizaciones, en el cual se disponían reglas para adelantar programas de colonización dirigida, lideradas por parte del Instituto Colombiano de Reforma Agraria y reglas ordinarias de adjudicación de baldíos.

Para la época la adjudicación de tierras baldías no exigía que el ocupante tuviera un patrimonio inferior a los 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni que no tuviera otras propiedades, sino bastaba con demostrar la explotación económica del baldío para recibir adjudicaciones en extensiones que no superaran 450 hectáreas por regla general y hasta 1.000 y 3.000 hectáreas en zonas especiales por lo alejadas, dentro de las cuales se señalaban expresamente las de los llanos orientales.

Con todo, la colonización de tierras baldías era una práctica legal e impulsada por el Estado. En atención a ese llamado miles de colonos actuaron de conformidad, en una época en que la principal fuente de reforma agraria que se concebía era el crédito de tierras sobre aquellas ingresadas al Fondo Nacional Agrario, por diversos mecanismos, entre ellos, la expropiación.

En las áreas seleccionadas para programas de colonización dirigida aplicaba un régimen especial y debía destinarse no menos de un 70 % para adjudicar tierras a trabajadores pobres, aunque no delimitó con precisión patrimonialmente o por ingresos como se

⁹ Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas, en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf. pp 78-79

calificaría esa pobreza. También contempló en el artículo 45 que *“Las superficies restantes, dentro de cada zona de colonización dirigida, podrán venderse por el Instituto a personas naturales o jurídicas que contraiga la obligación de explotárlas, en la proporción que para cada período anual señale el contrato hasta completar no menos del sesenta y cinco por ciento (65%) de su extensión total dentro del término de cinco años contados desde la fecha en que se otorgó el respectivo instrumento. Se dará preferencia a quienes se comprometan a realizar la clase de explotación que el Instituto indique como de mayor interés para la economía nacional. La extensión que puede venderse a cada persona natural o jurídica no será mayor de la que esta Ley señala para las adjudicaciones ordinarias de baldíos.”*

Posteriormente la Ley 160 de 1994, en un esfuerzo por hacer viable la reforma agraria que con los instrumentos contemplados en la Ley 135 de 1961 no había arrojado los resultados esperados, contempló la creación de un subsidio de tierras en reemplazo del crédito, y por primera vez contempló las tierras baldías como una fuente de reforma agraria.

Tan así, que por regla general limitó su adjudicación a sujetos de reforma agraria, entendiendo por tales a los hombres y mujeres campesinos que no fueren propietarios de tierras y tuvieran tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o derivaran de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Obsérvese que la Ley 160 de 1994 impuso tres condiciones: 1) no tener propiedad de tierras, 2) ser campesino con tradición en labores rurales, 3) hallarse en condición de pobreza, marginalidad o derivar de la actividad agropecuaria la mayor parte de los ingresos.

Así, por disposición expresa, de cara a la adjudicación de baldíos, frente a la tercera condición que contempló una curiosa disyunción, estos sujetos de reforma agraria podían reemplazar el estar en condición de pobreza y marginalidad por derivar de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, pero en cualquier caso su patrimonio no podía superar los 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes por disposición del artículo 71.

Por su parte, también contempló la Ley 160 de 1994 un capítulo para colonizaciones pero con un alcance completamente distinto al que contemplaba la Ley 135 de 1961, pues lo que reguló en él fue las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.

Como es ampliamente conocido, en el campo colombiano predomina una cultura de informalidad en la tenencia de la tierra, que se exagera en zonas alejadas de bienes públicos y de baja presencia institucional, por lo tanto es desproporcionado e irracional exigir a un poblador rural de esas zonas, con escasos recursos el conocimiento jurídico agrario de especializados abogados que redactaron las reglas de adjudicación de tierras, muchas veces extrañas en ese contexto.

La costumbre en las zonas rurales es transar las tierras por carta ventas, pues así lo hace el vecino, así lo hicieron los padres, y así lo hicieron los abuelos, sin mencionar las enormes dificultades de acceder a los servicios del Estado, que incluso hoy todavía se presentan para quienes habitan esas zonas.

Hoy día pueden existir miles de personas que tienen el legado de una tierra que sus abuelos colonizaron y que ha pasado de generación en generación, pero no cuentan con el título de propiedad porque en esa época no se hizo la solicitud al INCORA. Si se hubiera hecho seguramente se les hubiera titulado, por cumplir con la condición básica de explotación económica por 5 años, pero hoy día, al existir nuevas reglas en cuanto a extensiones y topes patrimoniales de los adjudicatarios, los herederos no pueden recibir la adjudicación.

En casos como estos, en los que se demuestre que la ocupación es anterior a las reglas de la ley 160 de 1994 y se evidencie buena fe y cumplimiento a la función social de la propiedad, no se encuentra ninguna razón para entrar por la fuerza a arrebatarle las tierra a esas familias. Una medida de tal naturaleza, lejos de fomentar la paz, lo que haría sería sembrar las semillas de una nueva guerra.

- 3.11.** Hoy existe en el país incertidumbre y posiciones encontradas frente al concepto de baldío. Sustentados en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, algunos afirman que baldía es la tierra que no ha sido explotada económicamente por nadie, dado que la norma señalada dice que se presumen baldías las tierras frente a las cuales no se ejercen actos positivos de señor y dueño. Esa teoría de amplia difusión lleva a eliminar la gobernanza del Estado sobre las tierras baldías, pues ellas perderían ese carácter, no por un acto de adjudicación del Estado, sino por el simple hecho de haber sido colonizadas y explotadas, independientemente de que medie un acto de adjudicación.

Se consideraba que esa eterna discusión había sido zanjada por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 que dispuso: "La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa".

A pesar de lo anterior, el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 no fue derogado por la Ley 160 de 1994, luego amplios sectores siguen defendiendo su postura de que baldía es la tierra que nunca se ha explotado, pues se apegan al criterio de la presunción ya explicado y con base en ello se han obtenido un gran número de sentencias de prescripción adquisitiva de dominio de manera irregular, creando caos y desorden jurídico.

La definición de baldío que se propone es la misma de la Ley 160 de 1994, sólo que se le agrega que "el aprovechamiento económico de los predios rurales de conformidad con la

presente ley y las presunciones que se deriven de dicho aprovechamiento no modifican la naturaleza de baldíos de las tierras aprovechadas, y en tal orden, no constituyen fundamento para declarar la procedencia de prescripciones adquisitivas".

Así la norma propuesta tiene por finalidad reducir la incertidumbre jurídica frente al concepto de "baldío" y ratificar la soberanía y gobernanza del Estado sobre las tierras de la Nación y evitar conflictos de interpretación a partir de la clarificación de las reglas aplicables.

- 3.12.** Durante años se han adjudicado indebidamente baldíos de naturaleza no adjudicable, generando conflictos con los adjudicatarios y la generación de actuaciones administrativas por parte del Estado tendientes a solventar tal situación, particularmente del procedimiento administrativo especial agrario de recuperación de baldío indebidamente ocupado.

La ausencia de claridad e interpretación de las restricciones que hoy existen dispersas en múltiples normas han sido un nodo crítico en ese sentido, por lo que el artículo 13 busca reducir la incertidumbre jurídica en la interpretación y define las áreas sobre las cuales no debe haber ocupación con el fin de que la Agencia Nacional de Tierras pueda ejercer control sobre las mismas. A efectos de presentar de manera compilada y organizada los motivos por los cuales son inadjudicables los terrenos que se encuentren en alguna de las situaciones previstas por la normatividad vigente, las autoridades competentes procederán a la identificación, delimitación y zonificación en cada caso.

- 3.13.** La expropiación es un mecanismo mediante el cual el Estado compra una tierra con o sin consentimiento del propietario, para destinarla al cumplimiento de alguna actividad catalogada por la ley como de interés público y social, bajo la premisa constitucional de que el interés general prima sobre el interés particular.

En la legislación agraria se contempla la expropiación en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 para, entre otras cosas, "beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico", lo que evidencia que puede ser un instrumento empleado para dotar de tierras al Fondo para la Reforma Rural Integral, dentro del cual se benefician millones de campesinos.

Sin embargo, pese a la clara justificación constitucional y legal, lo cierto es que la aplicación de la figura de la expropiación es drástica pues implica una venta forzada del inmueble y suele ser muy mal recibida por parte de los propietarios. Cuando se realiza la extinción de dominio, la figura se aplica como una sanción por incumplimiento a la función social de la propiedad, luego se puede endilgar al propietario una conducta contraria a la Ley y la Constitución que le hace merecer la sanción, pero en el caso de la expropiación, al propietario no se le puede reprochar ninguna conducta ilegal o contraria al orden jurídico y a pesar de ello está en la obligación de entregar su propiedad, por lo cual puede ser vista como una medida incluso más drástica que la misma extinción de dominio.

Por lo anterior, y en aras a dar plenas garantías de que la Reforma Rural Integral será respetuosa al máximo de la propiedad privada, se considera sensato y proporcional adicionar un párrafo al artículo 31 de la Ley 160 de 1994, simplemente aclarando que la aplicación de la medida será residual o de última instancia cuando no sea posible nutrir el Fondo de Tierras con otros mecanismos. Con esto se pretende dejar claro que la medida sólo procede cuando sea estrictamente necesario.

- 3.14.** Históricamente quienes han tenido la propiedad de la tierra, en un gran porcentaje han optado por beneficiarse de ella de formas distintas a su uso productivo. El control territorial y el poder político son réditos obtenidos sin el esfuerzo, el conocimiento y los riesgos que demanda la actividad agropecuaria, y explica en buena parte el desinterés de los propietarios para desprenderse de su propiedad o a darle usos distintos a los que de manera fácil les reporta beneficios directos.

Pese a que no existen datos oficiales que con precisión permitan conocer la magnitud del problema en cuanto a inexploración total o niveles de uso ocioso de la tierra, de manera aproximada se puede decir que conforme al estudio de conflictos de uso del territorio Colombiano (IGAC, 2012), existen 14.946.997 has correspondientes al 13.09 % del área nacional sub explotadas.

La tierra es un recurso finito y uno de los principales factores de la producción, por lo cual aquel propietario que la desaprovecha e impide que otros lo hagan, frena el desarrollo y le causa un daño a la sociedad al hacer prevalecer su interés particular sobre el interés general. El anterior es el postulado que da fundamento al concepto de función social de la propiedad de qué trata el artículo 58 de la Constitución Política, que aplicado a tierras fue desarrollado en la ley agraria desde 1936 al contemplar la figura de la extinción del derecho de dominio cuando se inutiliza, actualmente por un lapso superior a 3 años.

Una vez expedida la Ley 135 de 1961 que tenía por finalidad impulsar la reforma agraria, el furor del contexto político que se vivía para la época permitió que el INCORA iniciara procesos de redistribución de tierras que con el paso de los años fueron perdiendo dinamismo. En toda su vida misional de 1961 a 2003 el INCORA extinguió el dominio de 976 predios equivalentes a 4.721.522 has.

Esta figura aunque tiene soporte constitucional y ha existido en nuestra legislación desde comienzos del siglo pasado, nunca ha sido aplicada de manera efectiva por varias razones pero vale la pena resaltar una: es de difícil aceptación social.

No es fácil ver afectado el patrimonio y perder la propiedad, luego la aplicación de la figura de la extinción del derecho de dominio en un contexto como el actual, en el que se ha firmado un pacto de paz que implica una reforma rural integral para dotar de 3 millones de

hectáreas a campesinos sin tierra, genera en diversos sectores de la sociedad la preocupación de que se dé un uso inadecuado a la figura.

Existen diversas razones por las cuales es posible que un predio no se encuentre explotado sin que ello signifique que se está incumpliendo la función social de la propiedad, como puede ser el caso de predios que al momento de la visita de la Agencia Nacional de Tierras se observen desaprovechados, pero porque sobre ellos se esté proyectando el desarrollo de actividades económicas que requieran previamente de una autorización o licencia, bien sea de carácter ambiental, urbanística etc, por lo tanto, una ley de tierras está en la obligación de desarrollar con mayor detalle elementos sobre los cuales no se pronunció la Ley 160 de 1994 para que la aplicación de la extinción de dominio no termine desconociendo situaciones como las descritas.

Así las cosas, la extinción de dominio merece ajustes y aclaraciones para evitar un eventual empleo indiscriminado e irresponsable que desconozca situaciones particulares donde no se amerite aplicarla, protegiendo derechos adquiridos conforme a la ley y disminuyendo en la medida de la posible la discrecionalidad y subjetividad del operador de la norma en aras a mayor transparencia y objetividad.

Por lo anterior, la propuesta actualiza en lenguaje moderno qué debe entenderse por predio no explotado, dado que en la Ley 160 de 1994 se remite a las nociones ambiguas y arcaicas de la Ley 200 de 1936, según la cual se entiende que la posesión agraria “consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica” de forma que todo inmueble no poseído de esa forma, se entiende inexplorado.

También salva los derechos reales de terceros con garantías reales y define circunstancias especiales que acreditan explotación económica.

- 3.15.** Teniendo en cuenta que la tierra es un recurso finito, que es el medio de producción más importante en el campo y que el país ha estado en guerra durante más de medio siglo justamente por conflictos generados por ella, es absolutamente lesiva de los intereses de la sociedad su malversación en incumplimiento al mandato constitucional contemplado en el artículo 58 de la Carta Política, según el cual la propiedad se respeta pero está sujeta al cumplimiento de una función social. Por lo tanto, la presente propuesta de Ley busca ordenar socialmente la propiedad, lo que forzosamente en algunos casos implicará aplicar medidas correctivas que existen en nuestra legislación desde 1936, pero se definirán reglas que permitan hacerlo de manera objetiva, reglada y transparente, sin ninguna clase de carga ideológica, y con el único propósito de llevar orden, equidad y progreso a las zonas rurales, dicho de otra forma, llevar la paz.

Bien entendida esta iniciativa, no tiene porqué generar antagonismos entre clases por constituir una amenaza a la propiedad, pues lo único que sí se verá amenazado, son las prácticas especulativas y la inexploración injustificada de tierras de ciertas extensiones, que le causan perjuicio a la sociedad.

No se usará de esa forma, el criterio meramente redistributivo empleado en la expropiación con fines de reforma agraria que se intentó con la ley 135 de 1961, pues se tiene la convicción de que aprovechando los recursos, aplicando todos los instrumentos contemplados en la ley de manera objetiva y respetando la seguridad jurídica, se obtendrán tierras suficientes para nutrir el Fondo para la Reforma Rural Integral y permitir acceso a la tierra, en proporciones significativamente superiores a las logradas en 80 años de reforma agraria.

Ahora bien, teniendo en cuenta que a través del Decreto Ley 902 de 2017 se institucionalizó el desarrollo de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que implican el desarrollo de barridos prediales, y que en el marco de dicha estrategia se visitarán todos los inmuebles existentes en una zona focalizada para, entre otras cosas, determinar el grado de explotación económica, es necesario adoptar disposiciones que brinden seguridad jurídica a los propietarios y confianza en que la actuación del Estado tendrá por finalidad garantizar el uso productivo de la tierra y el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Nunca se ha realizado en la historia de Colombia una intervención predio a predio de esas características y, por ello, para prevenir una aplicación drástica e indiscriminada de una figura como la extinción del derecho de dominio, se considera sensato y proporcional, darle a los propietarios que no exploten la tierra la oportunidad de que corrijan tal situación y eviten ser objeto de la medida, para de esa forma impulsar lo que realmente se pretende, dar un uso productivo a la tierra y que la medida sólo aplique a los casos que definitivamente lo ameritan.

Los artículos que pretenden regular la imposición de multas previas a la imposición de la extinción de dominio pretenden aplicar la Ley agraria de manera garantista y sin generar graves conflictos sociales, como los que se han presentado en países en los que la propiedad privada no se le ha dado la importancia que debería tener dada la alta sensibilidad que despierta.

De esta forma se viabiliza también el cumplimiento de las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz, bajo el entendido que para generar acceso a tierra sobre 3 millones de hectáreas a campesinos sin tierra, se pueden aplicar otras medidas también contempladas en la Ley, respetuosas de los derechos adquiridos y que no generan el mismo efecto socialmente indeseado de las políticas drásticas redistributivas, inadecuadas en un marco de paz y reconciliación nacional.

Vale la pena mencionar que la extinción de dominio encuentra su justificación constitucional en el artículo 58 de la C.P que contempla para el caso que nos ocupa la obligación de usar la tierra en aras al cumplimiento de la función social de la propiedad, no en el artículo 64 que contempla la obligación de dar acceso a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios, es decir, la extinción de dominio apunta a garantizar el uso de la tierra, no a generar acceso a ella.

De esa forma la extinción de dominio debe aplicar sólo a quienes realmente con su actitud pasiva e injustificada le causan un daño a la sociedad por ignorar los requerimientos estatales y no indistintamente a todos los propietarios que por alguna razón pudieron no haber explotado su tierra por más de 3 años, dado que en un país como el nuestro, existen varias razones, no necesariamente constitutivas de fuerza mayor, para actuar de esa forma.

Finalmente, se pretende que los recursos obtenidos con el pago de la multa sean ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral para poder destinarlos a generar acceso a tierra a los beneficiarios contemplados en el Decreto 902 de 2017. El pago de la multa es un mecanismo que evita quitarle la tierra a uno para dársela a otro y así, en su lugar, que el primero conserve su tierra y el segundo tenga opciones de acceder a una distinta.

- 3.16.** Tradicionalmente se consideró una restricción normativa de adjudicabilidad sobre bienes baldíos contenidos dentro de un radio contado a partir del área de explotación de un yacimiento para la extracción de recursos no renovables. En un primer momento, por el parágrafo del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, con un rango de 5 Km, y, posteriormente, tras la expedición de la Ley 1728 de 2014, con un rango de 2,5 Km, tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina o el punto de explotación petrolera. Este criterio absoluto había aparejado como consecuencia un impedimento al acceso a tierras para sujetos de reforma agraria, justificado en la aplicación de una regla de prevención frente al riesgo de las actividades minera y petrolera. Empero, hoy los avances tecnológicos permiten efectuar operaciones de extracción seguras que con alta precisión llaman a reevaluar el referido criterio de exclusión. En ese sentido, el proyecto de ley permite la adjudicabilidad de los terrenos baldíos en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables declarados de utilidad pública y/o interés social, en un área medida desde el punto de extracción o explotación, previamente constituidos como reserva especial por parte de la Agencia Nacional de Tierras en ejercicio de sus competencias por solicitud de los interesados que adelanten dichas actividades. El objeto de la reserva se dirige a que, bajo un estudio técnico, el área destinada a la explotación de recursos no renovables se sustraiga del régimen de titulación, y así disponer su derecho de uso al respectivo concesionario. De este modo, aquellas áreas que no fueren parte de la reserva delimitada, serán consideradas adjudicables o susceptibles de otorgamiento de derechos de uso en los términos de esta ley.

Una vez culminada la vigencia de la reserva especial, los terrenos baldíos reservados ingresaran al Fondo Nacional de Tierras, salvo que no ostenten condiciones técnicas para su adjudicación.

Para efectos de seguridad jurídica, se crea una obligación a cargo de los sujetos en cuyo favor se establezcan las reservas especiales consistente en el adelantamiento de los procedimientos de saneamiento de las ocupaciones a través de compra de mejoras, constitución de servidumbres, entre otros y, para la Agencia Nacional de Tierras, de gestionar los procesos de acceso y regularización de la propiedad en favor de legítimos ocupantes y poseedores, así como las acciones de recuperación respecto de aquellos que ejerzan ocupaciones irregulares.

- 3.17.** Con el ordenamiento social de la propiedad y la UAF como instrumento que procura su realización, se proponen como finalidades: 1) La distribución equitativa de la propiedad rural, limitando los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento antieconómico; 2) El reconocimiento del alcance del derecho de propiedad a través de la realización de la función social y ecológica de la misma; 3) El mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural garantizando que las áreas sean las mínimas necesarias para alcanzar condiciones de vida digna para el campesino; 4) El desarrollo socioeconómico regional procurando el cumplimiento de la función económica de la propiedad a través de la UAF.

Si bien existe identidad conceptual frente a la fórmula sostenida por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, en la actualidad su determinación corresponde al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Así las cosas, se considera adecuado que, de cara a las competencias establecidas por el Decreto 4145 de 2011, norma de creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, sea esta entidad la que identifique en adelante sus criterios metodológicos y determine la UAF, definiendo los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos, así como la metodología de aplicación a nivel predial, a ser adoptada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y siendo aplicada a nivel predial por parte de la Agencia Nacional de Tierras.

- 3.18.** Aun cuando la Ley 160 de 1994 ha prescrito como objetivo la necesidad de precaver y corregir el minifundio, existe una realidad compleja de su proliferación asociada a fenómenos de informalidad sobre la propiedad de la tierra rural. Considerando que el derecho no puede dar la espalda a la realidad, y entendiendo situaciones factuales que requieren dotarse de seguridad jurídica, se prevé como enunciado normativo en este texto que en los casos en los que se formalice propiedad rural de naturaleza privada, bien sea a través del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural o de las demás acciones legales procedentes, no aplicará la extensión de la Unidad Agrícola Familiar como limitante para efectos de reconocer el derecho y su inscripción, de manera que sea posible el registro de las situaciones consolidadas con anterioridad a la vigencia de esta

norma y pueda perfeccionarse el registro de la propiedad sobre extensiones menores a la UAF. Con esto se pretende que en adelante se dé aplicación a los instrumentos de prevención y corrección del minifundio sobre nuevos eventos de fraccionamiento antieconómico subsiguientes a su entrada en vigor.

3.19. Desde una perspectiva general, el Código Civil en su Artículo 879, define las servidumbres en los siguientes términos:

"Art. 879. Concepto. Servidumbre Predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño"¹⁰.

Para el autor Velázquez Jaramillo: *" La expresión "gravamen", contenida en la definición no puede entenderse, como lo exponen algunos tratadistas en el sentido de considerar la servidumbre desde el punto de vista del predio que lo soporta (pasiva). Si hay un gravamen o carga, el legislador le da más importancia a este hecho, pero de nada servirá una carga sola que no tenga al frente un beneficio recibido por el verdadero titular del derecho. En las servidumbres sólo hay un derecho real radicado en el predio beneficiado o dominante; el predio sirviente soporta una carga u obligación que por sí sola no es servidumbre (...) La servidumbre es un derecho real inmueble por el cual un predio llamado dominante, se aprovecha del gravamen o carga impuesta a otro predio, denominado sirviente, con el presupuesto de que ambos predios pertenezcan a diferentes dueños."¹¹*

La Ley 160 de 1994 no prevé un instrumento referido a la constitución de servidumbres sobre predios de la Nación ni bienes fiscales patrimoniales adjudicables, los cuales alimentan también el Fondo de Tierras para la Reforma Rural. De este modo, a efectos de proyectar una administración eficiente de las tierras que permita dotar de seguridad jurídica sobre las servidumbres ya constituidas, y aquellas que se constituyan bajo regímenes especiales, particularmente de servidumbres legales, es necesario reglar la constitución de servidumbres con personas naturales o jurídicas que estén utilizando o pretendan utilizar predios baldíos de la Nación o fiscales patrimoniales a su cargo, habiendo claridad respecto de su consolidación, formalización del gravamen, y atendiendo en ambos casos a criterios de necesidad y proporcionalidad. De igual forma, la tasación de las indemnizaciones por concepto de servidumbres será fijada por la Agencia Nacional de Tierras ANT, previa aprobación del Consejo Directivo, de acuerdo con la metodología, lineamientos y criterios técnicos generales definidos por la UPRA, en los términos del Decreto 4145 de 2011.

3.20. El Decreto 902 de 2017 eliminó la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la adjudicación del baldío. Por lo anterior, para efectos de concordancia y evitar antinomias e incongruencias, se hace necesario modificar el inciso tercero del artículo 65 de la Ley 160 de

¹⁰ TAFUR GONZÁLEZ, Álvaro. Código Civil Colombiano. 34 edición, ISBN: 978-958-769-245-7, Bogotá: Editorial Leyer, 2015

¹¹ VELAZQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. *Bienes*. Bogotá D.C.: Editorial Temis, 1995., P. 235

1994 aclarando que la ocupación y explotación previa como criterios para la adjudicación de baldíos, solo se tiene en cuenta cuando comenzaron antes del 29 de mayo de 2017, es decir, en vigencia de la Ley 160 de 1994, como parte del régimen de transición que el Decreto 902 de 2017 contempló.

3.21. En la Ley 160 de 1994 se prevé, en sede del artículo 69 inciso 3°, respecto de la adjudicación, que en los casos en que la explotación realizada por el ocupante de un baldío no corresponda a la aptitud específica se condiciona su adjudicación, hasta tanto no se adopte y ejecute por aquél un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental. La razón de esta disposición comporta la necesidad de no perpetuar conflictos de uso que provocaren subutilización o sobreutilización del suelo y comprometan los recursos naturales. Para efectos de armonización entre la Ley 160 de 1994 con el Decreto 902 de 2017, se dispone un artículo a través del cual se modifica la norma de la Ley 160 de 1994 antes citada, de modo que en los casos en que el ocupante del baldío se acoja al régimen de transición señalado en el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 y la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

3.22. Teniendo en cuenta que no se deroga la ley 160 de 1994, es necesario hacerle ajustes para que sea compatible con la nueva ley de tierras que aquí se propone. En este caso, se actualiza el artículo 72 aclarando que ahora lo que se hace constar en el título de adjudicación es la procedencia de la nulidad agraria creada por el Decreto 902 de 2017. Es un artículo que apunta a lograr coherencia entre la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017 y facilite su aplicación.

3.23. El inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 pretendió proteger los esfuerzos de reforma agraria realizados por el INCORA declarando como viciados de nulidad los contratos de compraventa por los cuales se adquirieran tierras originalmente adjudicadas como baldías, si producto de esa compraventa el adquirente consolidaba en su poder una extensión superior a la Unidad Agrícola Familiar. Se pretendía de esa forma que las tierras entregadas a campesinos se conservaran en manos campesinas y no fueran posteriormente acaparadas por terratenientes con capacidad económica, pues de esa forma se incrementaría la concentración antieconómica de la propiedad y la Ley de Reforma Agraria no lograría uno de sus objetivos principales.

El problema radica en que a la norma aludida le faltó claridad y contundencia para lograr ese fin, pues guardó silencio frente a dos aspectos centrales: el primero, a qué tierras adjudicadas como baldías habría de aplicar, y el segundo, con qué temporalidad.

Era fundamental haberse referido a estos dos temas, pues baldíos se vienen adjudicando desde el inicio de la historia de la República de Colombia y no siempre se adjudicaron a campesinos sujetos de reforma agraria. De hecho hasta antes de la Ley 160 de 1994 dichas tierras solían ser adjudicadas a colonos que estuvieren en la capacidad de sostener una explotación económica de extensiones no superiores a 450 hectáreas por regla general y no se exigía un perfil económico determinado como posteriormente sí lo hizo la Ley 160 de 1994. En otras palabras, sólo hasta 1994 el baldío se acotó a campesinos pobres, no obstante persistieron adjudicaciones a entidades de derecho público y se crearon Zonas de Desarrollo Empresarial.

Los dos vacíos del señalado inciso noveno del artículo 72 llevan al exabrupto de que hoy sea factible declarar nulo un contrato por el cual una persona haya comprado tierra si ésta fue adjudicada como baldía en 1960 a un gran terrateniente o en 1910 a un general de la República como pago a sus servicios, razón por la que la norma, lejos de cumplir con su finalidad que era proteger la reforma agraria, se ha convertido en un agente paralizador del mercado de tierras y generador de gran incertidumbre jurídica.

El artículo propuesto en este caso "restricción temporal de compra" pretende proteger los esfuerzos de reforma agraria, pero de una manera efectiva que realmente cumpla los propósitos que inspiraron el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 sin paralizar el mercado de tierras. Para el efecto se impone una prohibición de venta por el término de 7 años pero únicamente a las tierras adjudicadas bajo la Ley 160 de 1994 en programas de reforma agraria en favor de campesinos pobres, de forma que en caso de que se quiera vender esas tierras sólo podrán ser adquiridas por otros campesinos de iguales condiciones económicas y sociales, únicamente cuando las tierras adjudicadas como baldías hoy día se conserven en manos campesinas.

Existen muchas tierras adjudicadas como baldías bajo la Ley 160 de 1994 que aún se conservan en manos del adjudicatario pero en las cuales ya transcurrieron 7 años desde su adjudicación, luego estas tierras se presume que ya podrían ser enajenadas a cualquier persona, teniendo en cuenta que el campesino ya tuvo tiempo suficiente para estabilizar su producción, salir adelante y que la decisión que tome respecto a la venta no se verá influenciada por la necesidad como hubiera ocurrido si la venta la realiza al otro día de haber recibido el título cuando aún es vulnerable.

Es cierto que en la práctica esa presunción puede no darse y que el campesino siga siendo vulnerable, pero tampoco se le puede obligar a conservar el predio toda la vida, en contra de su voluntad y dicha presunción tiene sentido si se tiene en cuenta que después de 7 años si no vendió es porque la actividad agropecuaria le permitió remunerar su trabajo y provee su forma de vida, luego la decisión de venta difícilmente se dará en las mismas condiciones existentes recién otorgado el título.

Para el caso de aquellos campesinos que hayan recibido la adjudicación en los últimos años, se propone imponer la restricción para darles un tiempo prudente de cara a su

estabilización económica y proteger los esfuerzos de reforma agraria. En este caso, sólo existiría restricción si el inmueble sigue en manos del adjudicatario, pues de lo contrario no tiene sentido bloquear la enajenabilidad de la tierra si ésta pasó a otras manos.

- 3.24.** Para efectos de brindar seguridad jurídica a las transacciones sobre la tierra y aclarar el alcance de disposiciones que introdujo la Ley 160 de 1994 que, mal entendidas, podrían paralizar el mercado de tierras, se aclara que las prohibiciones y limitaciones de que trata el artículo 72 de la mencionada ley, sólo son aplicables a los baldíos que se hubieren adjudicado a partir de dicha fecha. Esto teniendo en cuenta que el señalado artículo tenía por propósito proteger los esfuerzos de reforma agraria adelantados por el Estado, más aún considerando que la titulación de baldíos que antecedió a la ley de 1994 no estaba inspirada en los mismos fines, dado que, para la época, lo que se privilegiaba era la demostración de una explotación económica sin importar el perfil socio-económico del ocupante que recibía la titulación, sumado a que no era requisito carecer de tierra o tenerla en forma insuficiente.

Por lo anterior, es indispensable aclarar la aplicabilidad del precitado artículo 72, pues de no hacerlo se puede generar incertidumbre frente a la procedencia de una demanda de nulidad de los contratos por los cuales particulares de buena fe hayan adquirido tierra cuyo origen fuera de adjudicación de bienes baldíos previo a la Ley 160 de 1994.

- 3.25.** El artículo de delimitación a nacionales pretende resolver una reclamación histórica desde la población campesina sin tierra, sobre la necesidad de que la propiedad del Estado deba entregarse sólo a los nacionales, lo que hoy es un vacío en la Ley 160, previniendo de esta forma posibles reclamaciones y conflictos en torno al desprendimiento de la soberanía nacional sobre el territorio.

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

En ese sentido, la Misión para la Transformación del Campo recomendó desarrollar y reglamentar mecanismos y sistemas de acceso al uso y propiedad de la tierra con lineamientos generales que permitan su implementación con enfoque territorial en cada zona intervenida, innovando especialmente en aquellos mecanismos que no implican la transferencia de la propiedad.

Los mecanismos para otorgar derechos de uso sobre los predios que ingresen al Fondo de Tierras, son medidas complementarias para promover el acceso progresivo y material a este recurso limitado, pues brinda una alternativa a la transferencia del dominio, que se

espera permita incentivar la asociatividad en el campo, incremente su productividad y así mejore la calidad de vida de los pobladores rurales.

- 3.27.** El artículo 12 de la Ley 160 de 1994 establece las funciones de la autoridad agraria y consagra en su numeral 13 la de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

El capítulo de Transformación del Campo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, contenido en la Ley 1753 de 2015, reconoce que el acceso a la tierra no sólo se circunscribe al otorgamiento de la propiedad, y que por tanto se deben desarrollar formas contractuales que brinden derechos de uso que propendan por el acceso a la tierra.

En consecuencia, funcionalmente se prevé en el numeral 11 del artículo 4° del Decreto 2363 de 2015, dentro de las funciones de la autoridad agraria la de administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencia a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

Bajo el amparo de esta disposición, se podrán entregar predios del Fondo para la Reforma Rural Integral mediante acto administrativo, autorizando un aprovechamiento que no implique la transferencia del derecho de dominio a las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, a título gratuito, parcialmente gratuito u oneroso de conformidad con lo establecido en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017. Esto, de acuerdo con las condiciones fijadas por el reglamento operativo que expida la Agencia Nacional de Tierras, cuyo término de otorgamiento será el fijado en el acto administrativo de aprobación por parte de la ANT a partir de los criterios técnicos aportados por la UPRA y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Para tales efectos se tendrá en cuenta el ciclo del proyecto productivo agropecuario a desarrollar, prorrogable por una sola vez y con priorización de los esquemas asociativos. A efectos de brindar claridad, la aplicación del instrumento permite desde la ley la definición de unos elementos mínimos con base en los cuales la Agencia Nacional de Tierras establecerá los actos jurídicos constitutivos de se dotará de seguridad jurídica el otorgamiento de los derechos de uso, así como la claridad en la ejecución de dichos actos frente a los beneficiarios de esa modalidad de acceso.

- 3.28.** Entre las principales limitantes identificadas en el país para avanzar en el proceso de adquisición de tierras para las diferentes comunidades (campesinas y étnicas), está la relativa a la diferencia de áreas que resultan entre los levantamientos topográficos y las

áreas indicadas en los títulos de dominio, en particular aquellos casos que tienen como título originario una resolución de adjudicación de baldíos. Estas diferencias tienen origen en causas diversas tales como métodos de recolección de información con diferentes técnicas y precisiones; los nuevos planos responden a los linderos establecidos en la resolución pero su cabida –área- es diferente a la que se adjudicó; o errores humanos generados de manera involuntaria pero que afectan de manera sustancial el proceso de adjudicación.

El Decreto 902 del 29 de mayo de 2017, en su artículo 63, facultó a la Agencia Nacional de Tierras, para solicitar a la autoridad catastral la rectificación de áreas y linderos con la información obtenida en el proceso de barrido predial. El artículo 30 del mismo Decreto Ley indica que cuando por motivos ajenos al tercero interesado en el predio a adquirir no se pueda realizar la aclaración respectiva, se hará la oferta con la menor área identificada, verificando que en ningún caso se configure lesión enorme, siempre que las partes manifiesten su interés en continuar el proceso de adquisición.

De lo establecido en el decreto 902, se evidencia que la solicitud de aclaración de áreas ha sido contemplada para los predios identificados en el proceso de barrido predial. De igual forma en el mismo decreto se estipula que para el caso de asignación de Subsidio Integral de Acceso a Tierras, se hará la oferta con la menor área identificada, omitiendo otros procedimientos de adquisición directa para comunidades campesinas o étnicas que se deben atender por parte de la ANT. Bajo el principio del derecho de que las cosas se deshacen de la misma forma que se hacen, las autoridades catastrales se abstienen adelantar trámite alguno respecto a aclaraciones de áreas en inmuebles cuyo origen se fundamenta en un Acto Administrativo de adjudicación de Baldíos expedido por el Estado (INCORA; INCODER; Agencia de Tierras; Gobernaciones; Ministerio de la Economía; Ministerio de Agricultura, etc.)

Es necesario entonces precisar las competencias frente a los procesos de verificación de cabida y linderos de predios cuyo origen es la adjudicación en baldíos. Surge también la necesidad de facultar a la ANT para expedir las resoluciones modificatorias o aclaratorias que resuelvan de fondo, mediante el procedimiento administrativo que para los efectos determine el Director General, los errores sustanciales generados en los procesos de adjudicación.

- 3.29.** Actualmente existe una gran dificultad para lograr la recuperación material de los inmuebles respecto a los cuales se adelanta y finaliza algún procedimiento especial agrario, pues la materialización de la orden no puede ser ejecutada por la Agencia Nacional de Tierras, que no tiene facultades policivas. Siempre que la entidad solicita al respectivo Alcalde realizar el desalojo, este inicia un procedimiento policivo para determinar el mérito de actuar de conformidad, como si la solicitud no estuviere mediada de un procedimiento administrativo en el que ya se practicaron pruebas y se surtió todo un procedimiento que tiene control judicial y es respetuoso del debido proceso.

La Ley 160 de 1994 no fue clara respecto a la manera en que los inspectores de policía deben proceder a cumplir las órdenes de recuperación material, y es por esa ambigüedad que restan mérito al proceso especial agrario e inician de nuevo su propio procedimiento policivo, lo que se traduce en dilaciones y falta de efectividad y eficacia de la acción estatal.

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

3.30. Existe miles de campesinos que en algún momento el INCORA o INCODER les adjudicó tierras y por ignorancia o falta de recursos no registraron la resolución y, si hoy lo van a hacer, tienen que pagar multas de extemporaneidad bastante altas. Este artículo corrige ese problema aclarando el rol de la ANT para registrar las escrituras, cosa que la ley 160 no aclara, y eliminando el cobro de sanciones por la inscripción extemporánea de títulos viejos, para de esa forma lograr formalizar.

3.31. El saneamiento automático es una medida que ha sido instituida en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo, Ley 1450 de 2011 artículo 245, y Ley 1753 de 2015 artículo 156, en donde por motivos de utilidad pública o interés general, la entidad adquirente gozará del saneamiento automático respecto de cualquier vicio de forma o de fondo que afecten la libre disposición del derecho de propiedad y, en general, de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, medida que se espera permita una mayor eficiencia en los procesos de adquisición de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras.

El artículo de Saneamiento Automático se hace necesario, en la medida en que se precisa de una norma que permita el saneamiento frente a posibles reclamaciones posteriores a eventos en los que, por motivos de interés público, procede la compra so pena de expropiación y el predio termina en propiedad del Estado.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia C-410 de 2015 ha estudiado la constitucionalidad de la figura para el sector de infraestructura del transporte y ha concluido que son exequibles salvo la expresión que indicaba "diferentes a la entidad pública adquirente" que a juicio de la Corte vulneraba los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada, al impedir reclamaciones posteriores por parte del titular del derecho de dominio afectado. En tal contexto, se propone su implementación para los procesos de adquisición de tierras que ejecuta la Agencia Nacional de Tierras y que permitirá lograr una mayor agilidad en la dotación de predios rurales para la población campesina.

3.32. El párrafo 1º del artículo 37 de la ley 160 de 1994 determinó que: “La utilidad obtenida por la enajenación del inmueble no constituirá renta gravable ni ganancia ocasional para el propietario”, disposición que fue derogada expresamente por el decreto 902 de 2017.

Así las cosas, se debe considerar que en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación por motivos de utilidad pública, existe el mismo beneficio tributario y ello se debe a que resulta más expedito para la administración el que el propietario oferte voluntariamente el inmueble, por eficiencia administrativa, a que se lleve a cabo un procedimiento de expropiación por utilidad pública, caso en el cual el beneficio tributario no resulta aplicable. La DIAN en concepto 70056 de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 46.382 de 5 de septiembre de 2006 determinó que se encontraban vigentes los beneficios del inciso 4º del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989 subrogado por el artículo 35 de la Ley 3 de 1991 (Enajenación y expropiación por motivos de utilidad pública), el párrafo 2º del artículo 67 de la Ley 388 de 1997 (Expropiación por vía administrativa) y el párrafo 1º del artículo 37 de la Ley 160 de 1994 (Adquisición de predio por el INCORA), normas estas especiales e independientes, no incorporadas al citado Estatuto y por lo tanto vigentes para efectos del beneficio por ellas creadas.

El test de proporcionalidad sobre estos beneficios tributarios, fue realizado en la Sentencia C-1074 de 2002, en donde se indicó que:

“En primer lugar, la Corte identifica dos fines perseguidos por el beneficio tributario establecido en las normas acusadas. Primero, el beneficio tributario constituye un incentivo para que el proceso de expropiación sea adelantado de manera más expedita, lo cual tiene dos implicaciones importantes: (i) protege los objetivos de utilidad pública e interés social por los cuales el Estado puede expropiar, ya que posibilita que la comunidad derive provecho de manera más rápida y menos costosa de los beneficios provenientes de la expropiación; y (ii) dado que la enajenación finaliza sin la necesidad de acudir a un proceso judicial o administrativo de expropiación, disminuye los costos en los que, tanto la administración como el particular incurrirían si se vieran obligados a agotar dichas etapas. Segundo, los beneficios tributarios promueven la resolución de conflictos por fuera de los estrados judiciales. La enajenación voluntaria y la negociación directa llevan a que la expropiación sea resuelta sin la necesidad de un proceso judicial en la jurisdicción civil (en el caso de la expropiación por vía judicial) o de un eventual proceso ante la jurisdicción contenciosa (en el caso de la expropiación por vía administrativa). Esto deriva en una mayor disponibilidad de los recursos de la administración de justicia para tramitar y dar solución a otros procesos.

[...]

En tercer término, en cuanto a la relación medio-fin, la Corte analizará si el medio es efectivamente conducente para el logro de los fines expuestos en los apartes anteriores. La

Corte Constitucional ha señalado que un medio es efectivamente conducente a alcanzar los fines buscados, cuando “se promueven real y atinadamente” los objetivos perseguidos. En el presente caso, se constata que un beneficio tributario consistente en no gravar las ganancias ocasionales resultantes del negocio jurídico lleva a que el particular que puede enajenar el bien incluya dicho estímulo económico en las variables a tener en cuenta al momento de escoger entre perfeccionar un acuerdo de voluntades con la administración o someterse a los procedimientos de la expropiación forzosa. La posibilidad de incurrir en un gasto menor es un elemento de valoración importante que tiene la virtud de incentivarlo a escoger el camino de la negociación. Esto conduce a que exista una mayor probabilidad de que el bien sea traspasado al Estado con más rapidez, y por consiguiente, que se cumplan oportuna y eficazmente los fines de utilidad pública e interés social establecidos. Adicionalmente, una mayor tendencia por parte de los propietarios de bienes expropiables a optar por la enajenación voluntaria o la negociación directa, revierte en una menor cantidad de procesos judiciales lo cual reduce las cargas de los despachos judiciales civiles y contencioso administrativos”.

Así pues, quien oferta un inmueble para la adquisición directa por parte de la Agencia de Tierras con el ánimo de cumplir objetivos constitucionales, debe asumir hoy una carga tributaria muy alta –Impuesto de Ganancia Ocasional por enajenación de Activos Fijos– situación que no se presenta en los casos la ley 3ª y la ley 388, que también acuden a principios de utilidad y consecución de fines del Estado. Es por ese motivo que sería útil, para cumplir fines esenciales del Estado, el incluir nuevamente este beneficio tributario.

- 3.33.** El Decreto 902 de 2017 derogó el Fondo Nacional Agrario y en su reemplazo creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. El segundo se diferencia del primero en que además de contemplar bienes fiscales de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras, también contempla bienes baldíos. Por lo anterior, en aras a congruencia entre la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017 es necesario actualizar el artículo 19 aclarando que el fondo al que se refiere es el creado por este último Decreto.