



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Tunja, noviembre de 2020

Honorable Senador

GUILLERMO GARCIA REALPE

Presidente y demás Honorables Senadoras y Senadores

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

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 segundo debate.

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

Respetado presidente:

En cumplimiento del encargo de la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del honorable Senado de la República, al **proyecto de ley N° 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 informe que nos permitimos rendir se enmarca en los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 174 y 175 de la Ley 5 de 1992 y se consigna en los siguientes términos:

Trámite del Proyecto

El proyecto de ley objeto de esta ponencia es de iniciativa parlamentaria con autoría de los honorables senadores, Jorge Londoño Ulloa, Angélica Lozano Correa, José Aulo Polo, Iván Marulanda, Antonio Sanguino, Juan Luis Castro, Iván Leonidas Name, y Jorge Guevara. Fue radicado en la Secretaría General del honorable Senado de la República el 21 de julio de 2020 y se encuentra publicado en la gaceta del congreso número 607 de 2020.

El reparto del proyecto correspondió a la Comisión Quinta del Honorable Senado. La Mesa Directiva designó la comisión de ponentes, que luego del estudio correspondiente radicó informe unificado de ponencia positiva, publicada en la gaceta del congreso número 1064 de 2020

El proyecto recibió primer debate, en la sesión de la Comisión Quinta del Senado de la República el 28 de octubre de 2020, en el que se presentaron las siguientes proposiciones:

1. Presentada por el honorable Senador Didier Lobo Chinchilla

PROPOSICIÓN

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo Congreso CRA 7 No 8-68. Of. 432

Tel: 3823266-3268

www.jorgeelondono.com

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Modifíquese el artículo 4 del proyecto de ley 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 cual quedará así:

ARTÍCULO 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.~~

DIDIER LOBO CHINCHILLA
SENADOR DE LA REPÚBLICA

2. Presentada por el Honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía

PROPOSICION

Al TEXTO PROPUESTO 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”.

Adiciónese un párrafo al artículo 4, el cual quedará así:

Parágrafo: Las Autoridades Administrativas que excepcionalmente podrán ser delegadas para estas funciones judiciales serán:

- Las notarías de la jurisdicción donde estén ubicados los predios.
- La Oficina de registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción donde estén ubicados los predios.

CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA
Senador de la República

3. Presentada por el Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria

PROPOSICIÓN ADITIVA

Adiciónese un párrafo al artículo 4 del texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 115 de 2020 de Senado.

Texto propuesto	Texto modificado
ARTÍCULO 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.	ARTÍCULO 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.

<p>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</p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo. Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del artículo 36 del decreto ley 902 de 2017.</p>
---	---

Pablo Catatumbo Torres Victoria
Senador de la República

4. Presentada por la Honorable Senadora Nohora María García Burgos

PROPOSICIÓN

Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 115 de 2020 Senado –“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad rural en Colombia y se dictan otras disposiciones”. El cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO: Los Alcaldes con ayuda del respectivo Gobernador podrán realizar un censo en su respectiva jurisdicción para identificar los campesinos de escasos recursos que requieren asesoría legal para la formalización de la propiedad rural. El censo constituye una herramienta importante para alcaldes y Gobernadores con la cual podrán estructurar y diseñar programas o proyectos de formalización de predios rurales de campesinos de escasos recursos.

NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República

5. Presentada por la Honorable Senadora Nohora María García Burgos

PROPOSICIÓN

Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 115 de 2020 Senado –“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad rural en Colombia y se dictan otras disposiciones”. El cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO: Los Municipios, Departamentos y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) podrán realizar brigadas jurídicas en las zonas rurales con el objeto de explicar los alcances de la presente ley, además de brindar asesoría legal a los campesinos de escasos recursos para iniciar el trámite de la formalización de su predio rural.

NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República

Inicialmente la comisión votó en bloque y aprobó por unanimidad los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7,8 y 9, sobre los cuales no se presentaron proposiciones.

Enseguida la presidencia de la comisión sometió a consideración la proposición del honorable senador Didier Lobo Chinchilla, modificatoria del artículo 4, la cual fue acogida por el ponente y aprobada por unanimidad por la comisión.

Los senadores Carlos Felipe Mejía, Pablo Catatumbo Torres Victoria y Nohora María García Burgos, anunciaron el retiro de sus respectivas proposiciones y las dejan como constancia del debate.

La presidencia sometió a votación el título del proyecto y preguntó a la comisión si desea que el proyecto continúe su trámite ante la plenaria del senado. La comisión lo aprobó por unanimidad.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE SENADO 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”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

CAPITULO I

Objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos

Artículo 1º. 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 2º. 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.

Artículo 3º. 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.

Artículo 4º. 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.

Artículo 5º. 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 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.

En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el 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” en sesión virtual de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República del día veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

Participación de Actores Interesados

Cabe anotar que, durante el proceso solo se recibieron de manera directa, documentos con observaciones y comentarios sobre el proyecto, provenientes del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** en los términos que se sintetizan a continuación:

En 2019, mediante oficio 20191130145531 el Ministro de Agricultura, entre otros asuntos, hace referencia a la formalización por vía administrativa y a la aplicación para estos efectos de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, solidaridad y subsidiaridad de los entes del estado, entre ellos los del orden territorial. Al respecto señala:

Conforme a lo expuesto, es preciso indicar que la Corte Constitucional, respecto de la atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas, en un amplio conjunto de sentencias, ha manifestado que de conformidad con el artículo 116 constitucional, por tratarse de una excepción a la regla general. La interpretación de las normas que confieren ese tipo de competencias debe ser restrictiva y debe basarse en una decisión legislativa que defina, expresamente y de manera precisa, las autoridades investidas de esas funciones, y las materias comprendidas en tal asignación (...) Asimismo ha establecido que una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (C.P. art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del pacto de derechos civiles y políticos) (...) Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley, sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.

En 2020 y de manera específica sobre el proyecto de ley 115 de 2020 senado, el Ministerio de Agricultura expresó las siguientes recomendaciones:

1. Especificar las autoridades administrativas, sus competencias y procedimientos que se adelantarían en los procesos de formalización de propiedad rural en Colombia, de conformidad con lo ordenado el artículo 116 Constitucional.

Sobre esta recomendación del ministerio de agricultura, se aclara: El proyecto no tiene como objeto definir los casos excepcionales específicos. Solo planteaba la posibilidad de que, si se presentare la necesidad y solo para casos especiales y focalizados, una ley diferente pudiese delegar en autoridades administrativas la formalización de la propiedad, como establece el art. 116 de la constitución política. Adicionalmente, en primer debate, la comisión quinta del honorable senado suprimió el inciso final del artículo 4 del proyecto. En consecuencia, se halla superada la recomendación ministerial.

2. Aclarar si mediante el presente proyecto legislativo se derogaría la facultad de la Agencia Nacional de Tierras para adelantar el proceso de formalización por vía administrativa dispuesto en el artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Al respecto se precisa. El proyecto no deroga la facultad que le confiere el artículo 36 del decreto 902 de 2017 a la Agencia Nacional de Tierras, la cual se mantiene vigente, con las limitaciones que allí se establecen, en concordancia con el artículo 116 constitucional.

En el mismo sentido, en octubre de 2020 se recibió el concepto de apoyo al proyecto de ley 115, por parte de la **Federación Colombiana de Municipios**, de cuyo texto se destacan los siguientes apartes.

“La Federación Colombiana de Municipios en su calidad de vocera de los intereses colectivos de todos los alcaldes y alcaldesas del país se permite acompañar y felicitar la presente iniciativa que busca “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”.

Continúa la federación de municipios, *“Y es que en su articulado les permite a municipios y los departamentos 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. Así mismo, les da la posibilidad de 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, las cuales podrán realizarse con cargo a los recursos del sistema general de participaciones (...) u otras fuentes, que es lo que, repetidamente las entidades territoriales demandan con dichos recursos. (...) Esperamos que esta importante iniciativa se convierta en Ley de la República y cumpla tan importante objetivo.”* (cursivas y Subrayados fuera de texto)

Las anteriores intervenciones ocurrieron durante el trámite del proyecto de ley 115 de 2020 Senado. Sin embargo, es pertinente agregar que esta iniciativa tuvo una primera versión bajo el radicado 165 de 2018 Senado, que fue aprobada en primer debate y recibió ponencia favorable para segundo debate. La pandemia de Covid – 19 impidió que en la anterior legislatura el Congreso diera trámite a los proyectos de ley en curso y, en consecuencia, varios como este fueron archivados por cierre de legislatura.

En la primera etapa (P.L. 165 de 2018 S) se realizó un foro y se presentaron intervenciones de diferentes sectores interesados, así:

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia ANUC expresó: *“Un tema del cual no se puede apartar la política pública de tierras es el relacionado con la titulación, porque como lo volveremos a señalar más adelante, los campesinos poseen sus parcelas generalmente heredadas y bajo la característica de sucesiones ilíquidas, que no constituyen derecho de dominio ni garantía real para el acceso al capital a través del sistema financiero. En consecuencia, se requiere la implementación de un programa específico de titulación de tierras a los campesinos (...) de las pequeñas propiedades de las que son dueños, pero mediante una falsa tradición, la cual se debe transformar en derecho de dominio y garantía real mediante procesos de formalización.”*

La misma ANUC en desarrollo del *“Foro Política de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial”*, (Bogotá diciembre de 2012) presentó la ponencia *“Economía Campesina, Desarrollo Rural Sostenible y Paz”* y allí señaló: *“Otro componente de la política, tiene que ver con **el saneamiento de la propiedad rural como instrumento de reincorporación de las tierras de los campesinos al mercado, y a través de este, el acceso al capital vía crédito para el desarrollo de la actividad productiva y el crecimiento económico.**”* (subrayado fuera de texto)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El 21 de febrero de 2019, al cierre de la jornada de movilización para el diálogo social en 20 departamentos del país, la ANUC expidió el documento “Pronunciamiento Ante el Gobierno Nacional”, en el que los campesinos organizados le piden al presidente y al ministro de agricultura “El respaldo claro del gobierno para el trámite ágil, y aprobación de los proyectos de ley 055 de 2018 Senado, sobre normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas; y el 165 de 2018 Senado, sobre formalización de la propiedad de las tierras de los campesinos (...)” (subrayado fuera de texto)

Foro de socialización. Entre acciones precedentes proyecto de ley 115 de 2020, la comisión quinta del honorable senado realizó el 1 de agosto de 2019, el foro para la socialización del proyecto de ley 165 de 2018 senado, al cual concurrieron doscientos líderes campesinos de 27 departamentos del país, representantes del gobierno, la defensoría del pueblo, magistrados, la Universidad UNAD, Confecámaras, académicos y otros actores interesados, de cuyas intervenciones se destacan los siguientes apartes:

El Senador Carlos Felipe Mejía, “(...) Quiero además por supuesto de apoyar al Senador Jorge Londoño en este propósito de sacar adelante estos importantísimos proyectos, (...) este tema de la propiedad, que particularmente para ustedes es la propiedad rural pero es toda la propiedad en Colombia; tenemos este escenario y uno diría: tal vez una de las dificultades estructurales más grandes que tiene el país para lograr el desarrollo y el crecimiento económico (...) pero por sobre todo para que los campesinos colombianos, ustedes, y esta preocupación tan grande del Senador Londoño que apoyamos en la Comisión Quinta se haga realidad, y es que cada propietario campesino colombiano tenga la propiedad de su tierra, tenga los títulos de su tierra para que pueda tener acceso a los bienes del Estado y para poder sacar adelante las dificultades tan grandes que tenemos en la zona sobre todo más olvidadas del país, pero como lo pueden ver es un problema de todas las regiones de Colombia...” (Subrayados fuera de texto)

Intervención de la magistrada del Tribunal Superior de Tunja, María Julia Figueredo. Se transcriben apartes sobresalientes relacionados con el proyecto de ley: (...) llama a la reflexión el hecho del mantenimiento de una situación de informalidad e inestabilidad en la tenencia de la tierra, estos dos aspectos producen inseguridad jurídica en lo relativo a los derechos de propiedad sobre la tierra y es una de las consecuencias de desplazamiento, de despojo, y de violencia histórica en el país, es un tema de inequidad en la distribución del ingreso, de acuerdo a los índices Gini es un problema de inequidad en la redistribución de la riqueza en Colombia y en el mundo, de ahí los grandes intereses que contradicen cualquier posibilidad que facilite la titulación, la formalidad, y la democratización de la población rural campesina en el acceso a la tierra (...) el objetivo que se propone el proyecto de ley 165 y que pues con gran claridad lo expone su real creador y su ponente el doctor Jorge Londoño, reitero, es para dar respuesta a la pequeña propiedad y facilitar a lo largo del territorio nacional la formalización y titulación en reconocimiento de los derechos de la pequeña propiedad agraria para mejorar la dignidad de vida de las familias campesinas en el sector rural; este proyecto de ley por eso es sencillo y corto, porque tiene un objetivo desde la concepción en la respuesta a la problemática social y desde la construcción de la política pública (...) me llama la atención y digo vea lo que logran estos temas, dos grupos políticos en el país coinciden en una misma causa y esto tiene una significación importante desde la respuesta en la política pública de Estado y del Parlamento a temas tan sensibles como es la formalización de la pequeña propiedad, el saneamiento de la falsa tradición, y la titularización de los derechos que por constitución y por ley en el tiempo ha acumulado el campesino trabajador que no es otro que la función social de la propiedad privada a partir del artículo 58 de la Constitución en correspondencia con el artículo 64 de la misma Constitución (...) si se mira desde el componente histórico en la respuesta a las demandas sociales por los problemas rurales, con miras a mejorar el tema de productividad, de desarrollo, y de condiciones de vida que es un tema de derechos humanos y está reconocido en el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) es un tema de desarrollo sostenible, es un tema económico, es un tema de mínimo vital, el acceso a la tierra y el trabajo sobre la tierra es la fuente de ingresos de la familia campesina equivale a su salario, por eso digo es un tema de derechos humanos (...) así las cosas, es una función judicial de declaración y de reconocimiento

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de derechos, los jueces son de mérito, son permanentes, son de carrera, conocen, están objetivamente ligados al decir y al sentir de las pruebas y si no lo hacen prevarican y prevaricar es un delito, luego miraran ustedes estos dos temas, el juez no tiene nominación política, el juez es de concurso de méritos, el juez está lo suficiente formado, pero más allá de eso, con la Ley 141, con el Código General del Proceso en el artículo 141 se le dijo al juez: usted no puede demorar ningún proceso más de un año, si lo demora pierde competencia y eso es grave para un juez, luego se redujo en la práctica los trámites de los procesos judiciales (...)

Intervención del **presidente nacional de la Anuc**, Luis Alejandro Jiménez Castellanos. “(...) el proyecto ni más faltaba tiene el respaldo pleno de la asociación pero además el agradecimiento al Senador Londoño por habernos aceptado, por habernos escuchado, y por invitarnos permanentemente a que demos nuestra opinión, a que aportemos insumos para la construcción y el enriquecimiento del proyecto (...) el proyecto lo que busca es formalizar, reconocerle al campesinado colombiano el derecho a la propiedad de la tierra, no pretende cosa distinta, por eso expresamos: déjennos ser legales, déjennos ser formales, déjennos poder acreditar lo que es nuestro, (...) por qué para nosotros es prioritaria la formalización, el acceso a la propiedad, el tener el justo título nos permite entonces acceder al mercado de tierras, nos permite acceder a los factores de producción, al crédito, nos permite comercializar nuestros productos, nos permite en términos generales existir como sector económico. El campesinado no es solo un sector social, también es un sector económico. Que no se haya reconocido y no se le dé la importancia que tiene en esa dimensión, es distinto, pero representa una economía muy valiosa que será tema de otro evento y en ese sentido necesita también las garantías y parte de ellas es reconocer su propiedad. (...) este proyecto lo que busca es únicamente la falta de titularidad, de lo que es la propiedad de los campesinos luego no estamos pidiendo que nos regalen nada, simplemente pedimos que nos dejen existir, en igualdad de derechos como existen los demás propietarios en Colombia; (...) el campesino no es experto en el manejo de leyes, no es una persona pudiente para contratar los servicios de asesoría jurídica, y por eso se requiere la acción del Estado (...) los personeros y defensores públicos también pueden apoyar el proceso de formalización de los predios de los campesinos y obviamente sin costo, un aporte valioso que habrá que tener en cuenta en la ponencia para segundo debate.

Intervención de la Doctora Julialba Ángel, **Decana de Ciencias Agrarias de la UNAD**. “(...) hablarles específicamente del Proyecto de Ley 165 del 2018, para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, este representa un pequeño, pero a la vez un gigante paso porque es el más rápido, y porque es el paso más real para avanzar (...) es importante también avanzar en los beneficios integrales para el pequeño propietario en el sentido de que esa propiedad sea formalizada ...”

Intervención del Doctor Rodrigo Mejía, **Secretario General de Confecámaras**. (...) quisiera llamar la atención que la preocupación que nos asiste desde el sector empresarial y de otros sectores es, las dificultades de acceso al crédito, para el sector rural y para el sector campesino, y en general a los pequeños empresarios de Colombia, no puede ser posible que en Colombia un país de microempresas, en donde el 85 % o más de las empresas son pequeñas emprendimientos, solamente hay crédito para el 12 % de las empresas, y no hay crédito para las empresas porque no hay garantías suficientes, porque los bancos entienden, o los sectores formales del crédito solo entienden que la garantía es la garantía real, la tierra o la prenda sobre bienes de gran inversión.

Intervención del Doctor Jorge Camargo, **Defensor del Pueblo Delegado para Asuntos Agrarios y Tierras**. “(...) La relación del hombre con la tierra, del hombre con el territorio, el derecho agrario o agropecuario, están considerados internacionalmente con los derechos humanos, por supuesto fundamentales, pero más allá fundamentales derechos humanos (...) por supuesto el derecho, el acceso a la tierra, a la formalización de la propiedad, al acceso a proyectos productivos, a infraestructura, a bienes y servicios, a la salud, a la educación de la población campesina. (...) Hay un tema que va de la mano de los proyectos de ley que se están

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

hoy debatiendo, sobre todo de la formalización de la propiedad, que como ustedes muy bien dicen no es suficiente, el procedimiento administrativo que está establecido, sino que debe haber un procedimiento judicial (...)"

Intervención de la representante de la **Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia ANMUCIC**, Nelcy Jaimes "(...) en buena hora, lo consideramos indispensable para que se haga justicia en Colombia, esta herramienta como instrumento legal, para los campesinos que como yo ya llevamos 50 años y no hemos podido tener propiedad de la tierra, realmente se hace justicia, y mucho más en este momento cuando tenemos que ya hay unos derechos aprobados de los campesinos y las campesinas..."

Concordancia con la directiva 007 del Procurador General de la Nación. El proyecto de ley 115 de 2020 senado, coincide con los lineamientos del señor Procurador General de la Nación sobre el reconocimiento de los derechos del campesinado, consignados en la directiva 007 de 2018. Específicamente en los siguientes numerales: "TERCERO: INSTAR a las distintas autoridades administrativas competentes del orden nacional y territorial a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas a favor del efectivo reconocimiento, inclusión, protección y promoción de los derechos del campesinado, con enfoque diferencial, etario, territorial y de género. (...) QUINTO: EXHORTAR a las autoridades administrativas de todo orden para que generen acciones de discriminación positiva y políticas para visibilizar y sensibilizar, respecto a los derechos del campesinado, que garanticen el derecho constitucional de igualdad material, y promuevan la productividad, el desarrollo social y económico y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra."

Objeto del Proyecto de Ley

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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

Justificación de la Iniciativa

Como se consignó en la exposición de motivos del proyecto de ley 115 de 2020 Senado y lo confirman los aportes y conceptos de diferentes intervinientes, entre otros el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Federación Colombiana de Municipios y las asociaciones campesinas, el proyecto se ajusta a la necesidad del campesinado y a la normatividad existente sobre la materia, de la cual se reitera la siguiente:

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.

Según Eduardo Díaz, 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- 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.
- 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.”

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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

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 garantizar el derecho a la propiedad de los mismos, que los habilita para ejercer sin restricciones su actividad productiva, el desarrollo de su economía, y la 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 genera impacto fiscal diferente.

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:

- Cuando el congresista o alguno de sus familiares dentro del segundo grado de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

consanguinidad, segundo de afinidad 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

Modificaciones

Habiendo estudiado el texto aprobado en primer debate por la comisión quinta del senado de la república y las consideraciones expuestas esta ponencia, se encuentra que el **proyecto de ley N° 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”** se ajusta a los requerimientos constitucionales y legales.

La comisión de ponentes manifiesta conformidad con el articulado y título del proyecto aprobado en primer debate, y no considera necesario incorporar nuevas modificaciones

Proposición

Por las razones expuestas, proponemos a la plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo 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 adjunto, que hace parte integral del presente informe.

De los honorables Senadores



Jorge Eduardo Londono Ulloa
Senador coordinador ponente



Miguel Ángel Barreto Castillo
Senador ponente



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA 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”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

CAPITULO I

Objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos

Artículo 1º. 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 2º. 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.

Artículo 3º. 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.

Artículo 4º. 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.

Artículo 5º. 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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo Congreso CRA 7 No 8-68. Of. 432

Tel: 3823266-3268

www.jorgeelondono.com

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 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.

De los honorables Senadores



Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Senador coordinador ponente



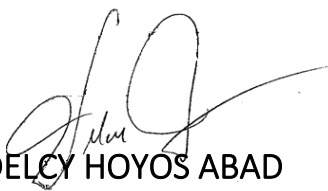
Miguel Ángel Barreto Castillo
Senador ponente

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las ocho (08:00 a.m.) se recibió el informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del proyecto de ley **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”, suscrito por los senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Miguel Ángel Barreto Castillo.

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



DELCEY HOYOS ABAD
Secretaria General