

TENDENCIAS EN LA RESTITUCIÓN

Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA *

en el

♦ 2 0 1 3 ♦

SEGUNDO REPO RTE SOBRE EL PROCESO DE RESTITUCIÓN

Enero de 2014

*Observatorio de Restitución y Regulación
de Derechos de Propiedad Agraria*

**TENDENCIAS EN LA RESTITUCIÓN
Y LA DISTRUBUCIÓN DE LA TIERRA**

2 0 1 3



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN
Y REGULACIÓN DE DERECHOS
DE PROPIEDAD AGRARIA

Director Científico

Francisco Gutiérrez Sanín

Coordinadora

Rocío del Pilar Peña Huertas

Investigadores Principales

Sonia Uribe Kaffure

Santiago Zuleta Ríos

Clínica Jurídica

Ricardo Álvarez Morales

Asistentes de Investigación

María Mónica Parada Hernández

Luis Enrique Ruiz González

Asistente administrativa y financiera

Mónica Paola Vargas



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

Grupos de Investigación y proyectos en curso

- Universidad Nacional – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI – Proyecto: “Propiedad rural, sistema político y bloqueos institucionales”.
- Universidad del Rosario - Grupo de Investigación de Derecho Público – Proyecto: “Diseños institucionales de la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, en perspectiva comparada”.
- Universidad Sergio Arboleda- Grupo MUSA.IMA – Proyecto: “Construcción de un sistema de información para el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria”.
- Universidad del Norte - Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política – Proyecto: “Diseños institucionales del despojo: una visión del Caribe colombiano”.
- Universidad del Rosario - Grupo de Investigación de la Facultad de Economía Proyecto: “Desarrollo Económico y Tierra”
- Universidad del Sinú - Grupo De investigación en Ciencias Sociales Aplicadas Y Derecho Facultad de Derecho Y Ciencias Jurídicas. Proyecto: “Diseños institucionales del despojo: una visión regional”

Información Observatorio

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

Carrera 7 # 12B - 41 Piso 9 / Tel. 2970200- Ext. 7770 - 7769

Correo electrónico: contacto@observatoriodetierras.org

Página web: www.observatoriodetierras.org

Facebook: www.facebook.com/ordpa

Twitter:

Bogotá D.C.



ÍNDICE

1. *Presentación*

2. *Seguimiento a procesos de restitución de tierras.*

- a.* Introducción.
- b.* Metodología.
- c.* La figura del juez en los regímenes democráticos constitucionales.
- d.* La sentencia de restitución y formalización de tierras.
- e.* Datos generales sobre las sentencias de restitución.
- f.* Cuestiones para reflexionar sobre los jueces de restitución.
- g.* Casos a resaltar.
 - i.* Restitución por equivalente y compensaciones a los solicitantes.
 - ii.* Titulación conyugal.
 - iii.* Carácter constitucional del juez de restitución de tierras.

3. *Análisis comparativo ley 160 de 1994 y proyecto de ley “por medio del cual se crean nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra y se modifica el régimen de baldíos”*

- a.* Proyecto de ley que modifica el régimen de baldíos
- b.* Análisis del proyecto de ley reformativo de la ley 160 de 1994
 - i.* Eliminación de la prohibición del fraccionamiento de las UAF.
 - ii.* Destinación de baldíos a la constitución de Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social y alianzas productivas entre el pequeño campesino y el mediano y gran empresario.
 - iii.* Levantamiento de las restricciones de acumulación de UAF.



PRESENTACIÓN

El **Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria** nace de una convocatoria hecha por Colciencias con miras a crear una red de conocimiento. Es liderado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y hacen parte de esta otras Unidades Académicas de la Universidades Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Sergio Arboleda, Norte y Sinú. El propósito del Observatorio es seguir, apoyar y contribuir teórica y técnicamente a la implementación de los procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley de Víctimas 1448 de 10 junio 2011, identificar los mecanismos sociales, políticos e institucionales que permitieron el despojo e identificar otros análogos que: a) hagan posible una restitución plena y sostenible, b) contribuyan a propiciar la capacidad regulatoria del Estado con respecto de los derechos de propiedad rural y c) promuevan la equidad y la productividad en el campo colombiano.

Es un programa de investigación e intervención, pensado para constituir una interfaz intelectual y técnica para las víctimas, el Estado, la opinión pública, y otros actores involucrados. Aunque hay varios actores y agencias que han hecho, y están haciendo, aportes sustanciales al tema, el Observatorio adoptará, a lo largo del programa, una perspectiva (análisis institucional) y desarrollará un conjunto de instrumentos (desde análisis específicos de toma de decisiones hasta indicadores políticos y sociales) que le pueden dar una contribución específica al proceso de restitución, ubicándolo en el contexto más amplio del desarrollo de la capacidad regulatoria del Estado.

Como lo establece la Ley 1448 de 2011 y el auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional¹, entre muchos otros, la justicia, la reparación y la consolidación de una política efectiva de derechos humanos, pasan por la restitución del despojo masivo de tierras que tuvo lugar en Colombia en las últimas décadas. Un aspecto menos analizado es que el desastre regulatorio de la propiedad rural ha sido, en Colombia, la principal contracara de la debilidad estatal. La Ley de Víctimas no sólo es (potencialmente) un aporte fundamental a la reconciliación, sino a la gobernabilidad, a la capacidad de trámite de conflictos dentro de los canales institucionales, y a la confianza en las instituciones políticas. Por último, la restitución en sí misma es una política pública de gran centralidad para el Estado y para el gobierno, de impactos de largo plazo para la sociedad colombiana como lo establece prácticamente

¹ La Corte Constitucional en el auto 008 de 2009 solicitó al Gobierno Nacional desarrollar una política de tierras que logrará entre otros, los siguientes objetivos: a) Contar con un mecanismo para establecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; b) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; c) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras a las víctimas de abandonos o despojos. (Auto 008 de 2009).



toda la literatura social en el país, pero que enfrentará inevitables problemas técnicos, políticos y sociales. Este proyecto pretende fortalecer la interfaz del proceso de restitución con la sociedad y la academia, y aportar elementos a la opinión y al Estado para evaluar su avance. Esperamos, por tanto, que implique un aporte significativo a las políticas públicas.

La importancia del tema está subrayada ya en el documento mismo de convocatoria de Colciencias² (“Anexo 1, punto sobre Consolidación de la democracia, la paz y la reconciliación”, p. 2). Colombia está sumida desde hace lustros en una crisis agraria, directamente relacionada con la mala distribución de los derechos de propiedad rural y con el hecho de que esa distribución haya empeorado sistemáticamente, gracias a la actividad de ejércitos privados regionales que --haciendo eco de lo que ya sucedió en la primera gran oleada de violencia en el siglo XX colombiano-- fueron puestos al servicio de una masiva redistribución “negativa” (es decir, transferencias de más pobres a más ricos) de la tierra. Colombia ocupa el segundo lugar entre países con mayor número de desplazados internos en el mundo después de Sudán, está entre los primeros cinco --dependiendo de la medida-- en términos de desigualdad agregada, e igualmente está cerca del tope en lo que respecta a desigualdad rural (Ibáñez y Muñoz, 2010)⁴, (PNUD, 2011).

La necesidad de buscar alternativas de solución a esta crisis agraria, hacen de éste tema uno fundamental y pertinente para el desarrollo, la democracia y la consecución de la paz en el país, como lo muestran tres eventos relativamente recientes. En primer lugar, la declaración por parte de la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004 de un estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de los derechos de la población en condición de desplazamiento forzado, lo que quiere decir que se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de ésta población, que responde a políticas estatales inadecuadas y que demuestran la existencia de una clara responsabilidad del Estado (Uprimny, 2004: 84).

² COLCIENCIAS. Convocatoria Nacional para la conformación de un banco de elegibles e programas de OT+I ejecutados por redes de conocimiento. 2011. P. 2. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA E INNOVACION COLCIENCIAS. RESOLUCION 00383 de 2012.

³ “El análisis de la evolución en la concentración de la tierra en Colombia, permite derivar cuatro conclusiones. Primero, el periodo comprendido entre 2000 y 2009 enfrentó una concentración de la propiedad. Dados los altos índices de concentración prevalentes en 2000, los más altos en América Latina, parecía difícil prever incrementos adicionales. Empero, los incrementos se manifestaron a partir del año 2005. Segundo, la concentración de la propiedad, más que un incremento en el tamaño de los predios, fue el resultado de propietarios antiguos que adquirieron predios adicionales. Tercero, la relativa estabilidad de los índices de concentración contrasta con la aparición significativa de nuevos propietarios registrados en el Catastro Nacional. Estos nuevos propietarios pueden surgir por la compra de predios, las actualizaciones catastrales o la usurpación de tierras producto del conflicto. Cuarto, los municipios de Colombia con una concentración más alta están localizados en zonas aisladas, con presencia de recursos naturales, con tierras de mala calidad, en zonas de colonización y con presencia de grupos armados” (Ibáñez y Muñoz, 2010: 22).



La sentencia generó un precedente crucial y una serie de obligaciones en términos de políticas públicas (de orden presupuestal, programático y de articulación entre las entidades y niveles del estado para prevenir y atender esta problemática desde un enfoque de goce de derechos)⁴. También se creó una Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado cuyo papel ha sido verificar la situación de derechos de esta población y las medidas tomadas por el Estado para responder a ésta problemática. La Comisión ha publicado varios reportes, en los cuales llega a la conclusión de que la magnitud del despojo no ha sido menor a 6.6 millones de hectáreas, cifra que equivale al 15.4% de la superficie agropecuaria nacional (Garay, et al., 2011: 22).

Poco después, se comenzaron a tramitar en paralelo dos leyes, la de víctimas y la de tierras, que --a principios de la actual legislatura-- eventualmente se unificaron en una sola. Mientras que en la legislatura 2006-2010 un primer intento de ley de víctimas resultó controversial y desató varios reparos, finalmente se convirtió en la presente administración en un programa central de política. En un acto inusual, el presidente Santos presentó personalmente el proyecto al congreso⁵ y finalmente, éste recibió la aprobación. Esto significa que para varias entidades cruciales, que van desde la Corte Constitucional hasta el ejecutivo, la restitución es una política de Estado.

Por último, el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD para Colombia “Colombia rural, razones para la esperanza, 2011”, estuvo dedicado al tema de tierras. Una vez más, el gobierno decidió destacar la importancia del tema en la agenda gubernamental, cuando fue presentado el informe al Gobierno Nacional⁶. Con base en el contexto creado por estas disposiciones y la información contenida en los informes el Observatorio considera pertinente:

⁴ La Corte Constitucional determinó unos niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de la población en situación de desplazamiento que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades responsables, ordenó fijar presupuesto necesario para garantizar la atención a esta población y crear un plan nacional de prevención, atención y respuesta a esta problemática. La Corte Constitucional, a través de sus autos de seguimiento, ha profundizado en cada uno de éstos temas y ha posicionado otros muy importantes como los indicadores de goce efectivo de derechos y la necesidad de un enfoque diferencial en la política pública para responder al desplazamiento forzado. La Corte Constitucional a través del auto N° 008 de 2009 estableció que el estado de cosas inconstitucional persiste cinco años después de su declaración pues no se ha garantizado el goce de derechos de la población desplazada.

⁵ El Tiempo. “Presidente Santos presentó en el Congreso la ley de víctimas” 27 de septiembre de 2010. disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7995420>

⁶ Hoy Colombia ha vuelto su mirada hacia lo rural como un lugar lleno de esperanza”. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Sistema Informativo del Gobierno. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Septiembre/Paginas/20110928_20.aspx



- Identificar los propósitos principales del componente rural de la Ley de Víctimas y construir un conjunto de indicadores que permitan hacerle un seguimiento, con recomendaciones periódicas tanto al estado como a la opinión pública; Hacer un análisis institucional e histórico del estado de los derechos de propiedad rural en Colombia, identificando problemas y debilidades, destrezas existentes, y alternativas de solución. Esto incluye aspectos como notariado y registro, sistema tributario, catastro, etc.
- Entender las dificultades históricas para tramitar la reforma a los derechos de propiedad rural dentro del sistema político colombiano. Contra uno de los lugares comunes de nuestras narrativas políticas, dicha reforma ha estado frecuentemente en la agenda, y ha sido promovida por amplios sectores de las élites políticas. Sin embargo, por razones que todavía no están claramente identificadas, los esfuerzos de transformación finalmente han encallado (ver por ejemplo Balcázar et al, 2001; Banco Mundial, 2010). Si se espera que los nuevos procesos sean exitosos, es fundamental identificar las fortalezas y debilidades de los que lo han precedido; Comprender las especificidades del sistema político allí donde hay umbrales específicos de desigualdad rural, y a partir de allí hacer sugerencias de reforma.
- Avanzar en la comprensión de la relación entre altos niveles de desigualdad rural y violencia en el país, no sólo en términos de líneas de causalidad, sino de afectación de sectores específicos. Particular atención se prestará a los problemas que enfrentan madres cabeza de familia, un sector de gran peso cuantitativo entre los desplazados, y a los problemas de género y desplazamiento en general.
- Comunicar resultados, hallazgos y seguimientos, tanto a la opinión y al estado en general como a auditorios específicos (especialistas, líderes de opinión en la materia, agencias estatales directamente relacionadas con ella, etc.).

El enfoque con el que se abordará el problema es institucional, lo que permite la confluencia de diversas disciplinas, que van desde la ciencia política y el derecho hasta la estadística y la matemática aplicada, pasando por la economía. Cada uno de los focos de atención del Observatorio se tratará con una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, tal y como se especifica en la sección metodológica.



El programa tiene por objetivo central a través del trabajo interdisciplinario de la matemática, la ciencia política, la economía y el derecho, construir y consolidar una red académica que se convierta en un centro técnico y analítico de reflexión sobre las políticas de restitución de activos agrarios, donde se construyan indicadores. Sobre la ejecución de las políticas, se den alertas tempranas y sirva de interface entre el Estado, la sociedad civil y demás actores involucrados en esta tarea.

Se propone seguir, apoyar y contribuir teórica y técnicamente a la implementación de los procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley de Víctimas 1448 de 10 junio 2011, identificar los mecanismos institucionales que permitieron el despojo y otros que hagan viable la restitución, y contribuir a propiciar la capacidad regulatoria del estado con respecto de los derechos de propiedad rural.

El Observatorio busca fortalecer las capacidades de la sociedad, el Estado y la academia colombianos en la consolidación de la democracia y la paz, a través de la contribución teórica y técnica sobre la implementación de los procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley de Víctimas 1448 de 10 junio 2011.

Otro objetivo fundamental es la conformación y consolidación de una red académica que tenga eje central la construcción de indicadores sobre políticas de tierras, que permitan las alertas tempranas tanto a las comunidades objetos de las políticas como a los a las agencias del Estado colombiano responsables del diseño y puesta en marcha de dichas políticas. En este sentido el proyecto cuenta con el interés de varias agencias estatales que lo han conocido y que han manifestado su interés, y prueba de esto son las cartas que adjuntamos a esta propuesta.

Este observatorio tiene los siguientes objetivos específicos:

- a.** Permitir un seguimiento, desde un punto de vista institucional, de los procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley de Víctimas
- b.** Correlativamente, identificar qué mecanismos institucionales: b1. permitieron el despojo (instrumentos indirectos), b2. se activaron en el momento mismo del despojo (instrumentos directos)
- c.** Desarrollar un conjunto de indicadores y de otros instrumentos de seguimiento y evaluación, para construir una interfaz entre el estado, la opinión colombiana, auditorios nacionales específicos, y la comunidad internacional.



- d.** Desarrollar la comprensión de los avances y límites contenidos en la Ley de Víctimas y otros instrumentos jurídicos, y proponer nuevos desarrollos que permitan aumentar la capacidad regulatoria del estado con respecto de la propiedad rural, con vistas a fortalecer las perspectivas de un estado capaz y moderno, con amplio alcance territorial, única garantía de una paz estable de largo plazo. Aquí el énfasis se pondrá en la procesos y capacidades en el terreno tributario y en el de formalización de la propiedad (notariado y registro)
- e.** Entender en detalle los factores que históricamente han dificultado en Colombia los procesos de redistribución de activos en el campo. Producir a partir de aquí lecciones específicas
- f.** Ayudar a entender el problema colombiano con respecto de la regulación de la propiedad rural en una perspectiva comparada
- g.** Profundizar la comprensión entre problemas relativos a la propiedad rural y la violencia en Colombia
- h.** Evaluar y proponer diseños institucionales y políticas públicas relevantes para el tema objeto del Observatorio
- i.** Promover interacciones regulares con agencias relevantes del estado y otros actores
- j.** Promover la formación a nivel de posgrado de jóvenes investigadores en todas las disciplinas contempladas en este programa (al menos, ciencia política, economía, matemáticas, derecho) a través del mecanismo de tesis realizadas en el contexto del programa para analizar problemas específicos
- k.** Fortalecer sustancialmente la internacionalización de la red de investigación contemplada en el programa.

El informe que aquí se presenta consta de dos partes básicas: la primera hace un seguimiento a la labor judicial en el contexto de la Ley 1448 de 2011; y la segunda hace un análisis del proyecto de ley



reformativo de la ley 160 de 1994, presentado y retirado por el Ministro de Agricultura al Congreso de la Republica en noviembre de 2013. De esta manera presentamos el segundo informe de seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del Observatorio de Regulación y Restitución de Derechos de Propiedad Agraria.



SEGUIMIENTO A PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

a. INTRODUCCIÓN

Presentamos en seguida un análisis del modo en que fallan los jueces de restitución. El objetivo fundamental de este análisis son los criterios de decisión que dan origen a las sentencias de restitución de tierras. En particular, se analizan las sentencias de restitución de tierras proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución entre el 17 de octubre de 2012 (primera sentencia de restitución) y el 31 de diciembre de 2013, teniendo en cuenta la forma en la que el juez o magistrado decide un problema jurídico relacionado con el despojo o abandono forzado de tierras. En este sentido, el texto tiene dos fines: 1) realizar un análisis jurídico acerca de las herramientas que la Ley 1448 de 2011, más conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, pone a disposición de los jueces para tomar las decisiones en el proceso de restitución; 2) identificar de qué manera los jueces aplican las disposiciones consagradas en este instrumento.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es una norma dotada de importantes herramientas que garantizan el derecho a la restitución de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente a las víctimas del conflicto armado. Así, la inversión en la carga de la prueba, las presunciones legales y de derecho y la flexibilización probatoria resaltan como medios otorgados al juez para decidir en pro de los reclamantes de tierras.

Sin embargo, la Ley, por sí misma, sigue siendo insuficiente en cuanto a los mecanismos que requiere el juez para solucionar los distintos problemas jurídicos que le impone el reconocimiento del derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado. Esto implica que el régimen de justicia transicional debe interactuar con otros regímenes ordinarios, como el civil, agrario o de familia, y a que los jueces acudan, con frecuencia, a las instituciones propias de estos regímenes, antes de buscar las novedosas fórmulas de solución propias de la justicia transicional.



En los fallos que se analizaron se evidencia que el tiempo transcurrido desde la implementación de los jueces y tribunales de restitución, no ha sido suficiente para que los funcionarios judiciales decten decisiones uniformes frente a casos similares, y desarrollen soluciones homogéneas, máxime cuando los instrumentos de unificación jurisprudencial (como el grado de consulta o el recurso extraordinario de revisión) han sido poco utilizados.⁷

El análisis también mostró que, en ocasiones, no hay certeza del derecho reconocido en la sentencia, ni de sus alcances, cuestionándose el carácter que tiene la sentencia como título de propiedad, suficiente y definitivo, en cuanto a los derechos de quienes se han reclamantes. Particularmente hay tres situaciones identificadas que dan cuenta de esta situación: en primer lugar se encuentran los fallos que ordenan la restitución del predio a las víctimas que son herederas del propietario del predio despojado o abandonado, pero que a su vez ordenan resolver la sucesión en un proceso ordinario posterior (que implica costos en tiempo y dinero) para que el reclamante y los herederos puedan ser tener certeza de la porción exacta de predio que les corresponde; en segundo lugar están los fallos que ordenan la restitución o titulación del predio sin realizar una adecuada identificación del predio (no hay claridad sobre su extensión o linderos) y, en consecuencia, ordenan a entidades como el INCODER o el IGAC que adelanten las gestiones pertinentes para que determinen las características del predio restituido o formalizado, carga que debe ser agotada en el proceso administrativo; finalmente se encuentran algunos casos en los que el juez de restitución de tierras acredita la calidad de víctimas de despojo o abandono forzado de los reclamantes, pero no ordena la restitución o formalización del predio, ni la compensación, sino que el fallo contiene órdenes tendientes a solucionar situaciones que impiden que se garantice el retorno, como por ejemplo, la existencia de títulos de exploración minera sobre el predio o la ubicación del predio dentro de Zonas de Reserva Forestal. Estas situaciones se han presentado en cerca del 3% de los casos estudiados; sin embargo llama la atención el hecho que, en casos análogos, el juez de restitución de tierras ha superado este obstáculo y profiere un fallo que, en principio, da solución a estas situaciones.

Lo anterior deriva en problemas para la ejecución de las órdenes contenidas en las sentencias, como la imposición de cargas para las víctimas (cargas que no están obligados a soportar), la demora en la entrega jurídica y material del predio, imposibilidad de retorno en condiciones de seguridad jurídica, entre otras.

⁷ De las 304 sentencias analizadas, solo diez (10) de ellas, en las que se negaron las pretensiones de los reclamantes, dieron lugar al trámite del grado de consulta. A su vez, se tienen registro de 3 sentencias resultantes del grado de consulta ante los Tribunales. Así mismo, no se tiene noticia de registro alguno sobre el trámite del recurso extraordinario de revisión ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.



b. METODOLOGÍA

- La metodología consistió en acopiar, clasificar, sistematizar y analizar las sentencias de restitución emitidas en el periodo comprendido entre el 17 de octubre de 2012 (primera sentencia de restitución) y el 19 de diciembre de 2013. Para llevar a cabo el ejercicio, y como hoja de ruta, se establecieron varias categorías de análisis tendientes a abordar la forma en la que el juez o magistrado decide un problema jurídico relacionado con el despojo o abandono forzado de tierras. Para ello se diseñó una matriz, mediante la cual se identificaron entre otros, los siguientes aspectos:
- Decisión del juez acerca de la formalización o la restitución. Qué derechos concede el juez y qué ordena a las entidades del Estado para generar una reparación integral.
- Aplicación de las normas de justicia transicional, DDHH y DIH por parte del juez. Qué y cómo entiende el juez la justicia transicional.
- Aplicación de normas civiles y de derecho privado en lo atinente al derecho a la propiedad.
- Conflicto entre distintos sistemas jurídicos aplicados sobre un mismo predio (por ejemplo: derecho ambiental, derecho privado, derecho constitucional, derecho administrativo).
- Flexibilidad o rigidez en la valoración de las pruebas.
- Garantía del debido proceso del opositor y derechos de terceros.
- Hectáreas formalizadas y/o restituidas.
- Papel del Juez y de la Unidad de Restitución de Tierras en estos procesos.



C. LA FIGURA DEL JUEZ EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS CONSTITUCIONALES

La jurisdicción creada para llevar a cabo el proceso de restitución de tierras, tiene como objetivo garantizar el reconocimiento y el cumplimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado, entre ellos el derecho fundamental a la restitución y a la formalización de tierras, y medidas complementarias dirigidas a reparar y transformar la vida de estos ciudadanos.

Por ejemplo, para Sager, el juez responsable es aquél que cumple la Constitución, entendiendo que no puede serle fiel a una interpretación exegética ni histórica de las normas, sino que debe tener en cuenta su propio juicio normativo. Esta idea implica que el operador jurídico debe ser sensible no sólo al contexto de creación, sino al de aplicación de la norma, y debe estar atento a las variaciones circunstanciales que por cuestiones de tiempo y modo pueden variar la forma de aplicar la norma⁸. En este sentido, están abiertos a las adaptaciones de la Constitución, modificaciones que son exigidas por nuevos contextos, por medio de consensos políticos más amplios⁹, como es el caso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La Ley 1448 de 2011 creó una jurisdicción especial, con el objetivo de dar respuestas al despojo y abandono masivo de tierras en el marco del conflicto armado. Este instrumento es respaldado por el sistema jurídico colombiano en su totalidad, empezando por la Constitución Política y el llamado bloque de constitucionalidad¹⁰, pasando por el Código Civil y la Ley 160 de 1994, el primero regulador de las situaciones sobre la propiedad de bienes muebles e inmuebles, y la segunda reguladora de la propiedad de bienes agrarios.

Los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras fueron instituidos para garantizar unos derechos particulares, especialmente el de la restitución y la formalización, siendo este un derecho fundamental, y que por ello exige la interpretación flexible de otras normas jurídicas que pudiesen resultar contrarias en tiempos ordinarios. Es así como la restitución es reconocida como un derecho fundamental, tanto por la Ley¹¹ como por la jurisprudencia constitucional¹², resultando en que los fa-

⁸ Sager, L. (2007) Juez Y Democracia: Una Teoría Práctica Constitucional Norteamericana (En Papel). Madrid: Marcial Pons

⁹ Ibid.

¹⁰ Que incluye todos los convenios internacionales, ratificados por Colombia, en materia de DDHH y derechos de las víctimas.

¹¹ Ver art. 69 Ley 1448 de 2011.

¹² Comparar Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007.



llos de los jueces se dirigen a la garantía y el goce efectivo de derechos inherentes a la restitución de la tierra.¹³

Incluso, la preponderancia que ha tenido la jurisprudencia constitucional en el proceso de restitución, y que ha sido reforzada con frecuencia por las sentencias de restitución, es una muestra de que el quehacer de estos jueces corresponde efectivamente al de un juez constitucional.

Ahora bien, *¿cómo utilizan ellos esas características de juez constitucional?*

En las sentencias de restitución, los jueces generalmente apelan a instrumentos internacionales de DDHH y a la jurisprudencia y doctrina constitucionales anteriores y posteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011. Incluso, cuando la misma Ley le sirve de fundamento al juez para determinar la solución del caso concreto, los jueces recurren por lo general a interpretaciones constitucionales previas, debido a que la Ley incluye un gran catálogo de principios cuyo contenido no está determinado de antemano. Es el caso, por ejemplo, del análisis en torno a la buena fe exenta de culpa¹⁴, figura jurídica compleja, consagrada en la ley de víctimas.

A su vez, la Ley 1448 (como todas las normas jurídicas) no puede considerarse un compendio normativo acabado o completo; esta norma debe convivir con otros regímenes jurídicos y acudir a otros instrumentos normativos; incluso, en ciertos casos, ni siquiera determina la forma en que debe hacerse esta armonización. Al ser una norma con estas limitaciones, el juez de restitución debe desplegar un esfuerzo interpretativo y dirigirse a otros instrumentos legales, jurisprudenciales o constitucionales, para dar solución a los casos concretos que no son de fácil resolución, así como maniobrar el catálogo de principios que incluye la Ley.

Este comportamiento lleva a que situaciones complejas – noción que será desarrollada posteriormente- que pueden resultar similares en apariencia, reciban diversas soluciones jurídicas y a que, en

13 Por ejemplo el reconocimiento de subsidios para vivienda rural, capacitación, educación técnica o profesional, inclusión en programas de empleo rural y urbano, proyectos productivos, entre otras.

14 Los jueces de restitución, en los casos en los que se presenta oposición, deben evaluar si su vínculo jurídico con el predio solicitado en restitución es producto del despliegue de actos positivos tendientes a verificar que el predio que adquirieron no fue afectado por situaciones de abandono forzado o despojo; con el fin de que se acceda a otorgarles compensaciones a los opositores. Dado que la buena fe calificada es un principio constitucional, cuyo contenido debe delimitarse en el caso concreto, los jueces de restitución acuden a la jurisprudencia constitucional referente al principio de la buena fe para analizar la conducta de los opositores.



principio, se desconozca la igualdad¹⁵ de trato ante los jueces¹⁶. Sin embargo, dada la complejidad del fenómeno de la concentración y el despojo en Colombia y a sus diversas manifestaciones a lo largo y ancho del territorio nacional, se hace complicado dar una respuesta jurídica única a situaciones similares, teniendo en cuenta que debe considerarse también las condiciones sociales, económicas y culturales de las víctimas del conflicto armado que son reclamantes de tierras.

Sin embargo, en la jurisdicción especializada en restitución de tierras aun es exiguuo el uso de los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para desarrollar ese sistema de precedentes; es decir, el recurso extraordinario de revisión y el grado de consulta o incluso las acciones de tutela. Esto ante la posibilidad de detección de yerros, o mejor, de interpretaciones y sentencias judiciales que resultan más gravosas para las víctimas y para el país, tal y como se muestra más adelante.

15 Como en todas las jurisdicciones, el derecho a la igualdad se ve garantizado en las decisiones judiciales en la medida en que una misma situación fáctica da aplicación a la misma solución, y esto puede verse garantizado en la aplicación de precedentes, tanto verticales como horizontales. El precedente horizontal se refiere a las decisiones que se dan entre jueces de la misma categoría, el precedente vertical se refiere a el que se presenta entre jueces de distinta categoría, como ocurre cuando los jueces de circuito toman como precedente los fallos de un Tribunal o una Corte.

16 A modo de ejemplo puede citarse la Sentencia del 20 de agosto de 2013, Rad. 76-111-31-21-003-2013-00010-00 en la que el juez ordenó la restitución por equivalente ante una de las causales que imposibilitan la restitución del predio solicitado. Frente a causales similares, en sentencias de 18 de abril de 2013 (rad. 73001-31-21-001-2012-00110-00) y del 2 de agosto de 2013 (rad. 50001-31-21-001-2012-00088-01) la decisión del juez fue otorgarle a la Unidad de Tierras la posibilidad de definir si procedía la restitución por equivalente o la compensación en especie.



d. LA SENTENCIA DE RESTITUCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE TIERRAS

El punto de partida del análisis es la sentencia como herramienta que garantiza el reconocimiento del derecho fundamental a la restitución y a la formalización de la tierra, y en el cual el juez juega un papel fundamental. La sentencia es una fuente de información sobre cómo los operadores judiciales entienden y aplican la ley, y una representación material, prueba del ejercicio mental que realiza el juez para tomar su decisión. Por ello, es una pieza clave para el presente análisis, pues narra los hechos relacionados con el despojo y el abandono forzado de tierras y da cuenta de los pasos y operaciones que sigue el juez para otorgar la reparación.

El contenido de los fallos arroja indicios sobre los problemas y complejidades a los que se enfrenta el juez de restitución al abordar las solicitudes. Por ejemplo, se presentan fuertes inconvenientes en lo que tiene que ver con la interacción de varios regímenes jurídicos: la justicia transicional, el derecho de familia, el derecho de bienes y el de sucesiones, los regímenes ambiental, minero y de hidrocarburos, entre otros. Incluso, hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones estos sistemas pueden resultar excluyentes los unos con los otros, obligando al operador jurídico a ponderar los intereses y derechos que están en juego, y escoger la solución más amable para las víctimas reclamantes de tierras.

Un ejemplo de lo anterior se evidencia en los fallos de restitución de los predios ubicados en el corregimiento de Trujillo (Valle de Cauca), toda vez que sobre dicho territorio se constituyó una Zona de Reserva Forestal. Este es el motivo por el cual el grueso de los 21 fallos de este Municipio ordena que se efectúe la correspondiente compensación de los reclamantes en vez de la adjudicación de estos predios. No obstante lo anterior, ante la tendencia a proteger las disposiciones ambientales, se encuentra un caso particular en el que el juez identificó que el reclamante cumplía con los requisitos para que se le adjudicara el predio antes de que se constituyera la Zona de Reserva Forestal en este sector. De esta manera, se evidencia que la interacción entre diferentes regímenes jurídicos puede brindar un amplio abanico de alternativas para el operador judicial.

Así mismo, la zona del Alto de Tillavá (Departamento del Meta) presenta una gran actividad en lo que respecta a la exploración y explotación petrolera. Los fallos de restitución de tierras en esta región toman en consideración el régimen jurídico para la explotación de hidrocarburos.



En este sentido, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, ordena que la empresa Pacific Rubiales Corporation se involucre en la ejecución de la política pública de atención de víctimas del Alto de Tillavá.

Como se confirma en el análisis realizado, la ley de víctimas no responde a todos los problemas jurídicos que se pudieran generar entorno a la restitución/formalización; ante esto, el juez queda a la merced de un amplio catálogo de regímenes jurídicos a partir de los cuales tomará una decisión aunque, en la práctica, se ha notado que el operador judicial tiende a valerse de aquellos regímenes donde se siente más cómodo. En este sentido, es necesario poner de presente que los fallos evidencian una interpretación rígida de las normas del derecho civil¹⁷, pudiendo apelar a otros instrumentos, nacionales e internacionales, sobre derechos de las víctimas, y a los efectos que genera considerar la restitución/formalización como un derecho fundamental que debe ser protegido, incluso por encima de las leyes ordinarias. Este hecho se refleja en la forma en la que los jueces resuelven determinadas situaciones, como en los casos de liquidación de sociedades conyugales o sucesiones¹⁸.

Adicionalmente, el asunto se vuelve más complejo cuando se considera que las órdenes emitidas por los jueces de restitución deben ejecutarse en contextos de falta de coordinación entre las entidades que hacen parte del SNARIV, y en que su implementación se sujeta a las limitaciones de recursos técnicos, humanos y financieros que dificultan el goce efectivo del derecho a la restitución. Y por último, deben considerarse las condiciones de seguridad jurídica y física que han impedido culminar los procesos de entrega material y retorno a los predios.

¹⁷ Para César Rodríguez "(...) la enseñanza en la mayor parte de las facultades de derecho de la región –Latinoamérica– se caracteriza hoy por el predominio de la cátedra y el estudio de los códigos". P. 24

Ver Sentencia del 24 de julio de 2013. Rad. 73001-31-21-002-2013-0024-00. En este caso se discutía si la mujer reclamante tenía derecho conyugal exclusivo o debía reconocerse el derecho sucesoral de sus hijos en representación de su padre fallecido.

¹⁸ Ver también Sentencia del 10 de octubre de 2013. Rad. 761113121003 20130002000 y Sentencia del 9 de diciembre de 2013. Rad. 761113121002 20130001000. En estos dos casos los procesos de restitución resolvieron restituir los bienes solicitados a una masa herencial que luego deberá ser liquidada en un proceso civil ordinario.



e. DATOS GENERALES SOBRE LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN

La primera sentencia proferida por un juez de restitución fue fallada el 17 de octubre de 2012, poco más de un año después de la entrada en vigencia de la Ley 1448 (14 de junio de 2011). El análisis que se presenta a continuación se realizó sobre un total de 304 sentencias que fueron publicadas en los portales web de la página de la Unidad de Tierras y del Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente, se hace necesario comprender que debido a la reserva que deben tener los procesos de restitución, como garantía de seguridad y protección de derechos de los reclamantes, los analistas sólo acceden a información incompleta. Por ejemplo, no puede establecerse a ciencia cierta el estado civil de cada uno de los reclamantes, sus edades, si pertenecen a poblaciones de especial protección, la vinculación con el predio de los reclamantes y sus grupos familiares, entre otras. Esto conduce a que el análisis sea restringido en lo que tiene que ver con los elementos a los que tiene acceso el juez para fallar (como la solicitud, demanda o el conjunto del expediente).

Así mismo cabe aclarar que en la etapa de pos fallo, el juez, al mantener la competencia para vigilar su cumplimiento, puede dictar nuevas órdenes tendientes a corregir los yerros de sus fallos iniciales y a esclarecer información que no se encuentra consignada dentro de la sentencia.

19 Por ejemplo en los casos de ocupación en los cuales no hay un titular de un derecho determinado, sino que debe mirarse la vinculación económica y social de cada una de las personas que habitó el baldío.



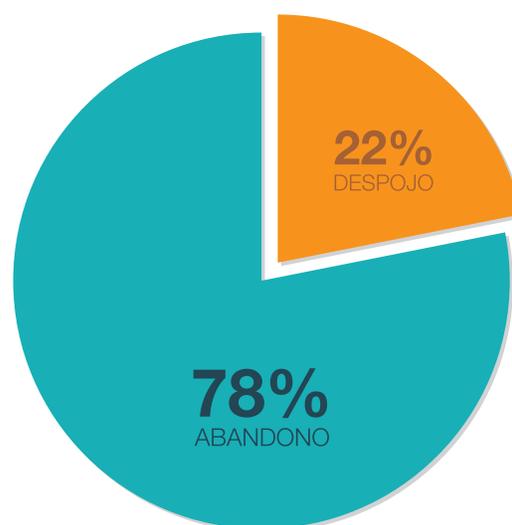
En este orden, se constató que los departamentos con mayor número de sentencias de restitución proferidas son en su orden: Tolima (52), Valle del Cauca (44), Sucre (31) y Putumayo (20) y Magdalena (20).

Sentencias por DEPARTAMENTO



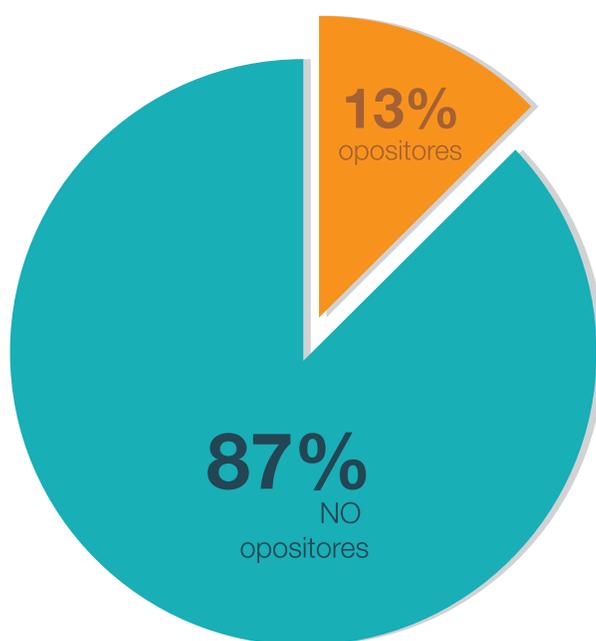
De las 304 sentencias analizadas se concluye que 67 de ellas se refieren a situaciones de despojo, al tiempo que 237 dan cuenta de situaciones de abandono forzado.

DESPOJO Y ABANDONO FORZADO





Se han presentado oposiciones el 12,83% correspondiente a 39 de las 304 sentencias estudiadas, frente a 265 sentencias (87,17%) en las que no se presentó oposición o no fue reconocida por los jueces. De los 39 casos que reconocen opositores, tan solo dos de ellos han declarado la compensación a favor del opositor.



Hubo 14 sentencias desfavorables, entendiendo por estas aquellas que niegan las pretensiones de restitución, fallos inhibitorios o que declaran el desistimiento de la víctima de continuar con el proceso.



f. CUESTIONES PARA REFLEXIONAR SOBRE LOS JUECES DE RESTITUCIÓN

A partir del análisis de sentencias proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras quedan unas reflexiones sobre el comportamiento de los funcionarios judiciales, así como los obstáculos y límites que enfrenta la restitución de tierras en el escenario judicial.

En primer lugar, dadas las diferentes características y complejidades de las víctimas y sus situaciones particulares, es necesario hacer una clasificación de las sentencias en simples, intermedias y complejas de acuerdo a los problemas jurídicos que analizan, las medidas adicionales que el juez adopta y la coexistencia de diversos regímenes jurídicos.

Las sentencias simples pueden resumirse en aquellas en las que hay poca discusión respecto del derecho de la víctima a la restitución²⁰. Algunos elementos de estas sentencias simples son: (a) las víctimas tienen una relación de propiedad formal con la tierra, contando con títulos jurídicos regulares, (b) son casos de abandono forzado mas no de despojo²¹ y, (c) las víctimas ya han regresado por su cuenta al predio. En estas sentencias, los jueces dictan como medidas regulares la entrega material del bien y el acompañamiento de la fuerza pública en caso de ser necesario. Sin embargo, algunos de los jueces complementan la adopción de estas medidas (que no entrañan un efecto práctico para la víctima que ya ha retornado) con las medidas de reparación transformadora²² (alivio de pasivos, otorgamiento de créditos y subsidios, asistencia técnica agropecuaria, entre otras) que permiten el uso y goce de la propiedad sobre la tierra. Las sentencias de restitución se presentan entonces como la ocasión propicia para una distribución de activos rurales.

²⁰ Como ejemplos de estas sentencias encontramos entre otras: Sentencia del 23 de mayo de 2013, radicado no. 860013121001-2012-00101-00; Sentencia del 28 de junio de 2013, radicado no. 05000-31-21-001-2013-00023-00.

²¹ En estos casos entonces, se ha interrumpido el vínculo material de los reclamantes con la tierra pese a no haber presencia de otras personas que hayan recurrido a maniobras o estrategias que impliquen la afectación de la relación jurídica de los solicitantes con los predios.

²² La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras no incluye una definición legal de reparación transformadora, y solo incluye una mención de este carácter en su artículo 25. Sin embargo, alguna doctrina entiende que la reparación transformadora o las medidas con enfoque transformador “no sólo deben enfrentar el daño que fue ocasionado por los procesos de victimización, sino también las condiciones de exclusión en que vivían las víctimas y que permitieron o facilitaron su victimización” (Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffon. “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática” en Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, p. 35). Como ejemplos de restitución transformadora se tienen órdenes de adecuación de infraestructura vial o de servicios públicos básicos, prestación de asistencia psicosocial o iniciativas en torno a la memoria histórica de las víctimas.



En las sentencias intermedias encontramos como elementos centrales: (a) la necesidad de que el juez estudie y acredite la existencia de un vínculo entre el solicitante y el predio, (b) la discusión frente a derechos de terceros intervinientes u opositores y, (c) la tarea de establecer cuestiones sobre la titulación conyugal o la disolución de sociedades conyugales o patrimoniales. Estos elementos enunciados plantean una discusión acerca los límites de decisión del juez; es decir, a pesar del carácter de juez constitucional que ostenta un juez de restitución, en varios casos éste enfrenta los problemas jurídicos aplicando normas propias del derecho civil, con lo cual se comporta como un juez ordinario y no como sería deseable frente a la garantía de un derecho fundamental y la discusión constitucional sobre el mismo. A su vez, estas sentencias ponen en evidencia algunas dificultades adicionales de la restitución como resultado del desconocimiento y aplicación diversa de las normas sobre sucesiones o la convivencia para la unión marital. Esto repercute en que los cónyuges o compañeros permanentes vean desconocido su derecho a la restitución o que el fallo resulte en una afectación al patrimonio de las víctimas²³.

Así mismo, los jueces han sido estrictos en no otorgar compensaciones a opositores, salvo un caso en que el opositor era familiar del solicitante y acreditó su calidad de víctima²⁴. Las sentencias ponen de presente la dificultad de alegar y acreditar que la propiedad o posesión de predios en zonas afectadas por la violencia fue con completo desconocimiento de la situación de desplazamiento forzado y de despojo en muchas regiones del país. Incluso imponen cargas a los opositores que también fueron víctimas de conflicto armado y que deben demostrar la buena fe exenta de culpa.

Respecto de las sentencias complejas, estas son aquellas en las que: (a) el juez analiza el vínculo entre el solicitante y el predio, (b) se discuten derechos de terceros intervinientes u opositores, (c) el juez debe resolver discusiones sobre titulación conyugal²⁵, relación marital, sucesiones y además (c) presentan una colisión de regímenes jurídicos diversos y frente a los cuales los jueces no tienen respuestas homogéneas. Uno de los factores que puede explicar esta falta de uniformidad en las

²³ Este caso se plantea en la Sentencia del 24 de julio de 2013, radicado no. 05000-31-21-001-2013-00033-00.

²⁴ Ver Sentencia del 16 de mayo de 2013, radicado no. 0013-2013-02

²⁵ Según el artículo 118 de la Ley 1448 de 2011 “en todos los casos en que el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama, el juez o magistrado en la sentencia ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso”.



decisiones, es la poca disciplina frente al precedente horizontal²⁶, la inexistente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de cierre de estos jueces especializados²⁷ o a las pocas providencias de los Tribunales Superiores en ejercicio del grado de consulta²⁸.

Como ejemplos de lo anterior algunas sentencias muestran cómo los jueces ven imposible la restitución de predios a los solicitantes por encontrarse estos en zonas de reserva forestal. Recordemos que la misma Ley 1448 ofrece respuestas ante estas situaciones de coexistencia entre la legislación ambiental y los procesos de restitución y, en aplicación de esas medidas, el juez ha otorgado la restitución por equivalente o ha otorgado al Incoder la posibilidad de que esa entidad sea la que determine la medida adoptada²⁹. Tampoco puede pasar inadvertido que en algunos casos los jueces han tenido que otorgar estas medidas de restitución por equivalente o compensación por razones de orden público o amenazas a la integridad de los solicitantes lo que demuestra que la resistencia a la restitución a veces se manifiesta en forma violenta y armada³⁰.

En otros casos los procesos de restitución coexisten con derechos de exploración y explotación de actividades minero energéticas, situaciones que han sido resueltas por los jueces de forma diversa³¹. En algunos casos el juez privilegia el derecho fundamental a la restitución y busca medidas efectivas para su garantía. Un ejemplo de estas decisiones, es el caso en que el juez ordena, entre las medidas adoptadas, que cualquier exploración o explotación de estas actividades deba contar con la autorización de la víctima restituida. En otros casos, el derecho a la restitución queda en suspenso y sin garantía efectiva ante órdenes que otorgan un plazo para que las autoridades competentes definan la vocación económica de predios formalmente restituidos, sometiendo la decisión de restitución y entrega material del predio a la información que suministre la entidad determinada.

26 Al hablar del precedente horizontal nos referimos a la observancia que hace un juez a una decisión proferida por un juez de la misma jerarquía en un caso similar y anterior, a diferencia del precedente vertical que consiste en la observancia que hace un juez de la decisión proferida por un juez de mayor jerarquía o de un tribunal de cierre.

27 De acuerdo a las disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, frente a las sentencias proferidas por los jueces y tribunales especializados puede interponerse el recurso extraordinario de revisión cuya resolución le compete a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.

28 Igualmente la Ley establece que ante sentencias que no accedan a la solicitud de restitución de las víctimas el juez concederá el grado de consulta del cual conocen los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

29 Ver entre otras la Sentencia del 30 de mayo de 2013, radicado no. 200013121001-2012-00225-00; Sentencia del 8 de agosto de 2013, radicado no. 200013121001-2013-00025-00.

30 Ver Sentencia del 15 de marzo de 2013, radicado no. 50001-31-21-001-2012-00064.

31 Pese a que existen medidas cautelares adoptadas por los jueces y que guardan relación con este tema de vinculación a la política minero energética, esas decisiones judiciales no son objeto de este informe pues consisten en simples autos y no sentencias de restitución definitivas.



g. CASOS PARA RESALTAR

El análisis de las sentencias da cuenta de algunos casos en los cuales hay decisiones problemáticas o ejemplares de los jueces sobre ciertos asuntos. A continuación se presentan algunos concretos para resaltar.

i. Restitución por equivalente y compensaciones a los solicitantes.

En sentencia del 20 de agosto del 2013 un juez especializado se pronunció sobre la solicitud de restitución de un predio ubicado en el municipio de Riofrío, en el Valle del Cauca. Al proceso se allegó como prueba un informe de la CAR que indicaba que el predio se encontraba bajo inminente riesgo de inundación por lo que se hacía imposible acceder a la restitución jurídica y material del predio solicitado. En consecuencia, una de las órdenes del juez de restitución fue que la Unidad Administrativa Especial de Gestión en Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), con cargo al Fondo de la UAEGRTD entregue a los solicitantes un predio de similares características al solicitado. El juez entonces accede a la restitución por equivalente solicitada como pretensión subsidiaria de la demanda y el solicitante sabe de antemano que será beneficiario de la restitución de un bien similar.

Sin embargo, los beneficiarios de estas medidas no siempre tienen este grado de certeza en la providencia sobre qué clase de medida se adoptó en su caso. Es el caso de la sentencia del 15 de marzo de 2013 proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, mediante la cual el juez accedió a otorgar medidas compensatorias considerando que la restitución del predio solicitado implicaría poner en peligro la vida e integridad de los reclamantes, pues en el curso del proceso fue víctima de amenazas y su predio se ubicaba en colindancia con el presunto autor de esas agresiones. Sin embargo, el juez no determina cuál será la medida a adoptar y deja en cabeza de la UAEGRTD la posibilidad de entregar al solicitante un predio de características similares o la compensación en dinero, poniendo en juego el derecho mismo y el reconocimiento de medidas complementarias para la recuperación de la capacidad económica de los solicitantes. Esto significa que el derecho a la reparación de este solicitante ha quedado en suspenso y depende de decisiones administrativas sin plazo definido afectando negativamente a la víctima. ¿Se cumple entonces el objetivo del proceso de restitución al adoptar esta clase de medidas indeterminadas? ¿El seguimiento del cumplimiento de las órdenes por parte del juez subsanaría esta indeterminación?



ii. Titulación conyugal

En sentencia del 5 de agosto de 2013 un juez especializado en restitución de tierras de Nariño le correspondió estudiar la solicitud en la cual el cónyuge de una de las dos solicitantes convivió con ella al momento del abandono del predio y tenía la calidad de víctima de desplazamiento forzado. A pesar de que esto haría aplicable la titulación conyugal del predio solicitado en proporción a lo que correspondiera a su cónyuge, el juez desconoció esta disposición y este cónyuge no vio reconocido su derecho a la restitución. Estas omisiones desconocen los objetivos que tuvo la ley al prever la titulación conyugal y representan escenarios de revictimización para los solicitantes y sus grupos familiares.

Frente a la titulación conyugal cabe decir que los jueces se muestran renuentes a reconocer la vinculación de las mujeres con los predios, especialmente cuando son baldíos y cuando son sus cónyuges o compañeros los titulares de la acción. Se han observado casos en que los jueces se abstienen de ordenar la adjudicación del predio y/o las medidas complementarias (subsidios, proyectos productivos, etc.) a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes **es decir se beneficia únicamente el reclamante directo**. Tal es el caso de la sentencia colectiva del 9 de mayo de 2013, del departamento del Tolima.³²

iii. Carácter constitucional del juez de restitución de tierras

Pocas sentencias muestran el despliegue de discusiones constitucionales sobre el derecho a la restitución. La sentencia del 19 de julio de 2013 proferida por un juez civil especializado de tierras de Santa Marta es un ejemplo de estas. En esta analiza la solicitud de reparación que plantea la UAEGRTD a favor de tres menores sobre un predio en Ciénaga. Como aspectos de orden constitucional encontramos en esta sentencia la aplicación directa del artículo 44 de la Constitución sobre protección a la niñez y su consecuente enfoque diferencial, así como la adopción de medidas de reparación transformadora que le permitan a los niños, niñas y adolescentes el uso y goce efectivo de la tierra a la que tienen derecho. Por lo anterior el juez ordenó un acceso prioritario a subsidio de tierras y de vivienda, así como la disposición de partidas presupuestales para la adecuación de carreteras alledañas y brindarles a las niñas solicitantes asistencia médica y psicológica, y acceso a agua potable. Estas medidas, que pueden calificarse como audaces, deben complementarse con plazos

³² otros casos similares:

- Sentencia del 26 de febrero de 2013 departamento del Tolima;
- Sentencia del 15 de julio de 2013, departamento de Nariño;
- Sentencia del 22 de febrero de 2013 del departamento del Tolima



ANÁLISIS COMPARATIVO LEY 160 DE 1994 Y PROYECTO DE LEY

“Por medio del cual se crean nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra y se modifica el régimen de baldíos”

a. PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL RÉGIMEN DE BALDÍOS

El pasado 20 de noviembre de 2013, el Ministro de Agricultura presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley “por medio del cual se crean nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra y se modifica el régimen de baldíos”; y aunque éste fue rápidamente retirado por el Gobierno, es fundamental entender las orientaciones, prioridades y concepciones de desarrollo rural incorporadas a él.

El proyecto de ley, de iniciativa gubernamental, reedita intentos anteriores de eliminar instrumentos orientados a impedir la concentración de tierras y el levantamiento de las restricciones a la acumulación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) contenidas en la Ley 160 de 1994. Ejemplo de ello es la Ley 1152 de 2007, conocida como el Estatuto de Desarrollo Rural, que incluía la primera mención de Zonas de Desarrollo Empresarial como áreas exceptuadas de esta limitación de adjudicar en UAF. Esta norma, sin embargo, fue retirada del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional.³³

³³ En la Sentencia C-175 de 2009, la Corte Constitucional consideró que la Ley 1152 de 2007 había omitido en su trámite el cumplimiento del requisito de consulta previa, pues muchas disposiciones podían afectar directamente a las comunidades; y entrañaba un tratamiento discriminatorio para pueblos “indígenas y tribales”. Estas fueron las razones para que la Corte Constitucional declarara inexecutable el Estatuto de Desarrollo Rural.



Pese a lo anterior, durante la vigencia de esa norma, la reglamentación expedida por el Ministerio de Agricultura y el Incoder indicaba que para el desarrollo de proyectos agroindustriales, el Incoder fijaría la UAF máxima, caso a caso, con la limitación de no superar las 30.000 hectáreas. Esta reglamentación fue luego derogada aduciendo el ejercicio de la facultad reglamentaria, aunque algunos medios señalaron que el motivo fue el llamado de atención que hizo la Procuraduría.³⁴

En el Gobierno Santos, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pretendió eliminar esta restricción de nuevo, aunque la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos que se referían al tema.³⁵

³⁴ Ver Bermúdez Liévano, Andrés. "Los pasos de Santos y Uribe para permitir la acumulación de antiguos baldíos". La silla vacía. Revisado el 9 de noviembre de 2013. Disponible en la página web <http://lasillavacia.com/historia/los-pasos-de-santos-para-permitir-la-acumulacion-de-baldios-45183>

³⁵ En Sentencia C-644 de 2012, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 por violar la prohibición de no regresividad de los derechos sociales, y la insuficiencia de la regulación de materias con reserva legal en detrimento de garantías para el acceso a la propiedad de la tierra y el derecho a la seguridad alimentaria.



b. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY REFORMATARIO DE LA LEY 160 DE 1994.

El análisis comparado se realiza entre los artículos pertinentes de la Ley 160 de 1994 y los artículos del Proyecto de Ley presentado por el Ministerio de Agricultura, resaltando las modificaciones, derogatorias e inclusiones que hace este proyecto, así como sus efectos en el régimen de baldíos y adjudicación de tierras. Su alcance, por tanto, es eminentemente jurídico y escapa del análisis una descripción de los efectos socio-económicos del proyecto. *la comparación surgen aspectos importantes a resaltar:*

i. Eliminación de la prohibición del fraccionamiento de las UAF.

El proyecto de ley omite la razón de ser y el objetivo de la Unidad Agrícola Familiar. La UAF, al ser el parámetro de la extensión mínima necesaria para garantizar la subsistencia de una familia y la posibilidad de acrecentar el patrimonio, perdería este carácter al autorizarse su fraccionamiento. En este sentido, la explotación de predios se vuelve antieconómica en tanto: a). no garantiza la producción de utilidades; b). precariza las condiciones de vida y subsistencia de los campesinos, al no asegurar ingresos mínimos; C). impide el crecimiento económico del campesinado.

ii. Destinación de baldíos a la constitución de Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social y alianzas productivas entre el pequeño campesino y el mediano y gran empresario.

A la par de esta afectación al campesino propietario, el proyecto promueve la idea de un “campesino asociado” en las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social y sus alianzas productivas. Estas alianzas imponen obligaciones de adquirir créditos para la compra de tierras y el establecimiento del proyecto, mientras que al gestor le compete, entre otras cuestiones, proveerle asistencia técnica y tecnológica y hacer gestiones para el otorgamiento de crédito para el campesino. A pesar de estas disposiciones, el proyecto no le apuesta a que los campesinos accedan a la tierra sino que privilegia una lógica rentista en la relación del campesino con la tierra y la “jornalización” del campesinado.



En esas Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social se permitiría que los individuos o esquemas asociativos exploten la tierra mediando un contrato de arrendamiento o concesión. El artículo 16 del proyecto deja en claro que la explotación económica de la tierra, mediante estos contratos, no implica transferencia de propiedad. Sin embargo, se reduciría la tierra disponible para promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y campesinos, pues estos entran a competir por acceso a la tierra a la par de sociedades de cualquier índole.

iii. Levantamiento de las restricciones de acumulación de UAF

Dos normas específicas del proyecto de ley pondrían en entredicho los propósitos de limitar la acumulación de tierras. La primera de ellas es el artículo 21 que establece que las restricciones de acumulación contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo aplican para adjudicaciones de baldíos realizadas luego de la entrada en vigencia de esa ley, es decir, el 5 de agosto de 1994.³⁶

Esta fecha es el referente para determinar qué tierras pueden ser acumuladas o no y, en consecuencia, las tierras con antecedentes de adjudicaciones realizadas antes de esa fecha no tendrían restricción alguna para su acumulación en una extensión superior a la UAF, mientras que las tierras adjudicadas luego de esa fecha, estarían cobijadas por la prohibición de acumulación.

Incluso, el proyecto de ley flexibiliza las restricciones de acumulación de tierras adjudicadas con posterioridad al 5 de agosto de 1994, pues el artículo 20³⁷ permitiría que los gestores que inscriban los proyectos asociativos puedan recibir o adquirir tierras que fueron inicialmente adjudicadas conforme a la Ley 160 de 1994, sin sujetarse a las restricciones pertinentes del artículo 72. Salta a la vista que esta posibilidad de acumulación está destinada a los “gestores” que, según el proyecto de ley, pueden ser personas naturales, cooperativas campesinas o sociedades de cualquier índole

³⁶ De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley en comento, la interpretación normativa que se pretende obedece a la necesidad de otorgar seguridad jurídica y zanjar el debate actual sobre el uso y acumulación de predios rurales cuyo origen fuera la adjudicación de baldíos. Así se pretende que la restricción de acumular UAF contenida en la Ley 160 opere hacia el futuro y desde la entrada en vigencia de esa ley.

³⁷ Esta posibilidad de acumulación, según el mismo artículo 20, está sujeta a una serie de condiciones relacionadas con la extensión total del proyecto productivo, al cumplimiento de requisitos de los proyectos asociativos por un periodo determinado y que la actividad del pequeño campesino esté directamente articulada con el gestor.



Es claro, entonces el afán de levantar restricciones frente a la acumulación de UAF con predios con antecedentes de baldíos antes y después de la expedición de la Ley 160 de 1994. De convertirse en ley esta norma, disminuye la tierra disponible para la adjudicación a pequeños productores agrícolas y campesinos, y aumentan los obstáculos para garantizar el acceso a la propiedad y activos rurales que impone la Constitución.

Lo anterior se suma al histórico desinterés del Estado y su política de tierras por emprender procesos, ya no solo de asignación de tierras baldías a campesinos, sino por redistribuir grandes extensiones de tierra que, por razones de ineficiente o nula explotación, deberían ser objeto de expropiación. Desde la oposición a la Ley 135 de 1961, norma que pudo ser la más decidida a afrontar el latifundio y la acumulación de la tierra, todas las normas promulgadas y relacionadas con la estructura de la tenencia de la tierra, han privilegiado la expansión de la frontera agrícola, con lo cual conviven dinámicas de acumulación con ocupación marginada del territorio. El proyecto de ley, en la misma línea de las políticas de tierras anteriores, no afronta los procesos de acumulación de la propiedad sobre la tierra, ni mucho menos propende por una redistribución de la propiedad u otros activos rurales.



———— CUADRO COMPARATIVO ————

LEY 160 DE 1994 Y PROYECTO DE LEY
"POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN NUEVAS
MODALIDADES DE ACCESO A LA PROPIEDAD
DE LA TIERRA Y SE MODIFICA EL RÉGIMEN DE BALDIOS"

LEY 160 DE 1994

ARTÍCULO 44. Salvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona.
En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.

ARTÍCULO 45. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

- a)** Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;
- b)** Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;
- c)** Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades Agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley;
- d)** Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.
La existencia de cualquiera de las circunstancias constitutivas de excepción conforme a este artículo no podrá ser impugnada en relación con un contrato si en la respectiva escritura pública se dejó constancias de ellas, siempre que:
 - 1.** En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.
 - 2.** En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado.

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO 10. Derogatoria de los Artículos 44 y 45 de la Ley 1690 (sic) 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 10. Derogatoria de los Artículos 44 y 45 de la Ley 1690 (sic) de 1994: A partir de la vigencia de la presente ley se derogan los Artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994.

EFFECTOS

Se deroga el artículo eliminando la prohibición de fraccionar predios rurales por debajo de la UAF luego, ya no se sanciona con nulidad absoluta el acto o contrato que resulte en la división de un inmueble rural con superficie inferior a la UAF.

Por la derogatoria anterior también se eliminan las excepciones a esa prohibición.



LEY 160 DE 1994

ARTÍCULO 65. 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.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.

PROYECTO DE LEY

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.

La resolución de adjudicación se entregará debidamente registrada en la ORIP y el Incoder asume los costos del registro.

EFFECTOS



LEY 160 DE 1994

ARTÍCULO 67. Para determinar la extensión adjudicable en Unidades Agrícolas Familiares, la Junta Directiva del INCORA tendrá en cuenta la condición de aldeaños de los terrenos baldíos, o la distancia, a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de 10.000 habitantes, o a puertos marítimos, cuando en este último caso dichas tierras se hallen ubicadas a menos de cinco (5) kilómetros de aquéllos.

El lindero sobre cualquiera de dichas vías no será mayor de mil (1.000) metros.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en explotaciones agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas explotaciones.

PARÁGRAFO. No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aldeañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

PROYECTO DE LEY

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

EFECTOS

Además de reiterarse los criterios para fijar la extensión de las UAF de la Ley 160 se establece que la definición de las zonas homogéneas de baldíos se hará de acuerdo a los criterios de ordenamiento productivo que determina la UPRA.



LEY 160 DE 1994

ARTÍCULO 66. A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establece 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.

El INCORA cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras baldías en la región o municipio, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes y vías de comunicación de las zonas correspondientes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región.

PROYECTO DE LEY

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

EFFECTOS

La definición de las extensiones de la UAF le compete al Consejo Directivo. Aumenta a 5000 el número de habitantes de los poblados cercanos al predio como criterio para determinar la extensión de la UAF. Elimina las vías de comunicación de la zona como criterio para determinar la extensión de la UAF

LEY 160 DE 1994

ARTÍCULO 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

En los casos en que 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.

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 el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA.

En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.

En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

PROYECTO DE 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.

EFFECTOS

Se refiere a baldíos no reservados, no solo baldíos. Exige ocupación sobre la totalidad del predio que solicita (antes solo hablaba de explotación económica) y la explotación económica sobre 1/2 del predio (antes eran 2/3 partes). La ocupación y explotación deberá ejercerse por un término mínimo de 3 años (la exigencia anterior era de 5 años).

LEY 160 DE 1994

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 107 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas <sic>, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el INCODER reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por Ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento.

PROYECTO DE 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.

EFFECTOS

Se refiere a baldíos no reservados, no solo baldíos. Exige ocupación sobre la totalidad del predio que solicita (antes solo hablaba de explotación económica) y la explotación económica sobre 1/2 del predio (antes eran 2/3 partes). La ocupación y explotación deberá ejercerse por un término mínimo de 3 años (la exigencia anterior era de 5 años).

LEY 160
DE 1994

PROYECTO DE LEY

EFFECTOS

Artículo nuevo.

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 1°. Dentro de los 60 días posteriores a la expedición de esta ley, el Consejo Directivo del Incofer 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 2°. 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 3°. El destino y manejo de los baldíos reservados se regirá por lo estipulado en los artículos 12 y 15 de la presente ley.

Baldíos reservados: tierras aptas para explotación económica que reviertan al Estado por extinción de dominio privado o recuperación de baldíos. Terrenos baldíos no ocupados. Terrenos baldíos ocupados cuya ocupación no haya sido registrada ante el Incofer dentro del año siguiente a la expedición de la ley (este es el llamado régimen de transición). Los baldíos cuya adjudicación sea rechazada por no cumplir los requisitos del art. 69 L. 160. Parágrafo 1°. El Incofer tendrá 60 días para poner en funcionamiento el registro de baldíos y procurará informar a los ocupantes del régimen de transición. Parágrafo 2°. Las explotaciones sobre baldíos reservados no darán derecho alguno al ocupante para su adjudicación ni al pago de mejora alguna. Parágrafo 3°. Destinación de los baldíos reservados será de acuerdo a artículo 12 y 15 nuevos.

Artículo nuevo.

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 geo referenciado, 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.

Pasado el término del régimen de transición, el Incofer e IGAC identificarán los baldíos mediante cédula catastral, plano geo referenciado, estado de ocupación, información sobre explotación económica y un avalúo catastral. De acuerdo al parágrafo, se busca hacerlo en un plazo de dos años con las apropiaciones presupuestales correspondientes.

LEY 160 DE 1994

PROYECTO DE LEY

EFFECTOS

Artículo nuevo.

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.

Definición de Zona de Interés de Desarrollo Económico y Social y sus características. La UPRA será la encargada de definir estas zonas y conformidad de los proyectos con la política adoptada por el Ministerio de Ambiente.

LEY 160
DE 1994

**Artículo
nuevo.**

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 Incodec 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
nuevo.**

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.

EFFECTOS

En las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social, las personas naturales, cooperativas o asociaciones de campesinos y sociedades de cualquier índole dedicadas a la explotación de cultivos agrícolas, actividades forestales o ganadería podrán aprovechar los baldíos reservados mediante contratos de arrendamiento o concesión, siempre sin transferencia de la propiedad. El Consejo Directivo del Incodec Reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley. Para aprobar los proyectos y los contratos tendrá en cuenta la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación y la transferencia de tecnología. El Consejo Directivo reglamentará los términos de los contratos: el canon, plazos, extensiones máximas, condiciones de explotación de la tierra y causales de terminación. El plazo máximo de los contratos no puede ser superior a 30 años, con posibilidad de prórrogas por un periodo igual siempre y cuando se cumplan con las condiciones de explotación en el periodo inicial. El incumplimiento de las obligaciones contractuales dará lugar a la terminación anticipada del contrato y la devolución del terreno sin derecho a indemnización ni pago de mejoras.

Los recursos que se obtienen de los contratos de arrendamiento, concesión o usufructo serán incorporados a una cuenta especial del Incodec destinada exclusivamente a financiar actividades complementarias a la tierra como acceso a crédito, servicios de asistencia técnica, capacitación y provisión de servicios sociales básicos y de infraestructura necesarios para el desarrollo de los proyectos productivos que se aseguran antes de la entrega en usufructo de los baldíos reservados. Este artículo será reglamentado por el gobierno nacional.

LEY 160 DE 1994

Artículo nuevo.

ARTÍCULO 18. 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.

PROYECTO DE LEY

Promoción por el Gobierno nacional de alianzas entre campesinos sin tierra y personas naturales, cooperativas y asociaciones campesinas o sociedades de cualquier índole, dedicadas a la producción, transformación o comercialización de cultivos agrícolas, actividades forestales o ganadería. Con quien se asocia el campesino sin tierra tiene el papel de gestor. El gestor debe inscribir ante el Minagricultura un proyecto asociativo. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de inscripción y el seguimiento de proyectos. Requisitos del proyecto asociativo: 1) Que tenga enfoque territorial de acuerdo a los criterios de ordenamiento productivo de la UPRA para la respectiva región. 2) Tener viabilidad administrativa, financiera y jurídica. 3) Incluir acciones dirigidas al apoyo de los campesinos en la gestión de crédito bancario para la compra de tierras y el establecimiento del proyecto. 4) Asegurar servicios de asistencia técnica por toda la duración del proyecto y garantizar la provisión de paquetes tecnológicos. 5) Garantizar la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por toda la duración del proyecto. 6) Asegurar servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal. 7) Garantizar que el grupo de campesinos sin tierra pueda pagar los créditos adquiridos con la producción. 8) Incluir mecanismos para recursos provenientes de crédito y los aportes del gestor sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.

LEY 160
DE 1994

PROYECTO DE LEY

EFFECTOS

Artículo nuevo.

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.

El Gobierno nacional establecerá una política de apoyo a proyectos asociativos orientados a asegurar el acceso a la propiedad de los campesinos sin tierra, que incluya medidas para: 1) creación de líneas de crédito especiales para el modelo de asociación. 2) creación de mecanismos especiales de garantía para el acceso del campesino sin tierra al crédito productivo y a financiación. 3) estímulos a la promoción, formación, capacitación y empresarización de alianzas productivas para el acceso a la tierra. 4) Creación de incentivos a la capitalización de las empresas que resulten de las alianzas. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobará los reglamentos de las líneas de crédito asociativo a disposición de los campesinos. Minagricultura determina las condiciones del Incentivo de Capitalización Rural, las normas del Fondo Agropecuario de Garantías, los apoyos de programa DRE y otros instrumentos financieros que atiendan las necesidades de los asociados.

Artículo nuevo.

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

Los gestores que inscriban proyectos asociativos pueden adquirir o recibir como aporte la propiedad de tierras que fueron adjudicadas inicialmente como baldíos luego de la expedición de la Ley 160 de 1994 sin estar sujetos a la restricción del área de la UAF o de no poder ser sujeto de adjudicación antes de 15 años si las hubiere enajenado Estas restricciones no operan cuando se cumplan las siguientes cuatro condiciones: 1) que el proyecto asociativo no tenga una superficie superior a, al menos, el 20% del total adquirido por el gestor o recibido en aporte, 2) que los requisitos del proyecto asociativo se aseguren para un periodo no inferior a 20 años, 3) que las actividades

LEY 160 DE 1994	PROYECTO DE LEY	EFECTOS
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>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.</p>	<p>productivas de los pequeños agricultores estén directamente articuladas con las del gestor, 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.4) otorgar en favor de Minagricultura una garantía única de cumplimiento de las condiciones y requisitos del proyecto asociativo de acuerdo a la reglamentación que haga el Gobierno Nacional. El incumplimiento se hará efectiva esa garantía y se extinguirá el dominio del área que supere la UAF.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>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.</p>	<p>Las restricciones y limitaciones a la acumulación de dos o más UAF solo aplican para las adjudicaciones realizadas a partir del 5 de agosto de 1994.</p>
LEY 160 DE 1994	PROYECTO DE LEY	EFECTOS
<p>ARTÍCULO 69. Incisos 5° y 6°. Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA. En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.</p>	<p>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.</p>	<p>Elimina la posibilidad de adjudicar islas, playones y madrevejas desecadas de ríos lagos y ciénagas. (Tiene relación con el art. 5° por considerarlos baldíos inadjudicables).</p>

LEY 160 DE 1994

Artículo nuevo.

PROYECTO DE LEY

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 condiciones 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 madrevejas 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.

EFFECTOS

Baldíos inadjudicables: estar a 1000 metros de boca de mina o punto de explotación petrolera zonas de explotación de RNNR, excluyendo material de construcción y salinas. Los que estén en zonas de amortiguación de PNN, salvo delimitación de la CAR y con definición de planes de manejo que permitan la adjudicación con condicionamientos de uso y aprovechamiento ambiental sostenible. Los que estén a una altura superior a la definida por el Minambiente para la protección de Páramos. Los que sean bienes de uso público. Las que estén en zonas seleccionadas por entidades públicas para planes viales u obras de infraestructura de utilidad pública. Los que se encuentren en colindancia con carreteras del sistema vial nacional según las fajas de retiro o zonas de exclusión (Ley 1228). Los que estén en bosques nacionales, reservas forestales (L. 2/1959), manglares y otras áreas protectoras que señale el Minambiente.



LEY 160 DE 1994

ARTÍCULO 71. No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil 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.

Tampoco podrán titularse tierras baldías a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.

PROYECTO DE LEY

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.

EFFECTOS

Cambia de 1000 a 400 smlmv el requisito para no excluir a una persona como adjudicataria.



REFERENCIAS

- *Bermúdez Liévano, Andrés. "Los pasos de Santos y Uribe para permitir la acumulación de antiguos baldíos". La silla vacía. Revisado el 9 de noviembre de 2013. Disponible en la página web <http://lasillavacia.com/historia/los-pasos-de-santos-para-permitir-la-acumulacion-de-baldios-45183>*
- *COLCIENCIAS. Convocatoria Nacional para la conformación de un banco de elegibles e programas de CT+I ejecutados por redes de conocimiento. 2011. P. 2. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA E INNOVACION COLCIENCIAS. RESOLUCION 00383 de 2012.*
- *Ibáñez Ana, Muñoz Carlos. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 200 y 2010? En CEDE, Notas de política. Agosto 2011. Universidad de los Andes.*
- *Rodríguez, C. El regreso de los programas de derecho y desarrollo en Revista El Otro Derecho. N° 25. Pág. 13 - 49 Diciembre de 2000. ILSA, Bogotá. Consultado el 15 de enero de 2014. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr025/elotrdr025-01.pdf>*
- *Sager, L. (2007) Juez Y Democracia: Una Teoría Práctica Constitucional Norteamericana (En Papel). Madrid: Marcial Pons*
- *El Tiempo. "Presidente Santos presentó en el Congreso la ley de víctimas" 27 de septiembre de 2010. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7995420>*
- *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Sistema Informativo del Gobierno. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Septiembre/Paginas/20110928_20.aspx*
- *República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 de 2011.*



- Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffon. "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática" en *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Editado por: Catalina Díaz Gómez, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny Yepes. Bogotá, 2009.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 20 de agosto de 2013, Rad. 76-111-31-21-003-2013-00010-00.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencias de 18 de abril de 2013. Rad. 73001-31-21-001-2012-00110-00
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencias del 2 de agosto de 2013 Rad. 50001-31-21-001-2012-00088-01
- Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 24 de julio de 2013. Rad. 73001-31-21-002-2013-0024-00.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Rad. 761113121003 20130002000
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 9 de diciembre de 2013. Rad. 761113121002 20130001000.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 23 de mayo de 2013. Radicado no. 860013121001-2012-00101-00.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 28 de junio de 2013. Radicado no. 05000-31-21-001-2013-00023-00.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 24 de julio de 2013. Radicado no. 05000-31-21-001-2013-00033-00.
- República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 16 de mayo de 2013, radicado no. 0013-2013-02.



- *República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 8 de agosto de 2013, radicado no. 200013121001-2013-00025-00.*
- *República de Colombia. Juzgado Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 15 de marzo de 2013, radicado no. 50001-31-21-001-2012-00064.*
- *Juzgado Especializado en Restitución de Tierras.*
- *República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012*
- *República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-175 de 2009.*
- *República de Colombia. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.*