



PROYECTO DE LEY No.

POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN NUEVAS MODALIDADES DE ACCESO A
LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SE MODIFICA EL RÉGIMEN DE BALDIOS

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Alcance de la ley. La presente ley modifica los artículos 65, 66, 67, 69 y 71 de la Ley 160 de 1994 y deroga los artículos 44 y 45 de la misma ley.

ARTÍCULO 2. Objetivos de la ley. 1) propiciar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, mediante mejoras en las condiciones de titulación de baldíos para favorecer a los pequeños productores sin tierra y a los pobladores rurales más pobres; 2) cerrar la expansión de la frontera agrícola en beneficio del medio ambiente, generar condiciones para un uso eficiente del suelo de acuerdo con su aptitud y la naturaleza de los proyectos productivos, ordenar el uso de los baldíos que tienen las mejores condiciones productivas en favor de los campesinos, y asegurar la formación catastral y el registro de los baldíos de la Nación; 3) fomentar asociatividad en el campo y establecer medidas para mejorar las condiciones de acceso de campesinos a la propiedad de la tierra acompañada de asistencia técnica, capacitación, generación de capacidades empresariales y seguridad en la comercialización de los productos a precios de mercado, con lo cual se garantiza la rentabilidad y sostenibilidad de los negocios y la afianzamiento de los lazos directos con la tierra; 4) promover el desarrollo inclusivo y sostenible de regiones alejadas con características agrológicas complejas; y 5) dar seguridad jurídica y económica a las inversiones en el campo colombiano.

ARTÍCULO 3. Modificación del artículo 66 de la Ley 160 de 1994. A partir de la vigencia de la presente ley, los incisos primero y tercero del artículo 66 de la Ley 160 de 1994 quedarán así:

A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del INCODER, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares – UAF. El Consejo Directivo del INCODER señalará para cada zona relativamente homogénea, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción en Unidades



Agrícolas Familiares-UAF y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Consejo Directivo del INCODER deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de cinco mil (5.000) habitantes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región.

ARTÍCULO 4. Modificación del artículo 67 de la Ley 160 de 1994. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese el siguiente inciso al artículo 67 de la Ley 160 de 1994:

El Instituto está facultado para establecer las zonas relativamente homogéneas para baldíos, con base en sus características ambientales, sociales, económicas e institucionales del territorio, a partir de los criterios de ordenamiento productivo que determine la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria – UPRA.

ARTÍCULO 5. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

No serán adjudicables los baldíos que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

- a) Estén dentro de un radio de mil (1.000) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas, tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina o el punto de explotación petrolera.
- b) Estén en las zonas de amortiguación aledañas a los Parques Nacionales Naturales, salvo cuando se hayan delimitado por la corporación autónoma regional correspondiente, con la definición de planes de manejo que permitan la adjudicación con condicionamientos de uso y aprovechamiento ambientalmente sostenible.
- c) Estén ubicados a una altura superior al límite que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la protección de los páramos.



- d) Sean bienes de uso público tales como: las playas marítimas y fluviales; los terrenos de bajamar; los ríos, sus islas, sus lechos naturales y todas las aguas que corren por sus cauces; las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares por título originario o título traslativo de dominio; las islas ubicadas en nuestros mares que pertenecen al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, ni apropiadas por particulares en virtud de título legítimo traslativo del Estado; las islas, playones, tierras desecadas y madre viejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas de propiedad nacional; los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más; los lagos, lagunas, ciénagas, humedales y pantanos de propiedad de la Nación.
- e) Estén en las zonas seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otras obras de infraestructura de utilidad pública.
- f) Se encuentren en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión determinadas en la Ley 1228 de 2008.
- g) Los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959, los manglares y demás áreas protectoras que señale el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- h) Los demás establecidos en la ley.

ARTÍCULO 6. Modificación del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. A partir de la vigencia de la presente ley, los incisos primero, segundo, cuarto del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 quedará así:

La persona que solicite la titulación de un baldío no reservado deberá demostrar que ejerce ocupación de la totalidad del terreno cuya adjudicación solicita, que tiene bajo explotación económica la mitad (1/2) de la superficie y que ésta corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCODER.

En todo caso, el solicitante deberá acreditar la ocupación y explotación económica previa del predio, por un período no inferior a tres (3) años, para tener derecho a la adjudicación. La ocupación o explotación de persona distinta del peticionario no es acumulable para los efectos contemplados en este inciso.

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción



aprovechada para la demostración de la superficie explotada exigida por el presente artículo. En la constatación de la ocupación se tendrán en cuenta las áreas destinadas a la explotación económica, vivienda, infraestructura productiva y producción alimentaria familiar.

ARTÍCULO 7. Modificación del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. A partir de la vigencia de la presente ley, se derogan los incisos quinto y sexto del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

ARTÍCULO 8. Modificación del artículo 71 de la Ley 160 de 1994. A partir de la vigencia de la presente ley, el inciso primero del artículo 71 de la Ley 160 de 1994 quedará así:

No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario en el Capítulo XIII de la presente Ley. Para determinar la prohibición contenida en esta norma, en el caso de las sociedades deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando éstos superen el patrimonio neto de la sociedad.

ARTÍCULO 9. Modificación del artículo 65 de la ley 160 de 1994: A partir de la vigencia de la presente ley, el inciso tercero del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 quedará así:

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio. Las resoluciones de titulación de baldíos que expida el Incoder según lo previsto en este artículo se entregarán al beneficiario debidamente registradas ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. El INCODER asumirá los costos del registro que no podrán ser cargados a los beneficiarios de la titulación.

ARTÍCULO 10. Derogatoria de los Artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994: A partir de la vigencia de la presente ley se derogan los Artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994.

ARTÍCULO 11. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:



Serán baldíos reservados de la Nación:

- a) Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio o de la recuperación de baldíos.
- b) Los terrenos baldíos que a la fecha de expedición de la presente ley no se encuentren ocupados.
- c) Los terrenos baldíos que se encuentren ocupados cuya ocupación no haya sido registrada por el ocupante ante el INCODER, dentro de un (1) año contado a partir de fecha de expedición de la presente ley.
- d) Los terrenos baldíos cuya adjudicación sea rechazada a partir de fecha de expedición de la presente ley, en razón al incumplimiento de los requisitos a que hace referencia el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

Parágrafo 1º. Dentro de los 60 días posteriores a la expedición de esta ley, el Consejo Directivo del Incoder pondrá en funcionamiento el registro de baldíos y hará la difusión correspondiente para procurar que los actuales ocupantes tengan pleno conocimiento de la existencia del régimen de transición que crea el inciso c) del presente artículo y conozcan el procedimiento de registro.

Parágrafo 2º. Las explotaciones que se adelanten sobre los baldíos reservados con posterioridad a la fecha en que adquieren esta calidad, no darán derecho alguno al ocupante para la adjudicación de la superficie correspondiente, ni al pago de mejoras de ninguna clase.

Parágrafo 3º. El destino y manejo de los baldíos reservados se regirá por lo estipulado en los artículos 12 y 15 de la presente ley.

ARTÍCULO 12. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

Una vez se cumpla el plazo de registro establecido en el literal c) del artículo 11, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en coordinación con el INCODER procederá a la identificación de los baldíos por medio de una cédula catastral, el plano georeferenciado, el estado de ocupación del terreno, la información sobre su explotación económica, y un estimativo del valor catastral según la zona agrológica homogénea en que se encuentre.

Parágrafo. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro y las autoridades nacionales y territoriales contribuirán a la



divulgación y realización de la identificación de baldíos dentro del marco de sus competencias. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispondrá los recursos requeridos para realizar la identificación y avalúo de los baldíos en los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

ARTÍCULO 13. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

Los baldíos reservados serán destinados a fomentar procesos ordenados de ocupación territorial, con actividades económicas que cumplan con criterios de enfoque territorial, con base en las normas que para el efecto determine la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria – UPRA para ordenamiento productivo y territorial de la respectiva región en la que se ubica el baldío reservado.

Los baldíos reservados serán destinados a facilitar el acceso a la tierra de campesinos sin tierra en extensiones equivalentes a la Unidad Agrícola Familiar definida por el Incoder para la respectiva región.

El Incoder identificará los baldíos reservados que tienen mejores condiciones para la agricultura familiar, es decir, los que están ubicados en áreas geográficas cercanas a los principales mercados nacionales o de exportación, cuyas características agrológicas permitan su óptimo aprovechamiento por la calidad de sus suelos orgánicos y por tener bajos costos de adaptación productiva acordes con la capacidad de los productores campesinos, y que tienen una dotación mínima de infraestructura económica de apoyo a la producción y comercialización de los productos de las unidades de agricultura familiar.

Estos baldíos reservados de clase superior serán entregados exclusivamente a campesinos sin tierra en usufructo por un período de cinco años, con base en la realización de un proyecto productivo rentable y sostenible, que será periódicamente evaluado y monitoreado por el Incoder para que cumplan con los objetivos de enfoque territorial antes señalado. Al término del período de cinco años, si el beneficiario tiene interés en seguir explotando el baldío usufructuado, y previa comprobación de que el proyecto productivo mantiene las condiciones de rentabilidad y sostenibilidad que determinaron su aceptación, podrá solicitar al Instituto la adjudicación del mismo y la correspondiente expedición del título traslativo de la propiedad a su nombre.

Además de lo anterior, el campesino podrá solicitar en usufructo una extensión adicional por el periodo que estime necesario para la expansión del proyecto productivo, de tal forma que al completar los cinco años del período de usufructo de la unidad adicional, también podrá solicitar la adjudicación de la misma.



Parágrafo. El Consejo Directivo del Incoder determinará los procedimientos para fijar los reglamentos para los contratos de usufructo y las cláusulas de incumplimiento de los mismos, La UPRA definirá la calidad de los baldíos reservados con base en los criterios señalados en el presente artículo.

ARTÍCULO 14. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

En un término no superior a noventa (90) días contados a partir de la aprobación de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, establecerán las condiciones particulares que tendrá un conjunto integrado y articulado de incentivos establecido para que los campesinos sin tierra que ostenten el derecho de usufructo de baldíos reservados tengan acceso a líneas de crédito adecuadas, acceso al Fondo Agropecuario de Garantías- FAG, asistencia técnica, capacitación, riego, comercialización, agregación de valor, vivienda y servicios sociales básicos para el adecuado desarrollo de los proyectos productivos correspondientes. Tales incentivos deben estar adaptados específicamente a las condiciones territoriales de las zonas donde se ubiquen los baldíos reservados, y tendrán que responder a los criterios de enfoque territorial señalados en el primer inciso del anterior artículo.

Las entidades territoriales también adelantarán con recursos del Sistema Nacional de Regalías las intervenciones que correspondan en materia de infraestructura productiva y social y de servicios públicos, para complementar los incentivos mencionados en las zonas donde se ubiquen los baldíos reservados descritos.

ARTÍCULO 15. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

Son “Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social” las áreas geográficas remotas y alejadas de los mercados urbanos más significativos, que tienen muy baja densidad poblacional, que adolecen de una infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos, cuyas características agrológicas y climáticas impiden un óptimo aprovechamiento de los recursos productivos, con deficiencias comprobadas de sus suelos orgánicos, y elevados costos de adaptación productiva, que efectivamente se caracterizan por ser áreas atrasadas, desvinculadas de las actividades nacionales y con altos índices de pobreza, que requieren de esquemas de intervención especiales, acordes con su situación de aislamiento para poder integrarse más adecuadamente a los flujos del desarrollo nacional.



Las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social estarán destinadas a promover la incorporación de sistemas sustentables de producción que contribuyan a la superación de las dificultades derivadas de la lejanía, el aislamiento, el atraso socioeconómico y de las condiciones agrológicas compleja, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia, y conforme a las políticas que para el efecto adopten los Ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Estas zonas serán identificadas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA con base en los criterios mencionados. En estas zonas se deberán privilegiar las alianzas entre campesinos, medianos y grandes empresarios, el sector financiero y las entidades nacionales y territoriales.

ARTÍCULO 16. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

En las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social, las personas naturales, cooperativas o asociaciones de campesinos y sociedades de cualquier índole que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas, actividades forestales o a la ganadería, podrán hacer uso y aprovechamiento de los terrenos baldíos reservados que allí se encuentren, mediante contratos de arrendamiento, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad.

Al reglamentar la materia el Consejo Directivo del Incoder tendrá en cuenta como criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los contratos, la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación y la transferencia de tecnología. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

El Consejo Directivo establecerá los términos que deberán regir los contratos correspondientes en relación con el canon, los plazos, las extensiones máximas, las condiciones de explotación de la tierra y las causales de terminación de los mismos con base en el ciclo de los proyectos productivos y las características de las zonas específicas en las cuales se desarrollen. En todo caso, el plazo máximo del contrato será de 30 años, con posibilidad de prórroga hasta por un periodo igual si el productor demuestra el cumplimiento de las condiciones de explotación y la sostenibilidad del proyecto durante el periodo adicional solicitado.

Las condiciones a las que se hace referencia en el inciso tercero del presente artículo deberán quedar consignadas en el respectivo contrato. El incumplimiento de las obligaciones contractuales durante la vigencia del mismo dará lugar a la terminación anticipada del contrato y la devolución de la totalidad del terreno en óptimas condiciones y sin indemnización ni pago de mejoras.



ARTÍCULO 17. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

Los recursos obtenidos por el Instituto en virtud de los contratos señalados en los artículos 12 y 15 de la presente ley serán incorporados a una cuenta especial de la entidad destinada exclusivamente a la financiación de todas las actividades complementarias a la tierra que deben ser aseguradas previo a la entrega en usufructo de los baldíos reservados a los campesinos sin tierra, como es el caso de acceso al crédito, servicios de asistencia técnica, capacitación y provisión de servicios sociales básicos y de infraestructura necesarios para el adecuado desarrollo de los proyectos productivos. El Gobierno Nacional reglamentará el presente artículo.

ARTÍCULO 18. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

El Gobierno Nacional promoverá alianzas entre grupos de campesinos sin tierra y otros agentes que estén dedicados a la producción, transformación o comercialización de cultivos agrícolas, forestales o a la ganadería, ya sean personas naturales, cooperativas y asociaciones de campesinos o sociedades de cualquier índole, que actuarán como gestores a fin de asegurar a los primeros el acceso a la propiedad de la tierra junto con los demás servicios que garanticen su inserción en los mercados y el mejoramiento de sus ingresos y la calidad de vida de sus familias.

Para el efecto, el gestor deberá inscribir ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural un proyecto asociativo para los grupos de campesinos sin tierra que cumpla, entre otros, con los siguientes requisitos:

- a) Que tenga un enfoque territorial que corresponda a los criterios de ordenamiento productivo definidos por la UPRA para la respectiva región.
- b) Que tenga viabilidad administrativa, financiera y jurídica.
- c) Que incluya acciones encaminadas a apoyar a los campesinos en la gestión del crédito ante el sistema bancario para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.
- d) Que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos por un período igual al ciclo total del proyecto y que se garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.



e) Que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.

f) Que asegure servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal.

g) Que garantice que el grupo de campesinos sin tierra pueda pagar con la producción los créditos adquiridos.

h) Que se incluyan los mecanismos para que los recursos recibidos a través de los créditos, así como los aportes que el gestor pudiera hacer al proyecto asociativo por cualquier concepto o por la compra de producción, deberán ser administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.

El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para la inscripción y el seguimiento estos proyectos.

Parágrafo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la vigilancia de los proyectos asociativos para el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección de los derechos de los campesinos y de los gestores.

ARTÍCULO 19. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

El Gobierno Nacional establecerá una política de apoyo a los proyectos asociativos descritos en el artículo anterior, que fortalezca los esfuerzos de promoción de alianzas productivas orientadas a asegurar el acceso a la propiedad de los campesinos sin tierra, que incluya medidas relacionadas con:

a) la creación de líneas de crédito especiales para estos modelos de asociación;

b) la creación de mecanismos especiales de garantía para el acceso de estos campesinos sin tierra al crédito productivo y a la financiación de la tierra;

c) estímulos a la promoción, formación, capacitación y empresarización de alianzas productivas para el acceso a la tierra;

d) la creación de incentivos a la capitalización de las empresas que resulten de las alianzas así concebidas.



Para efectos de la compra de tierra y para el establecimiento del cultivo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobará los reglamentos de las líneas de crédito asociativo que pondrán a disposición de los campesinos que hagan parte de estos proyectos asociativos.

El Ministerio de Agricultura determinará las condiciones del Incentivo a la Capitalización Rural -ICR, las normas del Fondo Agropecuario de Garantías- FAG, los apoyos de programa DRE y de los demás instrumentos financieros que el Gobierno apruebe, para que atiendan las necesidades de estos asociados.

ARTÍCULO 20. Artículo nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo

Los gestores que inscriban en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural proyectos asociativos como los establecidos en el artículo 18, podrán adquirir o recibir el aporte en propiedad de tierras que fueron adjudicadas inicialmente como baldíos con posterioridad a la aprobación de la ley 160 de 1994 sin quedar sujetas a las restricciones estipuladas en los incisos noveno y décimo del art. 72 de la mencionada ley, siempre y cuando el proyecto asociativo no tenga una superficie equivalente a, al menos, el 20% del total adquirido por el gestor o recibido en aporte, los requisitos establecidos en el artículo 15 se aseguren para un período no inferior a 20 años, y las actividades productivas de los pequeños agricultores estén directamente articuladas con las del gestor.

Para efectos de la excepción prevista en el inciso anterior, el gestor deberá además otorgar en favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una garantía única de cumplimiento de las condiciones y requisitos señalados en el artículo 15 para la aprobación del proyecto asociativo, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional. En caso de incumplimiento de las obligaciones aquí señaladas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará efectiva la garantía y la extinción de dominio en el área que supere la Unidad Agrícola Familiar de la respectiva región.

ARTÍCULO 21. Artículo Nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, adiciónese a la Ley 160 de 1994 el siguiente artículo:

Interpretación legislativa. Las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la ley 160 de 1994 sólo son aplicables en los términos de esa ley a la acumulación de dos o más UAF que hubieren sido adjudicadas a partir del 5 de Agosto de 1994.



ARTÍCULO 22. Vigencia y derogatorias. La presente ley modifica los artículos 65, 66, 67, 69 y 71 de la Ley 160 de 1994 y deroga los artículos 44 y 45 de la misma ley y, en lo pertinente, las demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C.

De los Honorables Congresistas

RUBEN DARIO LIZARRALDE MONTOYA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural



EXPOSICION DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No.

*POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN NUEVAS MODALIDADES DE ACCESO A LA
PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SE MODIFICA EL RÉGIMEN DE BALDIOS*

INDICE

1. ANTECEDENTES
2. OBJETIVOS
3. MEDIDAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE ACCESO DE LOS
CAMPEÑINOS A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA
4. CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y BALDIOS RESERVADOS
5. MEDIDAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE LAS REGIONES MÁS
APARTADAS Y ATRASADAS
6. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA ASOCIATIVIDAD EN EL CAMPO Y CON ELLA
EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA
7. MEDIDAS PARA DAR SEGURIDAD JURIDICA Y ECONOMICA A LAS
INVERSIONES EN EL CAMPO COLOMBIANO



1. ANTECEDENTES

En el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno se establece que, “..*En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente*”

Sin duda, este principio está perfectamente alineado con el diagnóstico de la agricultura colombiana ya que, a pesar de ser un sector clave para la economía nacional, ha venido perdiendo protagonismo con relación a otros sectores que han mostrado más dinamismo y han logrado modernizar sus estructuras. El crecimiento promedio de la agricultura ha estado por debajo de los demás sectores productivos y del promedio nacional, y mantiene niveles de productividad y competitividad que limitan en extremo su desarrollo.

La población rural es cada vez más pobre en comparación con la urbana, y las áreas rurales han sido abandonadas y discriminadas en la asignación de los recursos de inversión pública, en parte por haber sido el escenario predilecto del conflicto armado, las actividades del narcotráfico, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado, sumado a altos niveles de concentración e informalidad en la propiedad rural, y la ausencia cada vez más notoria de una institucionalidad capaz de enfrentar semejante cuadro de complejidad.

Hoy en día existe un mayor consenso alrededor de la necesidad de cambiar sustancialmente esta situación, de rescatar del atraso a buena parte de los pobladores rurales que son pequeños productores con escasos recursos y enormes obstáculos para mejorar los niveles de calidad de vida de sus familias, y que requieren cambios urgentes en la concepción y orientación de las políticas públicas para derivar de ello verdaderas oportunidades de desarrollo sostenible como lo han logrado los demás sectores.

Lo que no es permisible en este contexto es seguir haciendo más de lo mismo, seguir repitiendo los mismos errores de siempre, mantener los enfoques que han sido responsables de perpetuar la pobreza y el atraso, y promover mayores niveles de frustración y desesperanza entre los actores del sector rural. Las estrategias tienen que ser otras, se requiere innovar en la forma de abordar la problemática rural, para modernizar el sector, para abrir nuevos caminos hacia la prosperidad, y para pagar la deuda que toda la sociedad tiene para quienes sostuvieron el desarrollo urbano e industrial de nuestro país y resistieron los embates de la violencia y del olvido durante el último siglo.



Las nuevas estrategias para el campo colombiano tienen que estar basadas en la productividad y la diversidad productiva, en el ordenamiento del uso de los recursos territoriales, en el aprovechamiento eficiente de las enormes ventajas y oportunidades que ofrece la abundante tierra con la que contamos, en los mercados que se abrieron al país con los nuevos acuerdos comerciales, en el mejoramiento de la rentabilidad, la agregación de valor y la seguridad de la comercialización de las cosechas.

Los nuevos modelos tienen que ser incluyentes, que no discriminen en contra de nadie, donde pequeños, medianos y grandes agricultores tengan condiciones de equilibrio y equidad que permitan la convivencia de todos, donde todos los habitantes rurales puedan ejercer sus derechos sin distinciones de ninguna naturaleza y se generen oportunidades de progreso, de empleo y de generación de nuevos ingresos para todos, según las condiciones que son propias de cada cual.

La asociatividad y la creación de condiciones para favorecer las relaciones de complementariedad y de articulación entre las pequeñas, medianas y grandes empresas agropecuarias es una estrategia que ha probado su eficacia en muchas partes del mundo, a fin de fortalecer el proceso de modernización de una agricultura familiar orientada a mejorar las condiciones de vida de las familias rurales.

Finalmente existe similar consenso sobre la necesidad de asegurar una oferta institucional que responda en forma adecuada a las necesidades de las familias, de las empresas y de las condiciones de los territorios, como premisa fundamental para diseñar un esquema institucional eficiente que soporte verdaderamente los negocios y las actividades productivas rurales, con menos subsidios y muchos más incentivos a la productividad y la competitividad, sin temor a que los habitantes más pobres encuentren mayores y mejores oportunidades de vida en esquemas modernos de organización productiva, con asegurada inserción en mercados dinámicos y sostenibles, y con las seguridades de que su producción siempre encontrará un destino que le permitirá compensar su esfuerzo productivo.

La reducción de la pobreza en el campo y el bienestar de las familias campesinas sólo se consiguen si encuentran vínculos estables y rentables con la propiedad sobre la tierra, que vienen acompañados de servicios complementarios que son los que hacen efectivo el derecho de los campesinos a hacer parte del progreso y mejorar los niveles de bienestar de sus familias.

En tal sentido es bien conocido que la mayor limitación que han tenido los programas de reforma agraria en Colombia ha sido la absoluta ausencia de



acompañamiento en la provisión de los demás servicios de apoyo al campesino como la asistencia técnica, el acceso al crédito y la comercialización de sus productos, además de la carencia de instrumentos que aseguren la formulación de proyectos productivos ajustados a las condiciones de las regiones y que vinculen a estos pequeños productores con mercados dinámicos y sostenibles.

En particular, después de 77 años de aplicación de los mecanismos de adjudicación de baldíos creados en la Ley 200 de 1936, los resultados han estado muy lejos de las expectativas, y los programas de colonización y la ocupación espontánea de baldíos como método generalizado de acceso a su propiedad solo han dejado sembrado patrones de explotación extensiva e ineficiente de la tierra, un crecimiento innecesario de la frontera agrícola con la consecuente pérdida de más de 14 millones de hectáreas de bosque natural, y un recrudecimiento de los índices de concentración de la propiedad rural, que paradójicamente son más altos en muchas de las regiones con mayor participación en los procesos de titulación de baldíos.

La forma como se han venido administrando y adjudicando los baldíos en Colombia es uno de los aspectos de la política de tierras que está más desactualizada, más lejana de sus verdaderos propósitos, y que afecta más significativamente el potencial de aprovechamiento de las tierras rurales disponibles en el país. Por tanto, es la que más necesita de cambios y ajustes, de modificaciones que respondan a los problemas actuales, que superen los errores pasados que tanta frustración han creado, que permitan un uso más eficiente de la tierra, y que le asegure a los campesinos sin tierra mayores posibilidades de montar opciones productivas que realmente le permitan elevar los ingresos y mejorar su calidad de vida.

Este proyecto de ley está encaminado precisamente a proponer esos cambios profundos y definitivos en el proceso de adjudicación y titulación de baldíos en Colombia, para lo cual introduce conceptos, estrategias e instrumentos verdaderamente revolucionarios, que no tienen antecedentes en el país, con profundas implicaciones sobre el destino y uso de las tierras de la Nación, y con incalculables beneficios para los campesinos sin tierra y para las actividades productivas que en ellos se adelanten.

Las medidas aquí propuestas también tienen hondas implicaciones en relación con el desarrollo de las zonas más apartadas del país, y de aquellas en donde las condiciones productivas están determinadas por deficiencias agrológicas y climáticas y requieren de altos niveles de inversión para su adaptación productiva.

Este proyecto de ley también incluye propuestas legislativas que promueven un cambio hacia un modelo de ocupación territorial mucho más ordenado que el que



se ha adelantado hasta ahora, acorde con las características propias de las regiones, que elimina los conflictos de uso y tenencia de los baldíos, y los dedica a actividades generadoras de ingresos definidas con enfoque territorial.

Además, ordena al Gobierno Nacional hacer todas las provisiones requeridas para dotar de antemano las zonas de baldíos con los servicios complementarios de apoyo técnico, administrativo y comercial para los pequeños agricultores que los vayan a ocupar.

2. OBJETIVOS

La presente ley tiene cinco objetivos principales:

- 1) Propiciar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, mediante mejoras en las condiciones de titulación de baldíos para favorecer a los pequeños productores sin tierra y a los pobladores rurales más pobres.
- 2) Cerrar la expansión de la frontera agrícola en beneficio del medio ambiente, generar condiciones para un uso eficiente del suelo de acuerdo con su aptitud y la naturaleza de los proyectos productivos, ordenar el uso de los baldíos que tienen las mejores condiciones productivas en favor de los campesinos, y asegurar la formación catastral y el registro de los baldíos de la Nación.
- 3) Promover el desarrollo inclusivo y sostenible de regiones alejadas con características agrológicas complejas.
- 4) Fomentar asociatividad en el campo y establecer medidas para mejorar las condiciones de acceso de campesinos a la propiedad de la tierra acompañada de asistencia técnica, capacitación, generación de capacidades empresariales y seguridad en la comercialización de los productos a precios de mercado, con lo cual se garantiza la rentabilidad y sostenibilidad de los negocios y la afianzamiento de los lazos directos con la tierra.
- 5) Dar seguridad jurídica y económica a las inversiones en el campo colombiano.

En las siguientes secciones de esta exposición de motivos se presenta un desarrollo de la forma como el Proyecto de Ley aborda estos objetivos y las medidas concretas que se incluyen en la propuesta legislativa:



3. MEDIDAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE ACCESO DE LOS CAMPESINOS A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

El primer objetivo de este Proyecto de Ley consiste en propiciar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, mediante mejoras en las condiciones de titulación de baldíos para favorecer a los pequeños productores y a los pobladores rurales más pobres. Para lograr este propósito se incluyen las siguientes modificaciones:

En primer lugar, se reduce de cinco (5) a tres (3) años el requisito de ocupación previa establecido en la Ley 160 de 1994 para tener derecho a la titulación de un terreno baldío, siempre que se cumpla con el resto de las condiciones legales para esta opción de acceso a la propiedad de la tierra. (Artículo 5).

Se incluye un beneficio adicional para los campesinos sin tierra que actualmente ocupan baldíos de la Nación, al reducir de 2/3 a 1/2 el requisito de explotación de los baldíos. Esta modificación tiene el doble propósito de ampliar las áreas de protección ambiental dentro del baldío ocupado y, por otra parte, agrandar el área total titulable para que la superficie a la cual puede acceder el nuevo propietario beneficiado con la titulación del baldío sea mayor. Artículo 5.

Además se reduce el tope máximo de patrimonio que pueden tener los adjudicatarios potenciales de baldíos, de 1.000 a 400 salarios mínimos, a fin de concentrar el acceso a la tierra en los pobladores rurales más necesitados, ya que con la anterior definición podría caber la mayor parte de la población colombiana como beneficiaria de la titulación de un baldío. Artículo 5.

Con esta modificación se asegura que los baldíos serán entregados a los campesinos más necesitados, y que las personas con mayores recursos patrimoniales no tengan acceso a la titulación de baldíos.

También se introduce una modificación que incrementa la disponibilidad de baldíos adjudicables en favor de los pobladores rurales sin tierra, al establecer una modalidad más racional de protección a las actividades de explotación de recursos naturales no renovables, que hoy exige reservar un perímetro de cinco kilómetros alrededor de dichas explotaciones.

Se propone entonces reducir de cinco (5) a un (1) kilómetro las reservas de tierras ubicadas alrededor de tales procesos extractivos y se liberan así grandes superficies para dar cabida a otros campesinos sin tierra. Artículo 4.



Otro aspecto que beneficia directamente a los pequeños productores rurales es la eliminación de la restricción que actualmente rige sobre los predios que tienen una superficie inferior a una Unidad Agrícola Familiar- UAF, en el sentido de prohibir su fraccionamiento. Artículo 7.

Este es el llamado fraccionamiento antieconómico de las propiedad, una limitación administrativa que en la práctica no ha servido para los fines que le dieron origen, pero en cambio han convertido a la informalidad a un volumen apreciable de predios cuya verdadera propiedad no se ha podido registrar y formalizar por razones que no siempre probaron ser eficientes para el fin con que fueron establecidas en la ley.

En este artículo del proyecto de ley se incluye una significativa innovación al proceso de titulación de baldíos, que beneficia económicamente a los pequeños productores y al mismo tiempo contribuye a reducir los altos índices de informalidad que caracterizan a la propiedad rural. Se trata de la obligación que se establece en cabeza del Incoder de registrar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida a partir de la vigencia de la presente ley, antes de entregarlas a los beneficiarios de la titulación. Artículo 9.

4. CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y BALDIOS RESERVADOS

El segundo objetivo de este Proyecto de Ley se refiere a la necesidad de frenar la expansión de la frontera agrícola, que ya ha crecido en forma espontánea y descontrolada, y generar condiciones para un uso eficiente del suelo de acuerdo con su aptitud y la naturaleza de los proyectos productivos, ordenar el uso de los baldíos que tienen las mejores condiciones productivas en favor de los campesinos, y asegurar la formación catastral y el registro de los baldíos de la Nación.

Para efectos de frenar el crecimiento de la frontera agrícola y terminar definitivamente con los procesos colonizadores espontáneos, el Proyecto de Ley propone que todos los baldíos que no estén ocupados a la fecha sean reservados por el Gobierno Nacional para implementar procesos más ordenados de ocupación, y para aplicar opciones de aprovechamiento socioeconómico más eficientes, que respondan a un verdadero enfoque territorial, y que contribuyan directamente a la generación de ingresos estables para las familias campesinas más necesitadas. Artículo 11.

Esto quiere decir que, en adelante, no habrá más titulaciones por ocupación previa, y los baldíos permanecerán bajo el dominio de la Nación, administrados



con enfoque territorial por parte del Incoder, y utilizados por los productores del sector rural bajo las distintas modalidades que se señalan en los artículos subsiguientes.

Con respecto a los baldíos que al día de hoy están ocupados por personas que cumplen con todos los requisitos para ser beneficiarios de la titulación de tierras baldías, el proyecto de ley establece un régimen de transición que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las condiciones que lleven a la titulación del baldío ocupado, para lo cual se solicita a al Incoder abrir un registro especial de ocupantes de baldíos, para que dichos ocupantes puedan solicitar la inscripción en dicho registro dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley. Artículo 11.

Uno de los criterios más novedosos que se incluyen en este proyecto de ley tiene que ver con decisión de destinar exclusivamente a los productores campesinos los baldíos reservados que tienen las mejores condiciones de producción por su aptitud productiva, la calidad de sus suelos, la cercanía con los mercados, la disponibilidad de infraestructura y la amplitud de opciones para la aplicación de tecnologías adecuadas a las características de la producción familiar. Artículo 14.

En el numeral 4to del mismo artículo también se señala que en adelante la llave maestra para acceder al uso de los baldíos, a cambio de la ocupación, será la existencia de un proyecto productivo que vincule al campesino con mercados dinámicos y estables, que se convierta en una fuente sostenible de ingresos para la familia campesina y que afiance sus vínculos con la tierra.

Con la anterior medida se corta de raíz el uso extensivo de la tierra en actividades de muy baja productividad, que es la práctica más ampliamente difundida en las zonas donde predominan los baldíos ya adjudicados. Bajo esta nueva modalidad de acceso a los baldíos, siempre que se establezca la pertinencia y la sostenibilidad del proyecto productivo, el campesino tendrá derecho a disfrutar del usufructo de una unidad productiva por un período de cinco años sin ningún costo, al cabo de los cuales podrá solicitar la adjudicación de ese terreno y, si el proyecto productivo así lo amerita, solicitar el usufructo de una extensión adicional, con su posterior adjudicación al cabo de 5 años. Esto le permite a los campesinos tener verdaderas expectativas de crecimiento y progreso.

Con esta última facilidad se promueve una transición positiva de las unidades familiares hacia unidades empresariales con mayor capacidad de generar ingresos y acumular patrimonio para los pequeños productores, sin que tengan que resignar sus aspiraciones de progreso y bienestar a un esquema de simple subsistencia familiar.



Dado que con el registro al que se refiere el inciso c) del artículo 11 los baldíos reservados estarán plenamente identificados en el INCODER, las instituciones nacionales y territoriales podrán atender oportunamente, y desde el primer día del usufructo, los requerimientos del beneficiario en términos acceso al crédito, servicios de asistencia técnica, capacitación y provisión de servicios sociales básicos y de infraestructura necesarios para el adecuado desarrollo de los proyectos productivos. Con el régimen de baldíos actual, esto no es posible pues los beneficiarios de la adjudicación solo reciben la asistencia del estado después de llevar cuatro años ocupando el baldío en el olvido.

Así, el Gobierno Nacional queda obligado a asegurar las condiciones óptimas para el aprovechamiento de los baldíos, con anterioridad a su asignación a los beneficiarios potenciales de los mismos.

Naturalmente, no hay límite en el tiempo para que los campesinos puedan seguir vinculados a su proyecto con la tierra y, en tal medida, se controla la inconveniente concentración de la propiedad de las tierras que inicialmente fueron baldíos, que es lo que ha sucedido en la mayoría de las zonas colonizadas con el esquema de titulación de baldíos por ocupación previa.

La vinculación del campesino con la tierra baldía solamente podrá ser suspendida por voluntad propia, cuando abandone el proyecto productivo que ha desarrollado sobre la misma, o cuando por su propia decisión opte por migrar hacia otras regiones o zonas, o cambiar de actividad económica. En estos casos, el baldío regresa a la administración del Incoder, y podrá ser vinculado a un proceso similar con otro beneficiario que cumpla con las condiciones del anterior, es decir, que sea un campesino sin tierra y de bajos ingresos.

5. MEDIDAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE LAS REGIONES MAS APARTADAS Y ATRASADAS

En este Proyecto de Ley también se incluyen medidas aptas para incentivar y promover el desarrollo inclusivo y sostenible de regiones alejadas con características agrológicas complejas que tienen altos costos de adaptación productiva.

En particular, en el artículo 15 se propone que la creación de las “Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social”, que son las áreas geográficas remotas y alejadas de los mercados urbanos más significativos, que tienen muy baja densidad poblacional, que adolecen de una infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos, cuyas características



agrológicas y climáticas impiden un óptimo aprovechamiento de los recursos productivos, con deficiencias comprobadas de sus suelos orgánicos, y elevados costos de adaptación productiva.

Estas son precisamente las zonas que se caracterizan por ser más atrasadas, desvinculadas de las actividades nacionales y con altos índices de pobreza, que requieren de esquemas de intervención especiales, acordes con su situación de aislamiento para poder integrarse más adecuadamente a los flujos del desarrollo nacional.

Las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social estarán destinadas a promover la incorporación de sistemas sustentables de producción que contribuyan a la superación de las dificultades derivadas de la lejanía, el aislamiento, el atraso socioeconómico y de las condiciones agrológicas complejas, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia, y conforme a las políticas que para el efecto adopten los Ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En dichas zonas las personas naturales, cooperativas o asociaciones de campesinos y sociedades de cualquier índole que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas, actividades forestales o a la ganadería, podrán hacer uso y aprovechamiento de los terrenos baldíos reservados que allí se encuentren, mediante contratos de arrendamiento, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad. Artículo 16.

Al reglamentar la materia el Consejo Directivo del Incoder tendrá en cuenta como criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los contratos, la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación y la transferencia de tecnología. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

En cualquiera de los casos señalados en los párrafos anteriores, los recursos que el Incoder genere a través del arrendamiento de los baldíos reservados se destinarán exclusivamente a financiar los servicios complementarios al acceso a la tierra que deben ser provistos en dichos baldíos en beneficio de los campesinos sin tierra.



6. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA ASOCIATIVIDAD EN EL CAMPO Y CON ELLA EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Otro de los objetivos generales de este Proyecto de Ley consiste en fomentar la asociatividad en el campo, y establecer medidas para que ella sirva para mejorar las condiciones de acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, siempre que esté asegurada la provisión de servicios como la asistencia técnica, capacitación, generación de capacidades empresariales y seguridad en la comercialización de los productos a precios de mercado. Con ello garantiza la rentabilidad y la sostenibilidad de los negocios, al mismo tiempo que se fortalece el afianzamiento de los lazos directos que tienen los campesinos con la tierra.

El artículo 18 del presente proyecto de ley crea incentivos específicos para promover las asociaciones de agricultores para el desarrollo de proyectos productivos que incluyan en su formulación instrumentos específicos para asegurar que grupos de pequeños agricultores tengan acceso asegurado a la tierra y a las demás acciones de apoyo como asistencia técnica, riego y adecuación de tierras, capacitación, crédito y servicios sociales básicos para tener verdaderas opciones de mejorar sus ingresos y elevar el nivel de vida de sus familias.

Los criterios de aprobación de estos proyectos serán determinados por el Consejo Directivo del Incoder, con base en, entre otros, los siguientes criterios:

- a) Que los proyectos productivos tengan un enfoque territorial que corresponda a los criterios definidos por la UPRA para la respectiva región.
- b) Que la asociación que promueve el proyecto productivo haya presentado al Incoder la estructuración financiera y jurídica, asumiendo los costos y gastos que ellos implique.
- c) Que dicha formulación incluya acciones encaminadas a apoyar a los campesinos en la gestión del crédito ante el sistema bancario para el establecimiento del cultivo.
- d) Que el proyecto asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los pequeños productores por un período igual al ciclo total del proyecto.
- e) Que en el mismo se garantice la compra de la totalidad la producción a precios de mercado por todo el ciclo productivo del proyecto.
- f) Que se prevean los servicios de capacitación empresarial y técnica, así como el acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal. En caso de que la persona natural, cooperativa, asociación o sociedad no esté en capacidad de dar estas capacitaciones de forma directa o a través de contratistas o gremios, deberá establecer alianzas con el Estado para este fin.



El Gobierno Nacional establecerá una política de apoyo a los proyectos asociativos descritos en el artículo anterior, que fortalezca los esfuerzos de promoción de alianzas productivas orientadas a asegurar el acceso a la propiedad de los campesinos sin tierra, que incluya medidas relacionadas con:

- a) la creación de líneas de crédito especiales para estos modelos de asociación;
- b) la creación de mecanismos especiales de garantía para el acceso de estos campesinos sin tierra al crédito productivo y a la financiación de la tierra;
- c) estímulos a la promoción, formación, capacitación y empresarización de alianzas productivas para el acceso a la tierra;
- d) la creación de incentivos a la capitalización de las empresas que resulten de las alianzas así concebidas.

Para efectos de la compra de tierra y para el establecimiento del cultivo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobará los reglamentos de las líneas de crédito asociativo que pondrán a disposición de los campesinos que hagan parte de estos proyectos asociativos.

El Ministerio de Agricultura determinará las condiciones del Incentivo a la Capitalización Rural -ICR, las normas del Fondo Agropecuario de Garantías- FAG, los apoyos del DRE y de los demás instrumentos financieros que el Gobierno apruebe, para que atiendan las necesidades de estos asociados.

Los gestores de los proyectos asociativos podrán adquirir o recibir el aporte en propiedad de tierras que fueron adjudicadas inicialmente como baldíos con posterioridad a la aprobación de la ley 160 de 1994 sin quedar sujetas a las restricciones estipuladas en los incisos noveno y décimo del art. 72 de la mencionada ley, siempre y cuando los grupos de pequeños campesinos no ocupen una superficie inferior al 20% del total adquirido o recibido en aporte al proyecto asociativo.

Además del cumplimiento indispensable del anterior requisito, los gestores que promuevan este tipo de proyectos asociativos deberán ejercer el papel de agente de transformación productiva de los campesinos de modo que ellos tengan acceso a la propiedad sobre la tierra y a un negocio productivo que eleve su bienestar y sus estándares de vida.

La actividad agrícola para los pequeños campesinos no tiene siempre la posibilidad de permitir, con la sola propiedad de la tierra, desarrollar proyectos productivos sostenibles que contribuyan al progreso económico y social de su



familia.¹ Las principales problemáticas que enfrentan los pequeños productores cuando actúan solos son: 1) las imperfecciones del mercado de crédito y seguros que les dificulta el acceso a financiación aún con las ayudas que presta el Estado como el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR y el Fondo Agropecuario de Garantía-FAG, 2) las imperfecciones en el mercado de insumos que pesa con mucho mayor fuerza sobre los pequeños productores, tanto por el costo de los insumos como porque su capacidad de negociación frente a la empresa que los produce o importa no es la misma que la de los grandes demandantes, 3) las imperfecciones en el mercado de tecnología y asistencia técnica, que afecta principalmente a los pequeños productores por los altos costos de incorporación de los avances tecnológicos, y finalmente, 4) las imperfecciones en el mercado de la información sobre los precios vigentes en los distintos mercados alternativos, sobre tecnología y sobre los requisitos de distinto orden que plantean los demandantes (calidad, cantidad, químicos permitidos, períodos de apertura y otros), que por lo general se concentra en las grandes empresas.

En los proyectos asociativos mencionados los campesinos o pequeños productores cuentan desde un principio con proyectos que tienen viabilidad financiera y jurídica, que los apoye en la gestión del crédito ante los bancos para la compra de la tierra y para el establecimiento del cultivo, les asegure los servicios de asistencia técnica y la compra de la totalidad la producción a precios de mercado por un periodo no inferior a veinte (20) años, y les garantice los servicios de capacitación empresarial y técnica, así como el acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal, se garantiza que los campesinos colombianos tengan propiedad plena sobre la tierra a través del acceso al crédito y se incorporen en procesos de empresarización y cadenas de valor ya articuladas que permiten mejorar su productividad y capacidad de negociación, facilitando su inserción en los mercados.

Con estas alianzas, los gestores de los proyectos asociativos pueden proporcionar ayuda a los campesinos para resolver las imperfecciones del mercado a las que frecuentemente se enfrentan, haciendo que estos logren acceder a la propiedad de la tierra, al mismo tiempo que pueden alcanzar mayores niveles de acceso a crédito y en mejores condiciones, economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercado, mejor acceso a tecnología y asistencia técnica, y comercialización garantizada de la producción a precios de mercado y reducción de la estacionalidad de la oferta.

¹ Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales. CEPAL/FAO/GTZ, Santiago de Chile 1998.



También pueden quedar vinculados efectivamente a cadenas de producción y comercialización, recibir know-how, lograr mayor valor agregado de la producción, reducción de la perecibilidad de los productos y de las pérdidas pos cosecha, y aplicación de estándares de calidad para sus productos.

Al inducir a los empresarios agrícolas, pecuarios, agroindustriales y forestales a ejercer el papel de agente de transformación productiva de los campesinos colombianos, el presente proyecto de ley deja el camino abierto para que los pequeños productores que hoy se ven forzados a abandonar el campo por falta de oportunidades para explotar adecuadamente su tierra, puedan crecer en su tarea, aprender, producir más y mejor, y comercializar sus productos a precios que les permitan asegurar unos activos y un ingreso que los saque finalmente de la pobreza.

El Consejo Directivo del Incoder establecerá los términos que deberán regir los contratos correspondientes en relación con el canon, los plazos, las extensiones máximas, las condiciones de explotación de la tierra y las causales de terminación de los mismos con base en el ciclo de los proyectos productivos y las características de las zonas específicas en las cuales se desarrollen. En todo caso, el plazo máximo del contrato será de 30 años, con posibilidad de prórroga hasta por un periodo igual si el productor demuestra el cumplimiento de las condiciones de explotación y la sostenibilidad del proyecto durante el periodo adicional solicitado.

El tamaño óptimo de la unidad operativa agropecuaria depende fundamentalmente de la relación entre población y extensión del territorio, dadas la calidad de la tierra, la tecnología y el capital disponible. Territorios densamente poblados tienden a desarrollar estructuras operativas de tenencia con amplio predominio de fincas de tamaño reducido. Puesto que en esos territorios el recurso abundante es la mano de obra y el recurso escaso es la tierra, la extensión óptima será la que maximiza la productividad de la tierra (que es el recurso escaso), antes que la productividad de la mano de obra (que es el recurso abundante). En este sentido, las unidades de producción agrícola eficientes son de pequeña y mediana extensión y los patrones de uso del suelo tienden hacia cultivos y actividades productivas que hacen una utilización intensiva de mano de obra (p. e, hortalizas, legumbres, frutales y algunos cultivos perennes como el cacao) y que maximizan el valor de la producción por hectárea. Al contrario, en territorios con baja densidad demográfica, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la mano de obra (que es el recurso escaso), antes que la productividad de la tierra (que es el recurso abundante), mediante sistemas de producción que incorporan insumos y maquinas que “ahorran” mano de obra y permiten poner en producción mayores cantidades de tierra por trabajador. Estos sistemas de producción



maximizan el producto por trabajador y, por lo general, presentan economías de escala.

Colombia se caracteriza por una gran heterogeneidad entre sus regiones en cuanto a la densidad demográfica y calidad de la tierra. Mientras en un extremo hay regiones como el altiplano de Nariño con altísima densidad demográfica y tierra más o menos fértil en donde debería predominar la pequeña y mediana escala de producción; también hay otras como la Altillanura o las sabanas de la Orinoquia con muy baja presencia de población y muy baja fertilidad de los suelos, en donde la eficiencia se logra a través del desarrollo de proyectos productivos a mayor escala que maximizan la productividad de la mano de obra y permiten reducir los costos unitarios de producción a niveles que garantizan la rentabilidad del negocio. Este es el caso de productos como el maíz, el trigo, la soya, el sorgo, la palma y varios maderables, cuya estructura de costos le impide al productor ser rentable a una escala pequeña.

Imponer límites a la propiedad para todos los productos agropecuarios y en todas las regiones del país puede conducir a pérdidas de eficiencia en la producción, al limitar la posibilidad de que los proyectos productivos operen de acuerdo a los dictados de la escala económicamente eficiente de producción, sobre todo cuando la estructura de costos del negocio y la relación población/tierra en un territorio implica economías de escala.

Ahora bien, lo anterior se vuelve especialmente importante en regiones como la Altillanura que se proyecta como una oportunidad para reducir la pobreza, aumentar la competitividad y potenciar el crecimiento económico del país. Con un área potencial para desarrollos forestales y agrícolas de cerca de 4 millones de hectáreas, la región de la Altillanura se perfila como la nueva frontera agrícola de Colombia, por su capacidad, a mediano y largo plazo, para atender la seguridad alimentaria, el autoabastecimiento para la agroindustria y la generación de la bioenergía en el país. Es indudable que la Altillanura, como la última frontera agrícola del país representa una oportunidad inigualable para contribuir a la seguridad alimentaria mundial pues según la FAO, son pocos los países que reúnen las condiciones para aumentar la frontera agrícola. De hecho, son únicamente 6 los países que cuentan con tales condiciones, no solo climáticas y de composición de suelos, sino principalmente de extensión: Colombia, Angola, Congo, Sudán, Argentina y Bolivia, los cuales contienen cerca del 68% de la tierra que podría ingresar a la producción agrícola mundial bajo esta nueva modalidad de producción.

Aunque esta región presenta excelentes condiciones de luminosidad, brillo solar, y temperatura, tiene características agrológicas y climáticas que han limitado el aprovechamiento de la tierra para las actividades agropecuarias y forestales. En



primer lugar, sus suelos presentan baja fertilidad debido a los elevados niveles de acidez, alta saturación de aluminio, bajos contenidos de materia orgánica y muy baja saturación de bases intercambiables como calcio, magnesio y potasio. En segundo lugar, si bien la oferta hídrica de la región presenta un excedente importante entre abril y noviembre, tiene una fuerte temporada seca entre diciembre y marzo que se intensifica a medida que se avanza hacia el oriente de la región.² Lo anterior hace que los proyectos productivos agrícolas en la Altillanura deban hacer uso de un complejo paquete tecnológico en temas de pastos, mejoramiento genético, recuperación de suelos, desarrollo de nuevas variedades de semillas, manejo de las plagas, uso eficiente del recurso hídrico y adaptación al cambio climático. El desarrollo y la utilización de este paquete tecnológico es exigente en inversiones de capital y el retorno a la inversión solamente se garantiza en la medida en que se pueda aplicar en superficies que generen economías de escala para bajar los costos unitarios de producción.

7. MEDIDAS PARA DAR SEGURIDAD JURIDICA Y ECONOMICA A LAS INVERSIONES EN EL CAMPO COLOMBIANO

Finalmente, este proyecto de Ley también tiene el objetivo de resolver la inseguridad jurídica que se ha planteado a partir de diversas interpretaciones del alcance y naturaleza de las restricciones establecidas en el Artículo 72 de la Ley 160 de 1994, para así dar seguridad jurídica y económica a las inversiones en el campo colombiano.

En efecto, el artículo 21 introduce un principio de interpretación legislativa, por el cual las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la ley 160 de 1994 sólo son aplicables en los términos de esa ley a la acumulación de dos o más UAF que hubieren sido adjudicadas a partir del 5 de Agosto de 1994.

Para dar seguridad jurídica a la propiedad de los predios rurales, se propone en primer término al H. Congreso que interprete el alcance de las restricciones previstas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, de manera que se unifique la exégesis de la norma, asunto que ha dado lugar al importante debate sobre el uso y acumulación de propiedades rurales que hubieran tenido origen en adjudicación de baldíos por el Estado.

Las disímiles interpretaciones sobre los incisos noveno y décimo del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, han generado la paralización de las transacciones sobre

² Instituto Agustín Codazzi, 2002.



predios rurales que tienen origen en adjudicación de baldíos, afectando de forma importante el principio de la seguridad jurídica.

En relación con este principio de la seguridad jurídica, el Ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Yezid Ramírez Bastidas señala: *“La seguridad jurídica, en términos generales, se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho...”*³.

Una lectura desprevenida de la norma conduce a interpretar que, conforme con el inciso final de la disposición, y el principio de la aplicación de la ley hacia el futuro, las restricciones previstas sólo serían aplicables a las adjudicaciones que tuvieran lugar a partir de la vigencia de la ley, o sea partir de su publicación en el Diario Oficial, la que tuvo lugar en el Diario Oficial No. 41.479 del día 5 de agosto de 1994.

Sin embargo, la expresión ***“inicialmente adjudicados como baldíos”*** que emplea la ley ha dado lugar a interpretaciones que conducen a entender que aplica a los predios adjudicados antes de la vigencia de la ley, aunque no se cumpla con ello el inciso que establece que ***“Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”***.

Estas interpretaciones, basadas en consideraciones sobre la función social de la propiedad y que la ley no es retroactiva, sino que se trata de una norma ultractiva, es decir que aplica hacia el futuro, basada en hechos que tuvieron lugar en el pasado, llegan a afirmar que las restricciones aplican a todos los predios que alguna vez en la historia de Colombia hubieran sido baldíos adjudicados, con independencia de la fecha, de la extensión de la adjudicación y de causa de la misma, cobijando gran parte del territorio nacional que tuvo origen en adjudicación de baldíos.

Otras interpretaciones entienden que sólo aplica a los predios que hubieran sido adjudicados por el Estado en programas de reforma agraria, a partir de 1961, con las mismas consideraciones ya expuestas y moderando la interpretación fundados en que a partir de la Ley 135 de 1961 se adjudicaron predios en desarrollo de programas de reforma agraria.

³<http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Corte%20Suprema%20Revista%20No%2021.pdf>



Otras interpretaciones sostienen que los predios adjudicados antes de la expedición de la Ley 160 de 1994 no están sujetos a las limitaciones de esa ley y que imponer esas limitaciones implicaría una interpretación retroactiva de la ley y vulneraría derechos legítimos al amparo de la ley con que se adquirió el derecho. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera en sentencia que negó la nulidad del Decreto 2664 de 1994, reglamentario del Capítulo XII de la Ley 160 de 1994⁴, analizó el inciso 6º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 que faculta al INCORA para revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En relación con esa facultad, el Consejo de Estado consideró lo siguiente:

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

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

...

“Entender que la potestad inserta en los incisos sexto y séptimo del art. 72 se aplica a las resoluciones expedidas en cualquier tiempo, cambiaría las reglas de juego a que se han visto sometidos los beneficiarios de una adjudicación,

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia el 19 de septiembre de 2007, radicación 1100 1032 6000 1998 00024 01 (2007) Consejero ponente Dr. Enrique Gil Botero.



incluso, con más de treinta años de antigüedad al momento que entró en vigencia dicho cuerpo normativo. Adicionalmente, no deben dejar de considerarse derechos de terceros que hayan adquirido, en acuerdo con las condiciones legales, bienes que en algún momento fueron adjudicados de esta forma.

Un entendimiento que desconozca situaciones claramente consolidadas, vulneraría la idea de legalidad en una adjudicación que, con sustento en una resolución expedida por la propia administración, ha tenido durante un largo tiempo el administrado. La mera posibilidad de que esto ocurra – además, sin el consentimiento del afectado- va en absoluta contravía con el principio de confianza legítima, con el cual se busca proteger al administrado en eventos que, como el que estudia la Sala, el proceder de la administración le ha otorgado la apariencia de legalidad a una determinada situación jurídica...”
El corolario de estas reflexiones debe resaltar la ineludible consideración del papel de principios como la confianza legítima y la protección de situaciones consolidadas al momento de interpretar la ley, más aún cuando dicha interpretación se hace dentro de un Estado Social de Derecho, cuyas autoridades no tienen fin diferente a proteger efectivamente a todos los administrados en su vida, honra, bienes y libertades, con el objetivo de alcanzar el cumplimiento de los fines esenciales al Estado –art. 2 Const-, entre los cuales está sin duda el brindar seguridad jurídica”.

Para sumar a estos elementos de interpretación que han generado divergencias e inseguridad jurídica, se tiene que la Unidad Agrícola Familiar sólo se emplea para la adjudicación de baldíos a partir de la vigencia de la Ley 160 de 1994. En efecto, la Unidad Agrícola Familiar fue creada por la ley 136 de 1961, para el régimen parcelario a que se refiere el capítulo IX de la Ley 160 de 1994 y fue únicamente esa ley la que ordenó en el artículo 66 lo siguiente:

ARTÍCULO 66.- A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en unidades agrícolas familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este estatuto. El INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación.

La incorporación del concepto de la Unidad Agrícola familiar a la interpretación de las restricciones del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 adicionó los argumentos de las diferentes interpretaciones del artículo, de manera que se llegó a considerar que si a la fecha de la enajenación el predio tenía una extensión mayor de la respectiva UAF no podía ser vendido sino en fracciones que no excedan la UAF y



cada una de tales fracciones a personas distintas, que a su vez no sean propietarias de predios cuya propiedad provenga de predios que alguna vez hubieran sido adjudicadas como baldíos.

Es del caso considerar que numerosas leyes han adjudicado baldíos de diversas extensiones, desde 50.000 hectáreas, hasta 10 hectáreas; así mismo las leyes han impuesto limitaciones al tamaño de las adjudicaciones, extensiones que pueden exceder el tamaño actual de la UAF en la respectiva zona y que podrían en el futuro exceder el tamaño de la UAF en la medida que esta unidad puede ser modificada por el INCODER.

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

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

En atención al criterio de la Sala, los predios de mayor extensión de la UAF, que hubieran sido adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 son de libre enajenación, sin que la consecuente adquisición de ellos pueda considerarse violatorios de la ley, con independencia de la extensión del predio, pero no podrían acumularse con predios provenientes de baldíos, adjudicados antes, o después de la Ley 160, según el intérprete de la norma.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de enero de 2009, Radicación 1930, Consejero ponente Dr. William Zambrano Cetina.



En materia legislativa, fue la Ley 30 de 1988 la que impuso la primera limitación a acumulación de predios provenientes de baldíos adjudicados a partir de la vigencia de esa ley, en los siguientes términos:

*“Sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, **no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes, en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo**, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposiciones judiciales, sin previa autorización de la Junta Directiva del Instituto.*

*Parágrafo 1º. Los notarios y registradores de instrumentos públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta, que será sancionada con vacancia del cargo o destitución, se abstendrán de autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de tradición de inmuebles, **cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales que se hagan a partir de la vigencia de la presente Ley**, en los que no se protocolice certificación del INCORA en que conste que el acto de enajenación no viola las prohibiciones legales del Capítulo VIII de la presente Ley, o autorización del Instituto para efectuar el acto o contrato, en los casos en que ésta se requiera.”⁶*

Dos elementos legales es preciso tener en consideración para la interpretación de las restricciones previstas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 en torno a la adjudicación de baldíos; de una parte, que la ley sanciona con la nulidad absoluta los actos jurídicos que tengan por objeto la transferencia de la propiedad que viola la prohibición, nulidad que se sana por la prescripción extraordinaria de 10 años, según lo dispone el artículo primero de la ley 791 de 2002, de manera que las transacciones realizadas durante la vigencia de la Ley 30 de 1988 quedan sujetas a la prescripción de la nulidad absoluta, así como aquellas que tuvieron lugar durante la vigencia de la ley 160 de 1994 hace más de 10 años.

No obstante, considerando que la nulidad no opera por ministerio de la ley, sino que la debe alegar quien se beneficia de ella, se propone que opere de forma

⁶Esta norma fue derogada por la Ley 160 de 1994, de manera que a partir de 1994 sólo existe la restricción de acumulación de predios prevista en el artículo 72 de esa ley.



directa, sin necesidad de acudir al juez para que la reconozca, lo cual conducirá a una mayor eficacia en la acción del Estado frente a los casos de violación de la ley.

De otra parte, se debe considerar que un predio baldío, al ser adjudicado pasa a ser parte del patrimonio privado del adjudicatario con las limitaciones que le haya impuesto la ley el acto de adjudicación, sin limitaciones distintas de las que considera la ley para los demás predios rurales de dominio privado.

Así lo ha considerado la Jurisprudencia desde tiempo atrás, en los siguientes términos:

"La Corte Suprema de Justicia ha definido la situación concreta de los colonos, cultivadores u ocupantes con ganados en varios fallos, entre otros el que se halla recogido a la página 80 del tomo III de la Jurisprudencia, en estos términos:

*"349., El artículo 66 del Código Fiscal reconoce en sí un derecho perfecto a los colonos para que se les adjudique cierta porción adyacente a la cultivada, **y ese derecho es perfecto y entra en el patrimonio mismo del colono desde el momento que él establezca en una parcela de tierra baldía casa de habitación y cultivos.** En este caso el colono ha realizado el hecho que da nacimiento al derecho, cual es haber incorporado parte de su ser económico en una tierra inculta; y el derecho a la adjudicación no puede ser vulnerado por leyes posteriores." (Casación 30 noviembre 1920. XXVIII, 268, 2ª).*

A tiempo de dictar la providencia acusada regía el artículo 31 de la Constitución Nacional de 1886, que decía:

"Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores."

El contenido esencial de este postulado se conserva en el artículo 26 de la Codificación Nacional.

Se dirá que la legislación sobre baldíos pertenece a la rama administrativa. Empero, los derechos emanados de una adjudicación, la apropiación misma, el régimen de servidumbres, las limitaciones al dominio, las condiciones resolutorias o suspensivas, las hipotecas, prendas, etc., pertenecen al derecho



civil, una vez que por la adjudicación se incorpora el baldío al patrimonio personal.”⁷

La multiplicidad de interpretaciones demuestra que el texto de la ley no es claro en cuanto a su alcance y que es conveniente y necesario que haya una interpretación con fuerza legal que establezca una regla uniforme y segura, que sea guía tanto de los particulares, como de los notarios, registradores, jueces y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y que se respeten las situaciones consolidadas.

Si no se aclarara por interpretación el alcance de las restricciones a la comercialización de predios rurales que tienen origen en baldíos adjudicados por el Estado, se mantendría la incertidumbre jurídica sobre la propiedad agraria en Colombia que impedirá el desarrollo adecuado del campo en el futuro.

La interpretación legislativa fue explicada en la exposición de motivos del proyecto de ley 164S de 2012, y se reitera lo señalado entonces, en los siguientes términos: “El legislador tiene la facultad de interpretar la Ley, según lo dispone el numeral 1º del artículo 150 de la Carta Política. El alcance y contenido de esta facultad ha sido definido por la Corte Constitucional en diversos fallos, en el siguiente sentido:

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

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

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 22 de noviembre de 1938.



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

Ha dicho la Corte:

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

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

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



En suma, para que una ley pueda calificarse de interpretativa debe limitarse a declarar el sentido de otra precedente, puesto que si contiene nuevas cláusulas no puede endilgársele tal naturaleza”⁸.

La interpretación legislativa, otrora conocida como la interpretación con autoridad, tiene en la actualidad el siguiente alcance, previsto por Corte Constitucional en la sentencia C- 820 del 4 de octubre de 2006, con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra:

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

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

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

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-806 del 1 de agosto de 2001, MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández.



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

Son estas razones suficientes para solicitar al Honorable Congreso de la República la aprobación del proyecto de ley que se pone a consideración.

De los Honorables Congresistas,

RUBEN DARIO LIZARRALDE MONTOYA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural