

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ 2018

### **Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones**

Honorables Senadores y Representantes,

Presento a su consideración y ponderado estudio el proyecto de ley por la cual se dictan normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones. La que se sustenta en la siguiente exposición de motivos:

1. Colombia es un estado social de derecho en el cual se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos por las personas con arreglo a constitución política y las leyes de la república.
2. La constitución política en su artículo 64 crea al estado el deber de promover “el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”
3. Si bien es cierto el problema agrario en Colombia gira alrededor de la estructura de propiedad, tenencia y distribución de la tierra, pero existe otro no menos importante que es la informalidad de la propiedad especialmente en cabeza de los campesinos, quienes al carecer de títulos reales de propiedad automáticamente están excluidos de los programas sociales y de fomento a la economía campesina que, aunque insuficientes ha implementado el estado. Pues es innegable que para un campesino la tierra formalizada es la que le abre la puerta a los créditos, a los subsidios, al capital semilla, a la vivienda y por supuesto al mercado de tierras, etc.
4. Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA (2014) la distribución de la propiedad rural en Colombia según su tamaño es la siguiente:

	Número de predios	%
Profundo	2.313.327	65
Mediano	603.293	17
Pequeña propiedad	236.826	7
Mediana Propiedad	361.626	10
Gran propiedad	35.267	1
<b>Total</b>	<b>3.550.339</b>	<b>100</b>

5. Se estima que en Colombia existen entre 2.000.000 y 2.500.000 predios sin formalizar la propiedad. Estos inmuebles representan el 70% del total de matrículas inmobiliarias y se concentran fundamentalmente en los campesinos micro, mini y pequeños propietarios de tierra (89% del total), o poseedores de predios privados por su explotación económica (art. 142 Ley 200/36)
6. En 2012 el gobierno nacional diseñó y busca implementar una política de formalización de la propiedad de la tierra rural cuyo objetivo es “Estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente.”
7. El programa de formalización adoptado por el gobierno aunque tiene vigencia hasta 2021 se fijó como meta la atención de 110.000 familias campesinas hasta 2018 en dos etapas. La primera por 30.000 familias a 2014 y 81.000 entre 2015 y 2018, de las cuales, según información de la ANT, en dos años se han formalizado 42.000 predios es decir un 18% de la meta y de mantenerse ese promedio de 20.000 predios por año se requerirían 125 años para la formalización de los 2.5 millones de predios. (<http://www.agenciadetierras.gov.co/2018/06/03/42000-familias-campesinas-celebran-su-dia-siendo-propietarias-de-su-tierra-con-todas-las-de-la-ley/>)
8. La Agencia Nacional de Tierras adolece de cobertura y competencias en todos los departamentos y en los que cuenta con unidades territoriales estas están centralizadas generalmente en las capitales causando mayores limitaciones para atención a los campesinos localizados en poblaciones distantes, pero

además caracterizados por la carencia de recursos económicos para atender los costos sobrevinientes por el trámite.

9. Ante la falta de presencia directa nacional, la ANT en desarrollo de políticas del ministerio de agricultura prioriza o focaliza determinadas zonas para cumplir sus actividades, con especial énfasis en las zonas de mayor afectación por el conflicto armado interno en torno a los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial PDET que hoy son 270 de los 1.103 municipios del país, lo cual es entendible, pero se aparta de interpretar la realidad nacional en términos de informalidad de la propiedad rural, pues esta es evidente en todos los municipios del país, por lo tanto en esta materia deben generarse estrategias más incluyentes o simplemente generalizadas, sin desconocer la realidad social, cultural y xxx histórica para el acceso a la tierra en Colombia; así como la respuesta de los órganos de poder a la demanda de los derechos de los campesinos por la tierra que trabajan.

10. El decreto 2363 de 2015 por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras ANT en artículo 4 le asignó las funciones para intervenir en el ordenamiento social de la propiedad, apoyar la identificación física y jurídica para la construcción del catastro multipropósito, ejecutar los programas de acceso a tierras, otorgar el subsidio integral de reforma agraria, administrar los bienes del fondo nacional agrario, adelantar procesos de adquisición y adjudicación directa de tierras, administrar las tierras baldías de la nación, delimitar y constituir zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo, gestionar la asignación definitiva de bienes inmuebles rurales extinguidos, promover procesos de capacitación a comunidades rurales, entre otras y en materia de formalización de la propiedad rural específicamente estableció la siguiente función:

“22. Gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015.” (subrayado fuera de texto)

De esta función se desprende que la labor de la ANT se encaminó a gestionar y financiar la formalización de tierras, pero nunca se le asignó la competencia para titular ni formalizar la falsa tradición, ni titular por posesión los predios privados según su explotación económica y tampoco actuar como ejecutor de dicha formalización o la titulación.

11. El decreto 902 de 2017 *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.* En el Título V *relacionado con la formalización de la propiedad privada regula aspectos de competencia de la ANT para declarar la propiedad privada.* En efecto el artículo 36 le atribuye

competencia para declarar mediante acto administrativo la titulación de la posesión y el saneamiento de la falsa tradición sobre bienes inmuebles rurales siempre que no se presente oposición en desarrollo del procedimiento único creado por el mismo decreto ley y agrega que en caso de existir dicha oposición la ANT formulará la solicitud de titulación ante el juez competente.

El mismo artículo 36 del decreto 902 deja expreso que los actos administrativos expedidos por la ANT serán controvertidos a través de la acción de nulidad agraria y luego concluye: “Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas.”

Se concluye de lo expresado que el procedimiento administrativo de formalización solo aplica en las zonas focalizadas y que el resto del territorio nacional queda sometido a lo reglado por el código general del proceso; por consiguiente esa limitación no ofrece solución a la totalidad del requerimiento de formalización existente, ni garantiza que los casos tramitados por esta vía tengan resolución sino que ratifica la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria, eventualidad que puede significar pérdida de tiempo en comparación con quien delante de manera directa el proceso judicial.

A su turno el artículo 41 del decreto 902 de 2017 señala: “En las zonas no focalizadas el Procedimiento Único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la Agencia...” (subrayado fuera de texto) es decir que no se garantiza atención a las solicitudes de formalización en zonas no focalizadas, sino que será discrecional de la ANT aceptarlas o no, entendido esto como consecuencia de su limitada capacidad operativa y presupuestal para atender toda la demanda.

12. Las anteriores circunstancias ponen en evidencia la necesidad de tener otras alternativas que garanticen la solución del problema a los más de 2.5 millones de poseedores de predios rurales privados que ejercen sobre ellos explotación económica y que registran informalidad de la propiedad.
13. El fondo de la motivación de este proyecto lo constituye la necesidad de resolver el evidente conflicto que surge de lo dispuesto por la sentencia T 488 de la honorable corte constitucional sobre acceso a las acciones legales establecidas para solucionar la informalidad y titulación por falsa tradición y por posesión y los alcances del decreto 902 de 2017 que pretende resolver por la vía administrativa asuntos de la autonomía e independencia del poder judicial.
14. La solución objetivo de este proyecto de ley se centra fundamentalmente en la pequeña propiedad rural en cabeza de campesinos de escasos recursos para quienes según entendidos en el tema la tierra y acceso por conexidad es un derecho fundamental de los campesinos para quienes representa su mínimo vital, pues es allí donde se hallan establecidos entre otros derechos su fuente

de trabajo, su vivienda, sus prácticas culturales y productivas que hacen de su actividad un asunto de seguridad y soberanía alimentaria

15. Los campesinos titulares de derechos en zonas de microfundio, minifundio y pequeña propiedad carecen de los conocimientos y habilidades para iniciar y atender por cuenta propia los procesos de formalización y tampoco disponen de los recursos económicos para contratar y pagar asesorías profesionales en busca de la formalización de sus predios, por lo tanto, el estado debe apoyarlos con los recursos técnicos, jurídicos y económicos necesarios.
16. La constitución política en sus artículos 288, 298 y 356 define la forma como deben actuar los distintos niveles del estado para la atención adecuada a problemáticas como las que nos ocupa en este proyecto en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad. Por ello, los municipios, los departamentos y la nación deben aunar esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en todo el territorio colombiano, combinando la autonomía territorial o bien mediante convenio entre estos y otros actores públicos y privados.

Por lo anteriormente expuesto, se solicita al honorable Congreso de la República su especial apoyo y aprobación a este proyecto de ley.

**PROYECTO DE LEY No. de 2018**

Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones

---

El Congreso de Colombia,

DECRETA

**ARTICULO 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que ocupan y trabajan y para crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios, política pública y a la administración de justicia.

**ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación respecto a los derechos de todos los poseedores, tenedores, ocupantes, propietarios o titulares de tierras en condición de informalidad en todo el territorio nacional que deseen formalizar la propiedad de sus predios; que por estar explotados económicamente se presumen privados, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental.

**ARTICULO 3. Alternativas para la formalización.** La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia se desarrollará según lo decida el interesado por vía judicial o por vía administrativa cuando se trate de programas y procedimientos especiales focalizados por el gobierno nacional

**ARTICULO 4. Competencia.** Por ser un asunto de definición y reconocimiento de derechos, la competencia para el conocimiento y decisión sobre los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial recae en los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso;

Cuando se trate de programas especiales o focalizados por el gobierno nacional la formalización de la propiedad rural procederá por la vía administrativa y serán competentes para conocer y resolver las entidades o funcionarios que se determinen en tales programas; caso en el cual actúan en desarrollo de funciones judiciales.



**ARTICULO 5. Procedimiento.** Los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por vía judicial se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el código general del proceso y los trámites judiciales expeditos ya existentes.

La formalización de la propiedad rural por vía administrativa se desarrollará conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales que la determinen y en los ya existentes por vía judicial.

**ARTICULO 6. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos.** En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la constitución política, los municipios, los departamentos y la nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en todo el territorio colombiano, los cuales podrán desarrollar de forma autónoma o mediante convenio entre estos y otros actores que decidan vincularse.

Para los fines de la presente ley los Personeros Municipales ejercerán funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente a las solicitudes de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios.

Los Defensores del Pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades deberán prestar apoyo y asesoría sin costo a los campesinos para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra por vía judicial tanto por posesión como en falsa tradición.

Los estudiantes de derecho que hayan culminado materias podrán prestar servicios de asesoría judicial para los fines de esta ley a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.

**ARTICULO 7.** Los municipios y los departamentos dentro de la órbita de sus competencias y autonomía podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley podrán presupuestar recursos de inversión pública encaminados a financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho y de aspectos técnicos que demanden tales programas.

**PARAGRAFO.** Para los efectos de la presente ley se entiende como campesino de escasos recursos a quienes poseen activos cuyo monto no supere los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**ARTICULO 8.** La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces en cumplimiento de la función 22 establecida por el artículo 4 del decreto 2363 de 2015

concurrirá a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos, para lo cual deberá:

1. Establecer Unidades de Gestión Territorial en todos los departamentos del país; que interactúen y apoyen a los organismos pertinentes encargados de los programas de formalización de tierras rurales agrarias.
2. Financiar un grupo de profesionales de apoyo a los programas de formalización de la propiedad de predios rurales de los campesinos.
3. Presupuestar recursos económicos para sufragar los costos de orden técnico, de trámite judicial y logístico que demanden los procesos de formalización de la propiedad rural de los campesinos de escasos recursos microfundistas, minifundistas y pequeños propietarios.

**ARTÍCULO 8. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El anterior proyecto de ley es presentado a consideración del honorable Senado de la República por

**Jorge Londoño**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Antanas Mockus**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Angélica Lozano Correa**

Senadora de la República  
Alianza Verde

**Cesar Zorro**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Juanita Goebertus Estrada**

**Catalina Ortiz Lalinde**



Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Inti Raúl Asprilla**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**José Polo**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Antonio Sanguino**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Juan Castro**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Fredy Muñoz Lopera**  
Representante a la Cámara

**Iván Name**  
Senador de la República



Alianza Verde

Alianza Verde

**Sandra Ortiz**

Senadora de la República

Alianza Verde

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---