



Bogotá, junio de 2019.

**HONORABLES SENADORAS Y SENADORES:  
COMISIÓN QUINTA DEL SENADO.**

**REF: Análisis Proyecto de Ley 003 de 2018 por medio del cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.**

La Corporación Jurídica Yira Castro, como organización de derechos humanos y como acompañantes de diferentes procesos y comunidades campesinas y víctimas del conflicto armado y de crímenes de Estado, nos permitimos allegar el siguiente análisis de lo planteado en el proyecto de ley No. 03 de 2018 “por medio del cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones” así como las consideraciones, observaciones y riesgos que puede generar para el ordenamiento jurídico-constitucional y para la realidad del campo colombiano, pues consideramos que se trata de un proyecto que plantea una importante serie de reformas regresivas que desfiguran la intención original de la ley 160 y que van en dirección contraria a lo planteado en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en lo relacionado al punto 1 en el que se plantea la reforma rural integral, como elemento necesario para la transformación del campo.

En este sentido se pasará a reseñar las situaciones más graves de las modificaciones que se plantean en la norma, sin perder de vista que en términos generales la intención principal del proyecto parece ser continuar con el modelo empresarial del campo que privilegia no al campesinado como sujeto histórico sino a las industrias agropecuarias, favoreciendo la continuidad de la alta tasa de acumulación de la tierra que ha tenido el país, saneando, formalizando y estabilizando la tierra en las manos de quienes actualmente la ostentan para no introducir mayores cambios en tenencia de la tierra.

**CONSIDERACIONES**

**El reconocimiento de expectativas legítimas sobre baldíos y el saneamiento de ocupaciones.**

En primer lugar en lo relacionado a los baldíos de la nación se pretende establecer el “reconocimiento de expectativas legítimas sobre baldíos” y el “saneamiento de ocupaciones anteriores al decreto 902 de 2017 con folio de matrícula inmobiliaria y recuperación anticipada de baldíos”, como alternativas jurídicas para evitar “conflictos” entre personas que hayan explotado el campo por largos periodos de tiempo pero que no hayan formalizado las ocupaciones por la vía



idónea, es decir por medio de la adjudicación con título otorgado por el Estado, o para personas que actualmente no cumplan con los requisitos para ser sujetos de reforma rural integral.

Por medio de la introducción de estas modificaciones, se apunta a reconocer situaciones irregulares en cuanto a ocupación o acumulación de baldíos que pretenden ser reconocidas o saneadas con el objetivo de “ahorrarse” tiempo y desgaste institucional en los procesos que permitan identificar si los predios han salido efectivamente del dominio del Estado jurídicamente o si han sido obtenidos bajo algún tipo de ilegalidad.

Al respecto el artículo 12 del proyecto establece que la ANT deberá adelantar el procedimiento administrativo y solicitar al juez competente reconocer estas expectativas legítimas para quienes hayan ocupado predios baldíos con anterioridad al 3 de agosto de 1989, siempre que demuestren que realizaban la explotación económica y que para ese momento ya contaban con los requisitos establecidos en la ley 135 de 1961 para acceder a la titulación. Sumado a ello, en estas situaciones podrá reconocérseles la propiedad sobre las áreas máximas adjudicables en la mencionada ley 135 de 1961 o en la ley 30 de 1988, es decir, no aplicará para estos predios el criterio actual de la UAF.

En este orden de ideas, se estaría estableciendo una especie de aplicación ultractiva de la ley de normas que ya fueron derogada y bajo las cuales no se consolidaron situaciones jurídicas pues en las mismas no se solicitó la posible adjudicación de esos bienes.

Por otro lado, el artículo 13 del proyecto establece las presunciones para el reconocimiento de expectativas legítimas incluyendo directamente el hecho de que el predio haya sido objeto de fallo por prescripción adquisitiva donde se haya reconocido posesión anterior a 1989, estableciendo entonces, que con el hecho irregular de que un juez haya determinado la usucapión respecto de un bien baldío, se podrá consolidar una expectativa legítima.

Sobre este tema, se argumenta en la ponencia para primer debate presentada por el senador David Name para justificar las nuevas determinaciones respecto al reconocimiento de expectativas legítimas, la noción que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sostenido respecto a la “confianza legítima” y la necesidad de fijar mecanismos de transición o de compensación para quienes se hayan visto afectados por la alteración presentada en una normatividad en la que se esperaba consolidar una situación jurídica.

Al respecto se cita jurisprudencia en la que quedan claros los elementos para determinar si el Estado ha creado expectativas legítimas y estados de confianza, para lo cual debe: i. Existir una disposición estatal frente a la que se susciten expectativas, ii. Existir un comportamiento estatal homogéneo y constante que conlleve a consolidar expectativas legítimas iii. Realizar actos que impacten el ámbito patrimonial o extrapatrimonial iv. Darse una actuación impredecible e



intempestiva que genere defraudación de las expectativas legítimas y v. la violación de las obligaciones de adaptación y adecuación.

Al respecto hay que clarificar que, ni por medio de la ley 135 de 1965 ni por medio de la ley 30 de 1988, ni mucho menos con la ley 160 de 1994, se estableció alguna disposición que permitiera la apropiación de baldíos de la nación por medio de sentencia judicial de procesos de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio, por el contrario, ésta normatividad ha establecido que deben ser adjudicados por el instituto de tierras correspondiente, ya fuera INCORA, INCODER o ANT. Si bien existieron algunas determinaciones legales como la ley 200 de 1936 que permitía este tipo de apropiación, hoy es claro, por medio de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, que los baldíos no pueden ser adquiridos por sentencia judicial y que ello es lo más ajustado a la actual carta constitucional que nos rige, de conformidad con las disposiciones que apuntan a la igualdad, la función social y ecológica de la propiedad y la administración de los bienes de la nación. Así lo ha establecido la misma sentencia T- 488 de 2014, en la que se establece que:

*Aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confirió amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.*

*6.2.2 La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:*

*“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(...)” (subrayado fuera del original).*

*La precitada disposición fue avalada por la Corte en sentencia C-595 de 1995, la cual respaldó que la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiere mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Posteriormente, la providencia C-*



*097 de 1996 reiteró que “[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio”.*

*En esa medida, los baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad.<sup>1</sup>*

Teniendo en cuenta estas circunstancias, no puede decirse que existe una disposición legal, o un actuar reiterado, homogéneo y constante por parte del Estado que permitiera creer que por este medio podían consolidarse situaciones jurídicas respecto de baldíos, más allá de las situaciones en las que jueces o tribunales hayan fallado así sobre predios que fueran baldíos, pero desconociendo precisamente esta calidad del bien. Siendo así, los predios que cuenten con fallos de prescripción adquisitiva de dominio, reconocida por jueces civiles, deben entenderse como situaciones absolutamente irregulares e ilegales mientras hayan sido proferidos desde la vigencia de la ley 135 de 1965 precisamente.

En este orden de ideas, las personas que han venido ejerciendo una ocupación de predios baldíos durante una gran cantidad de años, únicamente tendrían la expectativa legítima de que el Estado, por medio de su correspondiente institución, adjudicara el terreno que explotaban y ocupaban, mas no que esta situación se consolidaría por medio de sentencia judicial.

Por otra parte, no resulta jurídicamente viable, que una legislación haga exigible en la actualidad, las características que en el pasado fueron requisito para ser sujeto de adjudicación de predios baldíos puesto que estas condiciones han cambiado y la adjudicación debe realizarse con base a las condiciones actuales y sobretodo, con base a las determinaciones constitucionales que establecen que la propiedad debe tener una función social y ecológica dentro de lo que se incluye el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios que no tienen tierra o que tienen tierra insuficiente.

De tal manera que respecto al saneamiento de ocupaciones anteriores al decreto 902 de 2017 con folio de matrícula inmobiliaria y recuperación anticipada de baldíos se establece que, si el ocupante que solicita este saneamiento de su ocupación no reúne los requisitos de sujeto de reforma agraria previsto en la ley 160 podrá sanearse la extensión máxima de la UAF siempre que pague el precio del avalúo catastral vigente correspondiente a una UAF. Esta propuesta equivale a la posibilidad de comprar los baldíos que han estado siendo ocupando por parte de personas naturales o jurídicas, los cuales deberían estar reservados en prioridad para las personas sujetos de reforma agraria.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 488 de 2014 M.P.



## **Sobre las personas naturales y jurídicas que no son sujetos de acceso a tierras**

Resulta claro en varios de los artículos del proyecto de ley 003 de 2018 que existe una gran “preocupación” por las personas naturales y jurídicas que ostentan predios baldíos en cantidades superiores a la UAF, así como quienes son titulares de otros predios o quienes son propietarios de un patrimonio superior a los topes establecidos en el decreto 902 de 2017 para ser sujetos de acceso a tierras por lo cual se introducen diferentes tipos de alternativas con las que se busca que a pesar de no ser sujetos de acceso a tierras, estas personas y empresas puedan consolidar la titularidad de los predios que han venido ocupando, es decir, existe un claro interés no por regular el acceso a tierras de quienes no han tenido, sino por formalizar la tierra en las manos de quienes la han venido explotando, argumentando que es necesario reconocer esta titularidad para poder obtener con rapidez un mayor número de predios “libres” para adjudicar a nuevos beneficiarios.

Esta afirmación es errónea puesto que los derechos de la población campesina que no ha podido acceder a tierras rurales para continuar con el ejercicio de sus actividades, no pueden estar sometidos a ponderaciones meramente económicas; si bien deben reformarse las estructuras procesales que demoran el avance de los procesos agrarios en cabeza de la ANT, esto no debe ser una excusa para formalizar la tierra a personas que no cumplan con los requisitos para acceder a ella.

Se evidencia entonces la intención de priorizar y “legalizar” la situación de este grupo poblacional que ya ha accedido a la tierra, desconociendo el mandato constitucional de buscar el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra, cuando en la ponencia de debate se describe precisamente que por medio de esta modificación se busca cobijar a quienes hayan cumplido con los requisitos de legislaciones pasadas para ser candidatos a adjudicaciones, pero que debido a poseer un patrimonio superior a 250 SMMLV o a ser propietarios de otros predios no podrían obtenerlo ahora por adjudicación y tendrían que devolverlo al Estado. Con esta posibilidad se estaría recortando ostensiblemente el número de predios que, al tener la calidad de baldíos, deberían pasar a formar el fondo de tierras para la reforma rural integral para ser repartidos y adjudicados a los campesinos que no han podido acceder a la propiedad rural, privilegiando a personas que por su patrimonio o por el hecho de contar ya con acceso a tierras no deberían ser beneficiarios de adjudicaciones. Aquí se evidencia claramente que la intención del mencionado proyecto de ley no es la reforma rural integral y la posibilidad de que los campesinos accedan finalmente a la propiedad rural, sino la consolidación de las situaciones jurídicas que permitan al campo permanecer en las manos de quienes lo han ostentado por años.



**CORPORACIÓN  
JURÍDICA  
YIRA CASTRO**

### **Sobre el aprovechamiento de bienes sin transferencia de dominio:**

El artículo 29 del proyecto de ley establece la posibilidad de que la ANT establezca contratos que autoricen el aprovechamiento de bienes sin transferencia de dominio respecto de bienes que hagan parte del Fondo para la Reforma Rural Integral tanto a personas naturales como jurídicas, en los cuales tendrán prioridad quienes desarrollen esquemas asociativos que vinculen los aportes de tierra y el capital de inversión de actores interesados en el desarrollo empresarial del campo. Esta modificación continua profundizando en la visión empresarial del campo en la cual quienes deben tener acceso a la tierra son quienes puedan invertir capital o generar cadenas asociativas, visión que si bien corresponde con el modelo de estado neoliberal, contraría los principios constitucionales establecidos respecto a la obligación estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, recortando la posibilidad de que estas tierras pertenecientes al fondo, sean efectivamente entregadas y adjudicadas a los campesinos y campesinas de Colombia.

Tomando en cuenta todas las razones jurídicas y fácticas que se expresan en el presente documento, solicitamos a los(as) Honorables Congresistas que soliciten el retiro del proyecto de ley 003 de 2018 que busca modificar la ley 160 de 1994 y el decreto 902 de 2017 por contener disposiciones regresivas y contrarias a lo pactado en el punto 1 del acuerdo de paz y que en su lugar, se realice una convocatoria amplia, incluyente y participativa de todos los sectores agrarios para formular un proyecto de ley que responda a las necesidades del campo colombiano.

Cordialmente,

**Equipo de tierras:  
CORPORACIÓN JURÍDICA YIRA CASTRO.**