

Tunja, septiembre de 2020

Honorable Senador

GUILLERMO GARCIA REALPE

Presidente y Demas Honorables Senadoras y Senadores

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

1

Referencia: PL No. 115 de 2020 / Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones”

Asunto: Ponencia para primer debate.

Ponentes: Senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa (Coord.) y Miguel Ángel Barreto Castillo

Honorable Senador:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, y conforme a lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de las Honorables Senadoras y Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 115 de 2020 / Senado “*Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones*”

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa es de iniciativa parlamentaria con autoría del senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa y suscrito por varios honorables senadores. Fue radicado el 21 de julio de 2020 en la Secretaría General del Honorable Senado de la República, dependencia que lo repartió para su estudio a esta Comisión Constitucional. Se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso número 607 de 2020.

El proyecto de ley se había tramitado en legislaturas anteriores bajo el radicado 165 de 2018 Senado. Hizo tránsito por esta corporación donde fue aprobado en primer debate. De la misma forma tuvo ponencia favorable, fue anunciado e incluido en agenda para segundo debate en sesión plenaria.

Al cierre de la legislatura anterior no alcanzó a aprobarse el proyecto 165 antes anotado, ello en razón de la declaratoria de emergencia por la presencia de la pandemia de COVID-19. Esta emergencia impidió el desarrollo de la agenda legislativa del Congreso de la República y, como consecuencia, este y otros proyectos de ley que ya habían hecho tránsito durante dos legislaturas debieron archivarse. Lo anterior en aplicación del artículo 190 de la ley 5ª de 1.992 y del artículo 162 de la Constitución Política. Por todo esto el Proyecto es nuevamente puesto a consideración en la actual legislatura.

Situación Problemática

Los conflictos agrarios en Colombia tienen origen en la disputa por la tenencia de la tierra entre diferentes actores: sociales, económicos y políticos; algunos de ellos con empleo de armas para el control del territorio en el marco de la confrontación interna, o para el establecimiento de cultivos de uso ilícito. Todos ellos limitan el uso adecuado de la tierra, el desarrollo productivo y la formalización de la propiedad sobre los predios rurales.

Las disputas por el territorio rural, entre guerrilla, paramilitarismo, narcotráfico y estado, no son las únicas. También se reflejan, aunque de manera diferente, entre grupos o sectores económicos, sectores sociales, comunidades étnicas y campesinos. Esto tiene alta incidencia en el desarrollo del sector agropecuario, especialmente sobre los campesinos de escasos recursos y las actividades de la economía campesina. Esta realidad incrementa los índices de informalidad de la tenencia de las tierras rurales agrarias, expresada en falsa tradición, derechos de posesión, tenencia legítima y otras formas, que no han alcanzado el reconocimiento de la propiedad sobre sus predios.

La informalidad en la tenencia de las tierras rurales agrarias genera consecuencias que impactan negativamente el desarrollo de la economía campesina, tales como:

- La exclusión de los programas de crédito para la producción, por cuanto sus propiedades no constituyen garantía real para el sistema financiero.
- La imposibilidad de que los campesinos puedan aplicar a apoyos estatales, como: el Incentivo de Capitalización Rural ICR, la asistencia técnica (hoy extensión agropecuaria), el Certificado de Incentivo Forestal CIF, todos ligados a la utilización de créditos línea Finagro.
- La limitación de acceso a los programas de saneamiento básico, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural VISR.
- Adicionalmente, la informalidad y la ausencia de títulos de propiedad y dominio de las tierras rurales, margina a sus dueños de las dinámicas propias del mercado de tierras.

En el contexto anterior, Eduardo Díaz recientemente escribió: “la precariedad en la tenencia de la tierra y el proceso de fragmentación de la unidad productiva agropecuaria campesina tiene implicaciones en:

- ⇒ Restricciones de acceso al crédito de fomento y a los programas de apoyo a proyectos productivos por falta de claridad en la titularidad de los predios, condición necesaria para la inversión pública y ausencia de garantías para “soportar” créditos públicos o privados. Esto por ejemplo se está viviendo en el programa PNIS cuando las comunidades no pueden acreditar “propiedad” sobre los terrenos que explotan y donde están sustituyendo.
- ⇒ Por ello, las familias campesinas son fácil presa de la especulación de prestamistas y modalidades abusivas y leoninas como el “crédito gota a gota”, los anticipos en especie, los “plantes”, el “trabajo al debe”, etc.
- ⇒ Dificultades de acceso a la asistencia técnica y al fomento agropecuario; para la producción, transformación y comercialización de los productos.
- ⇒ Una de las condiciones, útil a la prevalencia de las economías de la coca, es la falta de titularidad y de claridad en las relaciones de los campesinos con los predios.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- ⇒ La fragmentación en cada vez más pequeñas unidades productivas:
- incrementa la pobreza de la familia campesina,
 - estimula la migración a barriadas marginales en centros urbanos o hacia nuevas zonas de colonización y
 - hace fácil presa a la Economía Campesina Familiar y Comunitaria de las redes de intermediación y de procesos de comercialización lesivos a sus intereses: precios bajos para sus productos y precios altos de los insumos.
- ⇒ En la historia de nuestro país la no titulación, la no formalización de la propiedad de la tierra a las familias campesinas ha propiciado que la “valorización de los predios” causada por inversiones del Estado en vías y bienes públicos haya dado lugar a que “terceros” por la vía de la violencia, del engaño, de la manipulación de títulos en las notarías e incluso la “compra de mejoras”, terminen haciéndose a la tierra de regiones enteras y expulsando a zonas y regiones marginales a las familias campesinas de los territorios recién incorporados a la economía y los mercados.
- ⇒ Es necesario que el campesino se “afinque” en su tierra y territorio desarrollando mejoras (casa, obras básicas, cultivos permanentes, etc.). Y para hacerlo es indispensable la titularidad de la tierra. Nadie va a “invertir” en tierra que no le pertenece o de la que lo puedan expulsar.” (*subrayados fuera de texto*)

La situación antes descrita trae como consecuencia: menos áreas cultivadas, menores rendimientos por área, abandono de las actividades productivas y migración de campesinos a las ciudades. También conlleva al desabastecimiento, y pone en riesgo la seguridad alimentaria del país.

Antecedentes Normativos

La tradición jurídica en Colombia atribuye la competencia para conocer y decidir sobre los derechos de propiedad de las tierras y los bienes de naturaleza agraria a los jueces de la república. Por mandato del artículo 229 de la constitución política, se garantiza el derecho a toda persona para acceder a la administración de justicia y se atribuye a la ley la capacidad de definir los casos en los cuales podrá hacerlo sin la representación de abogado. El Código General del Proceso asigna a los jueces civiles municipales la competencia para conocer en única instancia de los asuntos de mínima cuantía y en primera instancia de los asuntos de menor cuantía. Incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los de naturaleza contencioso administrativa.

Se presenta de manera equivocada la tendencia a creer que instituciones o funcionarios públicos tienen competencia para formalizar la propiedad de las tierras rurales por vía administrativa. Esto no solo riñe con los principios constitucionales y legales ya anotados, sino que entra en conflicto con la competencia de la jurisdicción ordinaria en cabeza de los jueces. Existe legislación en materia de tierras por la vía administrativa para efectos de clarificar la propiedad de tierras. La clarificación es distinta a la formalización de la propiedad de las tierras privadas. La primera se refiere, en términos del artículo 3 literal d) de la ley 135 de 1.961, a definir con exactitud las que pertenecen al estado y las que son de propiedad privada. Mientras que la formalización se ocupa de reconocer el derecho individual de propiedad de los particulares. Por lo tanto, no pueden confundirse estas dos funciones.

En 1.961, mediante la ley 135, se le asignó competencia al Incora (hoy Agencia Nacional de Tierras ANT) para clarificar la situación de las tierras. La ANT mantuvo esta competencia en la

ley 160 de 1.994 (art. 48) para definir y delimitar las tierras de propiedad del estado de las de los particulares.

El Decreto Ley 902 de 2017 incluyó dentro de las competencias de la Agencia Nacional de Tierras la de declarar, mediante acto administrativo, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición de quienes ejerzan posesión de bienes inmuebles rurales privados. Esto mediante el procedimiento que establece la misma norma.

La función anotada en el párrafo anterior guarda relación con el objeto del 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.

Debe entenderse que la aplicación del Decreto 902 de 2017 está condicionada a la implementación del acuerdo de fin del conflicto. Lo anterior en la medida en que se señala que procede en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para los programas con enfoque territorial PDET y los de sustitución de cultivos ilícitos PNIS. Luego, no aplica para todos los casos y limita a la mayoría de los campesinos el acceso a la justicia, en busca de que les sea reconocido su derecho de propiedad. Pero, adicionalmente, este Decreto condiciona la competencia de la Agencia Nacional de Tierras a la inexistencia de oposición sobre las acciones que esta emprenda, pues si ello ocurre, debe remitir el caso a los jueces competentes.

Así las cosas, la Agencia Nacional de Tierras, que sustituyó al Incoder, que a su vez había reemplazado al Incora, carece de jurisdicción para conocer y resolver procesos afines al reconocimiento del derecho de propiedad y la formalización de la tenencia de tierras.

Pronunciamiento de La Corte Constitucional

La Corte Constitucional analizó, a través de la sentencia C-073/18, la constitucionalidad del Decreto 092 de 2017 y entre sus consideraciones anotó lo siguiente:

“De lo anterior se extrae que el Acuerdo Final en su punto 1.1.5 estableció el compromiso de tomar medidas concretas y urgentes para implementar los acuerdos en materia de acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y además, de ello, planteó una meta programática que implica el rediseño estructural y las reformas significativas sobre el régimen de la propiedad privada en el país, siendo esto último, lo único para lo cual se hace referencia expresa al trámite ante el Congreso de la República.”

Respecto al artículo 60 del decreto 902 de 2017, que determina las Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas, “la Corte señaló que el contenido de los manuales operativos a que se refiere el literal b) del numeral 1 del referido artículo, se limita a las normas operativas internas del Procedimiento Único, por cuanto la Agencia Nacional de Tierras no tiene capacidad regulatoria.”

Al estudiar el artículo 78 del decreto 902 de 2017, que decía: “Artículo 78. Autoridades judiciales. Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”, la Corte declaró la inexecutable en relación con las autoridades judiciales. “Tal inexecutable se fundó en que, la norma en estudio no podía establecer una competencia judicial indeterminada para el trámite del Procedimiento Único, por vulnerar las garantías de juez natural y de acceso a la administración de justicia.”

Es oportuno destacar que la interpretación de la Corte ratifica que la competencia para conocer y resolver sobre los procesos de formalización de la propiedad de las tierras rurales recae en los jueces de la república. Ahora bien, en decisión apretada por diferencia de un voto a favor, la Corte declaró la constitucionalidad parcial del Decreto 902 de 2017. Varios magistrados hicieron salvamento de voto por la controversia de las competencias administrativas a que se refiere esa norma, y las judiciales en cabeza de los jueces naturales. Veamos apartes de los salvamentos registrados:

El entonces magistrado **Carlos Bernal Pulido** en su salvamento de voto sobre el Decreto 902 anota que por esta vía la Corte introdujo importantes cambios a los textos examinados. Para el Magistrado estos contenidos debían ser discutidos y definidos por el Congreso de la República. Más aún, en razón de la garantía de estabilidad jurídica, otorgada por el Acto Legislativo 2 de 2017 a los desarrollos normativos para aplicación del Acuerdo Final.

El magistrado **Alejandro Linares Castillo** señala que la decisión adoptada por la mayoría no reconoce las diferencias entre los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad privada, y los procesos de adjudicación de bienes baldíos. En opinión del Magistrado, la decisión de la mayoría crea vacíos normativos en lo que respecta a las autoridades y a los jueces competentes, y desplaza la competencia atribuida a la jurisdicción ordinaria civil hacia las autoridades administrativas.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, entre otras consideraciones de su salvamento, sostuvo que la regulación de los procedimientos es insuficiente, no sólo porque no se encuentran definidos tales procedimientos a seguir, sino también porque dejan enormes dudas interpretativas de cuáles son las autoridades y los jueces competentes, lo cual viola los derechos de la defensa, debido proceso y claramente afecta la seguridad jurídica de las personas involucradas. Para la Magistrada disidente, el Decreto Ley en revisión desplaza asuntos tradicionalmente atribuidos a los jueces ordinarios hacia las autoridades administrativas y asigna a la administración el conocimiento de materias que estaban reservadas a la función judicial.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** argumenta su salvamento en que esta materia debió ser discutida y aprobada por el Congreso de la República, única manera de asegurar el nivel de deliberación democrática para una reforma que impacta el derecho de acceso a la tierra y define aspectos centrales, tanto sustantivos como procesales, del régimen de tierras.

Como se aprecia, las razones expuestas por los magistrados de la Corte Constitucional advierten vacíos y dudas en la normatividad vigente. Estos vacíos inducen a interpretaciones diversas y conflictos de competencia sobre los asuntos de formalización de la propiedad de tierras rurales. Los salvamentos coinciden en señalar que esto debe discutirse en foro democrático a través de ley expedida por el Congreso de la República. Dicha consideración concuerda con el espíritu del proyecto de ley 115 de 2020 Senado, en estudio.

El papel de la Superintendencia de Notariado y Registro

Sumado a lo expuesto sobre competencias, tampoco puede entenderse la acción de la Superintendencia de Notariado y Registro con los procesos para clarificar propiedad como capacidad para formalizar la tenencia y posesión de tierras, ni declarar derechos de propiedad. Esta se limita a determinar si son bienes del estado o bienes de propiedad privada, y su producto se constituye en un insumo que ayuda a la decisión de los jueces civiles, pero no los puede sustituir en sus funciones judiciales naturales.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Objeto del Proyecto

La iniciativa en estudio tiene por objeto (i) introducir mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural, mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; (ii) habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio; (iii) incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan; (iv) crear seguridad jurídica en el mercado de tierras; (v) generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia.

Contenido del Proyecto

El Proyecto de Ley comprende dos capítulos, cuyo contenido se consigna en el articulado que se describe a continuación:

El Capítulo I. se ocupa del objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos y consta de cinco artículos así:

- El artículo 1. Trata del objeto del proyecto
- El artículo 2. Se ocupa del ámbito de aplicación.
- El artículo 3. Define las alternativas para la formalización de tierras rurales
- El artículo 4. Determina las competencias
- El artículo 5. Se refiere al procedimiento para la formalización de tierras rurales

El Capítulo II consta de cuatro artículos y define los programas de fomento a la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos.

- El artículo 6. Señala el apoyo a la gestión de la formalización de la propiedad rural de los campesinos
- El artículo 7. Regula la participación de los municipios y departamentos, para 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, como programas de inversión pública.
- El artículo 8. Define la concurrencia de la Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, para cofinanciación e implementación de los programas o proyectos de formalización de tierras de los campesinos de escasos recursos.
- El artículo 9. Se ocupa de la vigencia y derogatorias.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

CONSTITUCIONALIDAD. El Proyecto de Ley en estudio contribuye a desarrollar el mandato del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto busca promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y a los recursos, servicios y programas ligados a la producción, y a mejorar sus ingresos y calidad de vida. Todo lo anterior, en concordancia con el artículo 65 superior sobre la especial protección del estado a la producción de alimentos.

CONVENIENCIA DEL PROYECTO. Abundando en las razones expuestas en la exposición de motivos del proyecto, es oportuno resaltar que la formalización de las tierras de los campesinos no solo es de conveniencia nacional, sino una necesidad sentida y urgente por resolver a este sector de la población. La formalización debe comenzar por reconocer el rol del campesino en su relación con la tierra y la producción de alimentos. Reconocer la existencia de la economía campesina como un sector con características especiales y diferenciadas de las de la agricultura y ganadería comerciales, o de las grandes explotaciones agropecuarias. Aún en medio de las reducidas extensiones de sus propiedades, son los campesinos quienes, en más del 70%, hacen posible la seguridad alimentaria del país, razón de más para que el estado les garantice las condiciones de acceso a los bienes y servicios que soportan su actividad productiva.

Para cumplir con lo anterior, el proyecto de ley invoca la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad de los municipios, los departamentos y la Nación. En consecuencia se trata de aunar esfuerzos, acciones y recursos, para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural campesina en todo el territorio colombiano. 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.

Otra forma de apoyar a los campesinos contenida en el proyecto es la vinculación de los personeros municipales a funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos para el trámite de los procesos de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios. Lo propio ocurriría con los defensores del pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades. A estos últimos se convoca a prestar apoyo y asesoría sin costo para los campesinos, para el trámite de formalización de la propiedad de sus tierras.

Finalmente, otro mecanismo de apoyo al programa es la vinculación de los estudiantes de derecho con terminación académica, quienes podrán prestar servicios de asesoría judicial a los campesinos de escasos recursos, para los fines de esta ley. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.

En síntesis, lo que busca el proyecto es una amplia convocatoria a los más diversos sectores políticos, administrativos, académicos y sociales a una cruzada solidaria por los campesinos. Todo en procura de superar la informalidad de sus predios y garantizarles el derecho a la propiedad de los mismos. Así, estarían habilitados para todos los procesos inherentes a su actividad productiva, el desarrollo de su economía, y calidad de vida.

IMPACTO FISCAL

La implementación del proyecto de ley en estudio, se hará en desarrollo de las actividades misionales propias de la rama judicial, las entidades nacionales y territoriales y no requiere apropiaciones adicionales, por consiguiente, no causa impacto fiscal.

DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En aplicación al artículo 291 de la ley 5 de 1.992, modificado por la ley 2003 de 2019, constituyen causales de impedimento de los congresistas que han de intervenir en el trámite del presente proyecto de ley, los siguientes:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- Cuando el congresista o alguno de sus familiares dentro del primer grado de consanguinidad o primero civil, sea propietario o titular de tierras con falsa tradición o en condiciones de informalidad, que resultaren favorecidas con la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley

IV. MODIFICACIONES

Con la finalidad de precisar contenidos, se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	TEXTO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE
<p>ARTICULO 3. Alternativas para la formalización. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia es un asunto de reconocimiento y declaración de derechos y se desarrollará por vía judicial. La formalización y saneamiento de la propiedad rural no procede frente a predios baldíos. En todo caso, la ausencia de titulares inscritos de derechos reales no determina la condición de baldíos. La naturaleza jurídica del predio deberá acreditarse probatoriamente dentro del proceso.</p>	<p>ARTICULO 3. Alternativas para la formalización. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia es un asunto de reconocimiento y declaración de derechos y se desarrollará por vía judicial. La formalización y saneamiento de la propiedad rural no procede frente a predios baldíos. La naturaleza jurídica del predio deberá acreditarse probatoriamente dentro del proceso.</p>
<p>ARTÍCULO 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 para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos y el registro de títulos que demanden tales programas. Dichas inversiones podrán realizarse con cargo a los recursos del sistema general de participaciones y del sistema de regalías u otras fuentes.</p>	<p>ARTÍCULO 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 para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos y el registro de títulos que demanden tales programas. Dichas inversiones podrán realizarse con cargo a los recursos del sistema general de participaciones u otras fuentes.</p>
<p>ARTÍCULO 8. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces en</p>	<p>ARTÍCULO 8. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en</p>

<p>cumplimiento de la establecida por el numeral 22 del 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. <u>Es función aplicará</u> como asesoría y acompañamiento que fueren necesarios, entre ellos la obtención y aporte probatorio técnico y jurídico.</p>	<p>cumplimiento de la <u>función</u> establecida por el numeral 22 del 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. Esta función se aplicará como asesoría y acompañamiento que fueren necesarios, entre ellos: la obtención y aporte probatorio técnico y jurídico.</p>
---	--

Se concluye, que tanto el espíritu del proyecto de ley 115 de 2020 senado, sus objetivos, y alcances narrados en la exposición de motivos y definidos en el articulado se enmarcan en el respeto y desarrollo de las normas constitucionales de la república de Colombia, que respeta la competencia de la jurisdicción ordinaria, no implica costos fiscales adicionales, y sobre todo, es de la más alta conveniencia social, económica y política para el país.

V. PROPOSICION

Por las razones expuestas, proponemos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 115 Senado de 2020 “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones” en los términos del texto propuesto para primer debate..

De los honorables Senadores



Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Senador coordinador ponente



Miguel Angel Barreto Castillo
Senador ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 115 de 2020 Senado

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:

CAPITULO I

Objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos

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 propiedad y/o dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan, crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación en todo el territorio nacional, respecto a los derechos de los poseedores, propietarios o titulares de tierras privadas con falsa tradición, en condición de informalidad que deseen formalizar la propiedad de sus predios, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental.

La presente ley no aplicará para asuntos relacionados con procesos de titulación de tierras baldías, reforma agraria, restitución de tierras, reubicación y otros similares, los cuales se regirán, por las disposiciones y procedimientos específicos que les sean aplicables.

ARTICULO 3. Alternativas para la formalización. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia es un asunto de reconocimiento y declaración de derechos y se desarrollará por vía judicial. La formalización y saneamiento de la propiedad rural no procede frente a predios baldíos. La naturaleza jurídica del predio deberá acreditarse probatoriamente dentro del proceso.

ARTICULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la República, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del proceso. Excepcionalmente, estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados, creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales.

ARTÍCULO 5. Procedimiento. Los procesos de formalización de la propiedad rural por vía judicial se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el Código General del Proceso y los trámites judiciales expeditos que se encuentren vigentes. Los procesos excepcionales por vía administrativa se desarrollarán conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales.

CAPITULO II

Programas de fomento a la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos

ARTÍCULO 6. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad 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 el territorio colombiano. En todo caso, se trata de apoyo y acompañamiento a los programas de formalización por vía judicial, y de acuerdo a los criterios y competencias de la rama judicial.

Para los fines de la presente ley, los personeros municipales y los defensores públicos 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.

Los consultorios jurídicos de las universidades prestarán apoyo y asesoría gratuita a los campesinos de escasos recursos 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, y en los procesos de saneamiento y titulación de la falsa tradición.

Los estudiantes de derecho con terminación académica, 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.

Parágrafo: Para los efectos de la presente ley, se entiende por campesino de escasos recursos, la persona interesada en la formalización de la propiedad de tierras, que clasifiquen como pequeños productores agropecuarios determinados por Finagro, y cuando el área a formalizar no supere el equivalente a dos unidades agrícolas familiares UAF.

ARTÍCULO 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 para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos, y el registro de títulos que demanden tales programas. Dichas inversiones podrán realizarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones u otras fuentes.

ARTÍCULO 8. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en cumplimiento de la función establecida por el numeral 22 del 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. Esta

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

función se aplicará como asesoría y acompañamiento que fueren necesarios, entre ellos: la obtención y aporte probatorio técnico y jurídico.

ARTÍCULO 9. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Senador coordinador ponente



Miguel Ángel Barreto Castillo
Senador ponente

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las dos y treinta y dos (02:32 p.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 115 de 2020 Senado** “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones”, firmado por los honorables senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Miguel Ángel Barreto Castillo.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.


DEL CY HOYOS ABAD
Secretaria General