

✓

**PROYECTO DE LEY No 125 Por el cual se formaliza la propiedad rural a campesinos que demuestren la tenencia o la posesión, y se adjudican terrenos baldíos a familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y a víctimas del conflicto armado objeto de restitución de tierras en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** La presente ley tiene como objeto formalizar la propiedad rural de familias campesinas que logren demostrar la tenencia o la posesión, y garantizar el acceso a la tierra de familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y a víctimas del conflicto armado objeto de restitución de tierras en terrenos baldíos, que se encuentren fuera de un radio de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 2.** Modifíquese el Artículo 67 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 67. La Agencia Nacional de Tierras -ANT-, o quien haga sus veces, señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.**


En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona, a estas áreas se les dará el carácter de baldío reservados, susceptibles de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, la ANT deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

La ANT está facultada para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

**Parágrafo 1°.** No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de **doscientos cincuenta (250) metros** alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas, tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.



b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.

**Parágrafo 2º.** Los terrenos baldíos objeto de la presente ley, serán adjudicados exclusivamente a personas naturales que tengan la tenencia o la posesión de los predios y que no excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar, a familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, y a víctimas del conflicto armado objeto de restitución de tierras.

**Artículo 3.** Modifíquese el Artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 66. A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto.

**Artículo 4.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga la Ley 1728 de 2014 y todas las normas que le sean contrarias.

  
JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

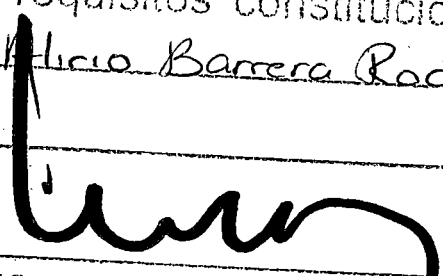
**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 225 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. S. Josue Alirio Barrera Rodriguez

  
SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### *Justificación*

#### **Planteamiento del problema.**

En efecto, la historia agraria en Colombia ha puesto en evidencia una ineficiencia sistemática del Estado para responder a la problemática más compleja y jamás resuelta en más de doscientos años de vida republicana, a saber: la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, el acceso a ésta y su distribución. A pesar de ser un mandato constitucional<sup>1</sup>, objeto de debate y de decisión en diversas reformas agrarias<sup>2</sup>, no ha existido un arreglo institucional lo suficientemente sólido que permita generar las grandes transformaciones que el país reclama en esta materia.

La Ley 160 de 1994<sup>3</sup>, sin embargo, intentando responder a ese mandato constitucional y con la pretensión de saldar la deuda que se tiene con el campesinado colombiano, en su objeto priorizó los siguientes aspectos:

promover y consolidar la paz; reformar la estructura social agraria; promover la adquisición de tierras de campesinos de escasos recursos; elevar el nivel de vida de la población campesina; fomentar la adecuada explotación social de aguas y tierras; aumentar el volumen de producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola; promover el mejoramiento económico y social de la población rural; garantizar condiciones y oportunidades de participación equitativa a la mujer campesina e indígena; y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos (Congreso de la República, 1994).

A pesar de ello, aun cuando esta ley estableció lineamientos y avances importantes sobre el tema, no resolvió el problema de fondo, pues aún existe un desconocimiento profundo de las problemáticas y necesidades agrarias por parte de las instituciones en la medida que, por ejemplo, no se cuenta con un inventario de tierras baldías o de predios que estén bajo la condición de tenencia o de posesión, lo que obliga a que una gran cantidad de campesinos trabajen la tierra en condiciones de informalidad y a que, los que aún no la tienen, vean cada vez más lejana la posibilidad de tenerla.

Recientemente, con la firma e implementación del Acuerdo de Paz (2016), en su Punto 1 denominado *hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral -RRI-*, se pretende sentar las bases para la transformación estructural en el campo que contribuya a revertir los efectos del conflicto armado sufrido en Colombia, principalmente, sobre las condiciones que han facilitado la persistencia de la

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 64: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación; salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

<sup>2</sup> Las reformas agrarias históricas más significativas estuvieron circunscritas en torno a las siguientes leyes: Ley 200 de 1936; la Ley 100 de 1944; Ley 135 de 1961; Ley 160 de 1994.

<sup>3</sup> Ley 160 de 1994: “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

violencia en el territorio cuyas causas históricas son, ciertamente, la exclusión del campesinado en relación con el acceso, la concentración, la restitución y la formalización de la tierra (Acuerdo de Paz, 2016). Dentro de los principios rectores de la RRI, entre otros, se encuentra:

(...) **Principio de la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra:** mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades (...). (p. 13)

Con todo, las pretensiones de esta RRI son ambiciosas en cuanto a lograr resolver las problemáticas que no han permitido que la transformación del campo colombiano se materialice en las regiones, procurando llegar a la mayor cantidad de personas a lo largo del territorio nacional. La RRI se enfoca, especialmente, en cuatro aspectos: 1) realizar una formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural de 7 millones de hectáreas; 2) crear un fondo de tierras de 3 millones de hectáreas para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; 3) contribuir con la política de restitución de tierras; y 4) fomentar la adjudicación de tierras a pueblos y comunidades étnicas. Estas intenciones están circunscritas en unos principios generales para su implementación, entre los cuales es pertinente destacar el siguiente:

(...) **Integración territorial e inclusión social:** las medidas que se adopten en la implementación deben promover la integración de los territorios al interior de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad. (p. 193)

Sin embargo, aun cuando la intención de la RRI es formalizar la propiedad rural en un número representativo de hectáreas, integrar los territorios, especialmente los marginados, democratizar el acceso a la tierra en tanto a igualdad, y avanzar en el proceso de entrega de tierras a campesinos que sean sujetos de ordenamiento social; difícilmente esto se podrá materializar, pues precisamente la Ley 160 de 1994 avanzó en algunos temas agrarios, pero profundizó el problema del acceso a la propiedad de la tierra, en tanto que el Artículo 67 generó una medida limitante en la adjudicación de los baldíos, modificada por la Ley 1728 de 2014, vigente hoy en día, que no permite titular terrenos baldíos a campesinos si estos predios se encuentran ubicados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables<sup>4</sup>.

### **La delimitación en la adjudicación de baldíos y su incidencia en el proceso de formalización de la tierra.**

A las causas históricas sobre la cuestión no resuelta de la propiedad de la tierra que facilitaron la persistencia de la violencia en el territorio, se le incorpora este nuevo elemento a manera de obstáculo

---

<sup>4</sup> Ley 1728 de 2014. Parágrafo 1. “No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones: a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera” (Negrilla fuera de texto).

que, desde 1994, promueve condiciones de inequidad, discriminación y marginalidad. Efectivamente, para la época el país mostraba una economía nacional creciente debido en gran medida al auge de la explotación de hidrocarburos y de minerales, aunque lastimosamente enmarcada en un contexto nacional violento producto del conflicto armado y del apogeo de los carteles del narcotráfico.

En la actualidad, Colombia cuenta con un número significativo de concesiones para la explotación de hidrocarburos y de minerales; si bien existen regiones del país en donde esta actividad se concentra en una mayor proporción, la realidad es que está presente en un muy alto porcentaje del territorio rural nacional. Su regulación está a cargo del Ministerio de Minas y Energía a través de sus dos entidades adscritas para tal fin, a saber: la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

El derecho a explorar el subsuelo y explotar los recursos naturales del país, en el caso de la minería, se concede a través de títulos mineros otorgados por la ANM. En la página oficial de Internet de esta entidad (2023), se manifiesta que de los 114 millones de hectáreas (Ha) que tiene el territorio nacional, cerca del 5% (5.186.076 Ha) están tituladas para la actividad minera, de las cuales el 2,3% (2.385.595 Ha) están en exploración, 1,6% (1.659.544 Ha) en construcción y montaje, y 1,1% (1.140.936 Ha) en explotación. Asimismo, se precisa que, en 30 de los 32 departamentos del país existen 9.602 títulos mineros vigentes para la operación en general, de los cuales cerca de 2.112 títulos son exclusivos para la explotación: el elemento más explotado corresponde a los materiales de construcción (57%), seguido por el carbón (17%), metales preciosos (11%), calizas (5%), minerales industriales (4%), piedras preciosas (4%) y otros metales 2% (Agencia Nacional de Minería, 2023).

Lo anterior quiere decir que, si de 2.112 títulos que corresponden exclusivamente a la fase de explotación, el 62% (1.310 títulos) obedecen a materiales de construcción y a piedras calizas, estos no estarían sujetos a la limitante de adjudicación de baldíos, toda vez que la ley objeto del presente proyecto los excluye explícitamente<sup>5</sup>. Por lo tanto, el 38% restante (802 títulos) que correspondería a la explotación de carbón, de minerales industriales, de piedras preciosas y de metales preciosos, sería la cifra de los títulos mineros a tener en cuenta a la hora de analizar los impactos negativos que detenta la medida en cuestión.

En el caso de la explotación de recursos naturales del sector de hidrocarburos, su regulación está a cargo de la ANH. Esta entidad tiene una herramienta digital denominada “Geovisor” (instalada en su página oficial de Internet) que permite visualizar gráfica y dinámicamente capas de información sobre los contratos de exploración y explotación. Allí, se puede observar a través del mapa de tierras actualizado al día 29 de marzo de 2023, que las áreas asignadas a exploración y explotación de hidrocarburos superan los veinte millones de hectáreas (20.416769 Ha), de los cuales, cerca de dos

---

<sup>5</sup> Ley 1728 de 2014. Parágrafo 1. “No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones: a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; [...] **dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas** [...]” (Negrilla fuera de texto).

millones y medio (2.454.380 Ha) corresponden a la fase de explotación, circunscritas en 234 puntos de extracción (pozos) en todo el territorio nacional<sup>6</sup> (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2023).

En este escenario, a lo largo de dos centurias, un número representativo de familias campesinas, por razones diversas propias de las realidades políticas, sociales y económicas del país, se asentaron alrededor de estas zonas de producción minera y petrolera, en su gran mayoría, en un tiempo anterior a su explotación. No obstante, no existe una estadística oficial sobre un número específico de campesinos que estén fundados en estas zonas y que se sean afectados por cuenta de esta restricción en la adjudicación, pues el Estado no cuenta aún con un inventario de bienes baldíos que estén ocupados y, por lo tanto, tampoco ha podido cumplir con su deber constitucional de garantizarles el acceso a la tierra.

Muchos de estos campesinos que, en su gran mayoría, son sujetos de reforma agraria y ocuparon los terrenos en la extensión permitida por la norma, solicitaron la titulación de sus predios a los entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), y a la hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT). Dentro de estas solicitudes pueden presentarse situaciones en donde algunos se establecieron en una extensión superior a la permitida por la Unidad Agrícola Familiar (UAF)<sup>7</sup>, pero en tal caso, el Estado tiene las herramientas institucionales para realizar la clarificación de la propiedad rural y, de corresponder, realizar la recuperación de estos baldíos para la nación.

Ahora bien, al ser sujetos de adjudicación de reforma agraria, la mayoría de estos campesinos reúnen las condiciones suficientes para ejercer tal condición, es decir, tienen sus terrenos explotados económicamente con cultivos y ganaderías como la norma lo exige<sup>8</sup>; en virtud de ello, resulta evidente que un número importante de éstas son tierras fértiles y productivas.

---

<sup>6</sup> Llama la atención que esta cifra de puntos de extracción no coincide, por lo menos no de manera exacta, con el número de contratos referidos por la Ministra de Minas y Energía, Irene Vélez, a los medios de comunicación nacionales en el mes de octubre del año 2022, cuando afirmó que, para esa fecha, existían más de 147 contratos en fase de explotación (Sala de Prensa Ministerio de Minas, 2022a). La razón de esta diferencia en la estadística puede obedecer a que es posible que algunos de los contratos de explotación estén suspendidos por diversas razones. La Ministra, en noviembre de 2022, en la apertura de la quinta Cumbre del Petróleo, Gas y Energía, organizada por la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP), expresó “que el Ministerio inició la constitución de una mesa técnica junto con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP) para analizar 380 contratos e identificar los cuellos de botella que puedan tener algunas que se encuentran detenidas por razones asociadas con el orden público, la conflictividad social y los trámites ambientales, entre otros” (Sala de Prensa Ministerio de Minas, 2022b). También, es probable que esta diferencia obedezca a que en algunos casos un solo contrato le adjudica a la misma compañía la explotación de varios pozos o puntos de extracción en diferentes bloques. Por tanto, en el caso de explotación de hidrocarburos el aspecto a tener en cuenta para que opere la restricción objeto del presente proyecto de ley es cada punto de extracción de boca de pozo, que para el caso es de 234 puntos de explotación según la estadística vigente en el mapa de tierras de la ANH actualizado a 29 de marzo del año 2023.

<sup>7</sup> La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es la extensión máxima de tierra rural que se pueden adjudicar a campesinos en Colombia, divididas por zonas relativamente homogéneas en todo el país. Están reglamentadas por la Resolución No. 041 de 1996, expedida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

<sup>8</sup> Ley 200 de 1936. Artículo 1: “Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica (...)”.

Por otro lado, en relación con la política de acceso a tierras de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente que propone la creación de un fondo de tierras de 3 millones de hectáreas planteado en la RRI del Acuerdo de Paz (2016), se presupone que de no modificarse o derogarse esta restricción a la adjudicación, es muy improbable que puedan hacer parte de esa estrategia las tierras fértiles que se encuentren delimitadas por cuenta de la explotación de minerales y de hidrocarburos, salvo las tierras de propiedad privada que a expensas de este fondo se compren para su adjudicación a campesinos. Este tema se abordará con mayor detalle en la conclusión de este escrito.

De igual manera, la política de restitución de tierras también se ha visto profundamente comprometida debido a esta restricción. Justamente, en un proyecto de investigación de Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia (2021), se realiza una muy oportuna y detallada descripción sobre lo problemático e inconveniente que resulta esta limitante de adjudicación de baldíos sobre el derecho a la reparación de campesinos que reclaman la formalización de la propiedad en virtud de la restitución de su tierra en calidad de víctimas del conflicto.

De hecho, la existencia de esta disposición afecta a la política de restitución de tierras ya que, si bien la Ley 1448 de 2011<sup>9</sup> contempla unos términos perentorios para el desarrollo del proceso de restitución, esta limitante en la adjudicación, especialmente en la etapa posterior al fallo, atenta contra el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto a su reparación integral, debido a que un alto porcentaje de las decisiones emitidas por parte de los juzgados de restitución de tierras se han determinado en predios baldíos que se traslapan con títulos mineros, impidiendo la restitución efectiva de las tierras. Esto debido a que la ANT no puede adjudicar tales predios y, por consiguiente, el hecho de no hacer efectiva la sentencia judicial sugiere, en tal caso, pensar en un programa agresivo de formalización de tierras (Romero, 2021; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, 2016).

### **La intención del legislador al aprobar la delimitación en la adjudicación de baldíos**

Toda esta problemática tuvo su génesis en el año 1992 con la radicación del Proyecto de Ley 114 de 1992 Cámara – 176 de 1994 Senado, que dio vida a la Ley 160 de 1994. El Proyecto original en su argumentación principal decretaba la limitación de áreas inadjudicables en terrenos baldíos solamente a aspectos como la concentración de la propiedad rural y la explotación de la tierra en términos de índices de productividad. No obstante, en ningún momento en ese proyecto se mencionó limitante alguna para la adjudicación de baldíos en zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; sin embargo, durante el debate legislativo el escenario cambió considerablemente (Congreso de la República, 1994).

Pues, sin mostrar argumentos en defensa del campesinado, e insinuando razones de protección de los proyectos de alto interés nacional, orden público y salvaguarda de la economía nacional, durante el trámite legislativo el Congreso estableció la prohibición de adjudicar baldíos dentro de un radio de cinco mil (5.000) metros alrededor de las zonas en donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, dando origen a la limitante de adjudicación de baldíos establecida en el actual literal “a”, parágrafo uno (1), del artículo 67 de la ley 160 de 1994. Evidentemente, la esencia del proyecto de ley inicial se había modificado drásticamente y la discusión se sesgó: se

<sup>9</sup> Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

abandonó el camino de una perspectiva territorial hacia un enfoque de economía nacional, presuntamente en beneficio de las empresas extractivistas (Romero, 2021, p. 25).

Lo inverosímil de todo ese suceso es que, en efecto, en el escenario nacional se presuponía que la esencia de esa norma era saldar la deuda histórica que se tenía con el campesinado colombiano, acatando por demás el mandato constitucional de promover el acceso a la tierra a campesinos que, desde un enfoque territorial, incluyera a todas las regiones por igual. Sin embargo, la creación de esta limitante no permitió que esto se materializara y, por el contrario, fue un detonante generador de desigualdades y nuevas violencias que al día de hoy se encuentran vigentes.

Posteriormente, en la Ley Estatutaria 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), en el Artículo 156, el Congreso de la República modificó significativamente esta medida limitante, reduciéndola de cinco mil (5.000) metros a quinientos (500) metros de radio. No obstante, dos años después esta Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-175-09, con fundamento en que no se llevó a cabo el trámite de consulta previa frente a ciertas disposiciones que, aunque son diferentes a la delimitación de adjudicación de baldíos, sí lo requerían.

No en vano, en el año 2011, la Senadora Alexandra Moreno Piraquive se abanderó del tema y presentó el Proyecto de Ley 046 de 2011 Senado – 226 de 2012 Cámara. Este Proyecto de Ley es el que posteriormente se convirtió en la Ley 1728 de 2014, que a su vez modificó el Artículo 67 de la Ley 160 de 1994. La pretensión de esa iniciativa fue concreta: reducir el área de adjudicación de baldíos en zonas de explotación de recursos no renovables, de cinco mil (5.000) metros a quinientos (500) metros del punto de extracción. Entre otros aspectos, este proyecto de ley pretendía recobrar la vigencia de la Ley 1152 de 2007 (aplicando el concepto de reviviscencia), que también redujo la limitación de adjudicación a quinientos (500) metros. Sin embargo, esta delimitación finalmente quedó circunscrita en dos mil quinientos (2.500) metros, vigente hoy en día (Congreso de la República, 2014). Cabe resaltar que los Ministerios de Agricultura y de Minas tuvieron oportunidad de defender su posición en ese debate legislativo. Por su parte, la Cartera de Agricultura manifestó que:

más de 5 millones de campesinos se verían afectados con la destinación de esas extensiones de tierra a la minería. Este ministerio consideraba pertinente la modificación de esta disposición normativa, en tanto que se estaba presentando una problemática social por la inadjudicabilidad de esos baldíos, toda vez que los campesinos asentados en esos lugares veían con preocupación cómo se les había restringido el derecho a acceder a la propiedad de bienes que habían venido ocupando y explotando durante mucho tiempo. Las normas sobre dotación y acceso a tierras, y en particular sobre titulación de baldíos, estaban orientadas en gran medida a corregir las restricciones en cuanto a distribución de la tierra, por ello era imprescindible incentivar el desarrollo de la agricultura, formalizar la propiedad y direccionar un progreso económico y social desde la orientación de los procesos de ordenamiento territorial (Romero, 2021, p. 32).

Por otro lado, el Ministerio de Minas precisó sobre:

la importancia del sector minero en la economía nacional, siendo el sector más sólido aportante a la economía colombiana cuyo nivel de crecimiento generaba grandes expectativas para el desarrollo del país (...) Por lo que, para este Ministerio, era inconveniente reducir la franja de reserva a la explotación de recursos naturales no renovables, argumentando que las actividades mineras requieren de grandes espacios para su desarrollo, y con esa disminución se limitaban

las actividades de exploración y explotación de estos recursos y se afectaba el desarrollo de los proyectos mineros (Romero, 2021, p. 33).

La evidencia muestra que en el debate legislativo que definió esta ley, los congresistas dejaron de lado los argumentos relacionados con las realidades campesinas y su vínculo con la tierra, y nadie mencionó la problemática que encierra el conflicto armado en torno a la tierra; por el contrario, como si se tratara de una subasta, se debatió la distancia permitida para la adjudicación de baldíos en estas zonas, negociando de 500 mts a 1.000 mts y a 2.500 mts, siendo este último el rango vigente (Romero, 2021, p. 32).

De cualquier modo, resulta probable que, si bien la intención del legislador para aprobar esta medida no necesariamente estuvo sujeta a argumentos artificiales, queda claro que se desmarcó radicalmente de responder a ciertas problemáticas y necesidades del campesinado en su condición de sujeto de derecho de especial protección constitucional: no se tuvo en cuenta a campesinos ancestrales con posesión, tenencia u ocupación de buena fe exenta de culpa, tampoco a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, ni a comunidades étnicas, menos aún, a campesinos que reclaman la formalización de la propiedad en virtud del derecho a la restitución en su calidad de víctimas, asentados en las zonas donde se adelantan procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

### **El Congreso ante el contexto sociopolítico actual: ¿puede derogar o reducir esta delimitación a la adjudicación de baldíos?**

El presidente de la República, Gustavo Petro, el 24 de septiembre del año 2022, en un diálogo que tuvo con la red de emisoras comunitarias, pidió a las regiones que tradicionalmente son conocidas por el petróleo, que consideren otras formas de economía, como la agrícola o el turismo, señalando que tienen mucho potencial en el ecoturismo: “En mi opinión el Casanare tiene una enorme posibilidad en la agricultura, la agroindustria que se deriva de ella y el turismo ecológico (...) Sobre esas tres ramas, agricultura, agroindustria y turismo, las cuales pueden construir la prosperidad de la sociedad del Casanare y sobre la sociedad llanera en general, ese es el camino que proponemos y hay que empezarlo a construir, mientras el mundo va alejándose del otro camino que tenía esa región del cual vivió de regalías”. Con esto, se espera que el Gobierno nacional apoye esta iniciativa legislativa de manera explícita y contundente.

Ciertamente, las regiones donde se explotan hidrocarburos han contado con una economía que principalmente ha dependido de las regalías, que por ley les deja esta actividad. Sin embargo, con la modificación de esa legislación a través de la Ley 2056 de 2020, este recurso disminuyó considerablemente y estas regiones lo dejaron de percibir en las mismas proporciones que antes. Paradójicamente, la invitación que hace el presidente resulta oportuna; sin embargo, el campesinado de estas regiones no podrá utilizar su tierra para generar esta prosperidad que él propone siempre que exista la imposibilidad de titularla. Si se pretende despetrolizar la economía en estas zonas, y esto supone un proceso paulatino, es fundamental que los campesinos puedan acceder a créditos y a subsidios sin estar a la merced de ese proceso; no obstante, para que esto se dé es imprescindible que los campesinos allí fundados tengan la oportunidad de tener los títulos de propiedad de sus tierras.

Ahora bien, es muy improbable y no existe evidencia de que en virtud de la titulación de las tierras ubicadas en esta zona de influencia, la industria petrolera vaya a reversar o disminuir sus ingresos; el campesino, sin embargo, sí ve perjudicado su futuro si no formaliza su propiedad rural. En relación

con esto, la exministra de Agricultura, Cecilia López, el 19 de abril, en el Gran Foro de Perspectivas Económicas 2023 organizado por diario *El Colombiano*, sostuvo que: “la transición energética es imposible sin la transferencia productiva y en Colombia como en la mayoría de los países es inviable sin la recuperación del sector agropecuario”. ¿Qué va a pasar entonces con el sector agropecuario productivo ubicado en estas zonas de influencia petrolera/minera?

En realidad, estas áreas inadjudicables en su gran mayoría son tierras fértiles y, prueba irrefutable de ello, es que están siendo explotadas para la agricultura y para la ganadería, en muchos casos, a través del derecho de contrato de uso que les otorga la ANT, estipulado en el Acuerdo 58 del 16 de abril de 2018 "Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables", modificado y adicionado por el Acuerdo 118 del 24 de marzo de 2020. En tal caso, si esta figura opera eficientemente intentando formalizar la actividad rural en tierra baldía, ¿por qué habría de ser un obstáculo para la actividad petrolera/minera que a estas tierras se les conceda el título de propiedad?

Por supuesto, no es un buen argumento considerar la idea de que la titulación de estos predios ubicados en la jurisdicción delimitante interrumpiría los procesos de exploración y de explotación, pues en ese caso, existe una muy completa normatividad de servidumbres; para el sector de hidrocarburos a través de la Ley 1274 de 2009<sup>10</sup>, y para el sector minero a través de Ley 685 de 2001<sup>11</sup>. Asimismo, hoy en día y desde antes de la entrada en vigencia de esta legislación, un sinnúmero de predios privados está ubicado en las proximidades de los puntos de explotación de recursos naturales no renovables y, justamente, la legislación de servidumbres ha garantizado que su exploración y explotación se desarrollen de manera óptima e ininterrumpida.

De hecho, en la actualidad algunos de estos terrenos que otrora fueron baldíos se adjudicaron y titularon a campesinos en las goteras de los puntos de explotación minera/petrolera, antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994; hoy esos predios privados, ubicados ahora dentro de la superposición de esta zona buffer de 2.500 metros de radio, son considerados aptos por la ANT a causa de la compra de predios con ocasión del fondo de tierras de tres (3) millones de hectáreas que propone crear la RRI del Acuerdo de Paz. En ese marco, a través del memorando No 20201030280153, de fecha 24 de noviembre de 2020, emitido por la Oficina Jurídica de la ANT, le conceptúa a la Dirección de Acceso a Tierras de esa misma entidad que: “en principio, no habría restricciones jurídicas para la adquisición directa de predios privados que se crucen con zonas de

---

<sup>10</sup> Ley 1274 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras. Artículo 1°. *Servidumbres en la Industria de los Hidrocarburos*. La industria de los hidrocarburos está declarada de utilidad pública en sus ramos de exploración, producción, transporte, refinación y distribución. Los predios deberán soportar todas las servidumbres legales que sean necesarias para realizar las actividades de exploración, producción y transporte de los hidrocarburos, salvo las excepciones establecidas por la ley. Se entenderá que la servidumbre de ocupación de terrenos comprenderá el derecho a construir la infraestructura necesaria en campo e instalar todas las obras y servicios propios para beneficio del recurso de los hidrocarburos y del ejercicio de las demás servidumbres que se requieran.

<sup>11</sup> Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Artículo 166. *Disfrute de servidumbres*. Para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas sus fases y etapas, podrán establecerse las servidumbres que sean necesarias sobre los predios ubicados dentro o fuera del área objeto del título minero. Cuando, para la construcción, el montaje, la explotación, el acopio y el beneficio, en ejercicio de las servidumbres se requiera usar recursos naturales renovables, será indispensable que dicho uso esté autorizado por la autoridad ambiental, cuando la ley así lo exija.

explotación de recursos naturales no renovables, puesto que no existe disposición normativa que lo prohíba”.

Siendo así, indudablemente el criterio para crear ese fondo de tierras es adjudicarle una propiedad rural fértil y productiva a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. De manera que, si una propiedad privada rural superpuesta en la zona de explotación petrolera/minera goza del privilegio de ser nuevamente “adjudicada”, explotada agropecuariamente, por ende fértil, ¿por qué no habría de tener la misma posibilidad una tierra ubicada en la misma superposición que siendo baldía es igual de fértil? La cuestión de fondo al final sólo se resolverá realizando la acción más justa que esta generación de dirigentes puede aportar a la cuestión no resuelta de la tierra en estas zonas inadjudicables, a saber: titularles sus tierras. El no hacerlo, seguramente, será el detonante de nuevos conflictos en los territorios.

Así las cosas, otro interrogante que resulta de todo este debate es que si bien no hay evidencia alguna sobre la existencia de un criterio objetivo para establecer y mantener esta restricción, o por lo menos no en una extensión de tierra tan grande, resulta tremendamente inquietante que, aun así, se les otorgue implícitamente un “derecho de influencia” sobre la superficie terrestre a quienes exploten el subsuelo. Aquí es oportuno precisar que el área de influencia del radio de dos mil quinientos (2.500) metros que trata la norma, asciende a 1.963 hectáreas<sup>12</sup>; ésta, sin duda, es una escandalosa extensión de tierra en donde las compañías petroleras tienen el control absoluto. La propuesta de este proyecto de ley, de reducir el radio de delimitación a doscientos cincuenta (250) metros, permitiría que la zona de influencia quede determinada en un área de un poco más de diecinueve (19) hectáreas<sup>13</sup>; ésta es, desde luego, una extensión mucho más razonable.

A causa de lo que antes se ha dicho, qué explicación lógica y decente se le podría dar a un campesino de Barrancabermeja (departamento de Santander), por ejemplo, en donde la UAF, según resolución No. 041 de 1996 del INCORA, está en un rango que oscila entre 18 y 33 hectáreas (Zona Relativamente Homogénea No. 1 Magdalena Medio) y existen alrededor de 20 pozos petroleros en la zona, cada uno con la complacencia de casi dos mil hectáreas de delimitación de inadjudicabilidad. En este mismo sentido, cuál sería la justificación para los campesinos fundados en las cercanías de las minas de esmeraldas que existen en el municipio de Muzo, departamento de Boyacá, en donde la UAF está entre 13 y 18 hectáreas.

Así, resulta otra incógnita: ¿a cuántas UAF campesinas traslapan estas zonas de delimitación de explotación petrolera y minera en la actualidad? Para el caso de Barrancabermeja, en el mejor de los casos es de 60 Unidades Agrícolas Familiares por cada pozo. En relación con el municipio de Muzo, también la cifra más baja es de 109 UAF por cada mina. Estos números son tremendamente reveladores y demuestran la ingratitud e ineptitud del Estado y su falta de compromiso constitucional en relación con el derecho al acceso de la tierra de los campesinos asentados en estas zonas.

A pesar de todo, es muy probable que haya quienes apelen a cuestiones de salubridad para mantener el *statu quo*, es decir, justificar la restricción de inadjudicabilidad en zonas petroleras/mineras por

---

<sup>12</sup> Este número es el resultado de aplicar la siguiente fórmula matemática para encontrar el área de una circunferencia:  $A = \pi * r^2 / \text{número de metros en 1 hectárea}$ .  $3,1416 * 2.500 * 2.500 / 10.000 = 1.963$  Ha.

<sup>13</sup> Este número es el resultado de aplicar la siguiente fórmula matemática para encontrar el área de una circunferencia:  $A = \pi * r^2 / \text{número de metros en 1 hectárea}$ .  $3,1416 * 250 * 250 / 10.000 = 19,63$  Ha.

posibles afectaciones a la salud humana. En este caso, hay que decir que la pretensión de este proyecto de ley no es exculpar a la actividad de explotación de recursos naturales no renovables, ni los controles ambientales de salubridad que tengan como obligación cumplir, sino que los criterios establecidos para este tema sean transversales y, en consecuencia, se dé en igualdad de condiciones para todos los afectados, esto es, tanto a los predios privados como a los baldíos que estén dentro de la zona de influencia hoy inadjudicable por cuenta de la explotación de recursos naturales no renovables. Si bien no hay ninguna restricción aparente para los predios privados, ¿por qué habría de existir para los baldíos?

Sin embargo, les corresponde, tanto el Ministerio de Minas y Energía como a Ecopetrol, exigir los controles necesarios ambientales y de salubridad a que haya lugar, especialmente lo establecido en la Ley 99 de 1993 (Ley General Ambiental de Colombia). En relación con esto, Rafael Espinosa Rozo, vicepresidente de Desarrollo y Producción de la Regional Central de Ecopetrol, en entrevista para la revista Semana en 2019, abordando la problemática de los gases que emite la explotación de hidrocarburos, afirmó que: “las empresas cuentan con cámaras para monitorear la emisión de estos gases y que desde el año 2010 hasta la fecha, han venido desarrollando un plan para la disminución de los gases de efecto invernadero”.

Ahora, en relación con la minería, la Ley 1658 de julio de 2013, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para la comercialización y el uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país”, estableció los lineamientos para salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente, estableciendo la erradicación del uso del mercurio para la minería en todo el territorio nacional en un plazo máximo de 5 años, a partir de la entrada en vigencia de la ley. Lo anterior permite inferir que el uso del mercurio ya no está presente, por lo menos de menara legal, en la explotación de minerales en el país.

Se puede concluir, por lo tanto, que si se aplica un criterio de salubridad con un mismo rasero para los terrenos privados y para los terrenos baldíos, este criterio no debería ser un componente que determine que esas familias campesinas pobres que viven en las zonas inadjudicables no puedan tener sus títulos, pues si esto fuese un problema, es decir, si la explotación de estos recursos naturales no renovables comprometieran la salud humana, entonces el debate sería otro y, en ese caso, habría que considerar su actividad, pues al final se convertiría en un problema de salud pública. Ahora bien, si esta variable tampoco se tiene en cuenta para entregar contratos de uso por la ANT en estas zonas, y no es una calamidad en predios privados en proximidades a estas zonas, ¿por qué sí habría de tenerse en cuenta a la hora de adjudicar baldíos?

De otra parte, en un escenario propio de la democracia participativa, mediante iniciativas ciudadanas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los años 2021 y 2022 se realizaron Cabildos Abiertos<sup>14</sup> en el seno de las Asambleas Departamentales de Santander, Amazonas y

---

<sup>14</sup> Estas iniciativas ciudadanas estuvieron acompañadas por un Proyecto de Investigación Doctoral de la Universidad de Salamanca (España) y por el reconocimiento del Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo (CIDER), de la Universidad de los Andes. Se recogieron los apoyos ciudadanos que ordena la Ley 1757 de 2015 (el cinco por mil del censo electoral de cada departamento) en diferentes circunscripciones electorales procurando abarcar las diferentes regiones del país, a saber: Amazonas, Antioquia, Boyacá, Caldas, Casanare, Caquetá, Chocó, Guaviare, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Risaralda, Santander, Valle del Cauca, y Vichada. En algunos departamentos en donde no se alcanzó el umbral, se está realizando el trámite respectivo para alcanzarlo; en otros, por cuestiones ajenas al grupo de investigación, se desistió de proseguir. Cada Cabildo Abierto se realizó mediante mandato proferido a través de actos administrativos por las Delegaciones departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Casanare, para propiciar espacios de diálogo deliberativos y vinculantes en los que los campesinos (sin obligación de hacer parte de alguna organización campesina), en su condición de ciudadanos, desde sus territorios substancialmente diversos y diferentes entre sí, a la luz de sus propios conocimientos, realidades e idiosincrasias, tuvieran la oportunidad de pronunciarse de manera directa y autónoma sobre la construcción de la política pública del sector campesino ordenada por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia 2028 de 2018.

La circunstancia particular que se presentó en estos ejercicios de debate democrático fue que en los tres departamentos la ciudadanía manifestó enfáticamente como principal problemática campesina la titulación de las tierras; en Santander y Casanare, los campesinos manifestaron específicamente estar afectados por la inadjudicabilidad de baldíos en zonas de influencia petrolera. Las voces ciudadanas de este mandato popular, con fuerza vinculante otorgado por el Estatuto de Participación Democrática (Ley 1757 de 2015), reposan en el Consejo Nacional Electoral y en el Consejo Nacional de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, y se espera que sean determinantes para el legislador al considerar este proyecto de ley.

Esa iniciativa popular tuvo una fuerte influencia de la experiencia de los Cabildos Abiertos que se realizaron en el año 2017 en 13 circunscripciones electorales del departamento de Casanare<sup>15</sup> para que, en ejercicio soberano de su ciudadanía, y con intención de vincularlos de manera directa, los campesinos tuvieran oportunidad de pronunciarse sobre la Reforma Rural Integral RRI, en el marco de la implementación de del Acuerdo de Paz de la Habana, suscrito entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC en el año 2016. Justamente, en estos encuentros democráticos vinculantes, el pueblo manifestó que su principal problemática residía en la necesidad de la titulación de sus tierras, especialmente en los sectores de inadjudicabilidad por influencia petrolera.

Inicialmente, el motivo de esta movilización radicó, entre otros muchos aspectos, principalmente porque existía una inconformidad general en la población de este departamento, acerca de cómo fue formulado el Acuerdo, quiénes participaron y quiénes no; la crítica siempre fue en esa dirección: no de lo que se hizo, ya que siempre habrá algo valioso que rescatar, sino la manera en cómo se hizo, pues excluyó en gran medida la participación directa de los afectados, y con ello, a la pluralidad y diversidad del campesinado colombiano que según las cifras del DANE resulta ser una importante mayoría<sup>16</sup>. Aun cuando el Gobierno nacional participó y reconoció el carácter vinculante de la iniciativa ciudadana, al final el ejercicio terminó siendo, aunque rico en argumentación y deliberación, un espacio no decisorio.

---

<sup>15</sup> En estos encuentros se movilizaron más de 19 mil personas y sus voces reposan en los archivos del Consejo Nacional Electoral y en el Consejo Nacional de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior. Cada Cabildo Abierto se realizó mediante mandato proferido a través de actos administrativos por las Registradurías municipales y por la Delegación departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>16</sup> En el año 2016 no existía una estadística confiable sobre el estimado de la población campesina en Colombia. No obstante, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- ha venido aplicando periódicamente encuestas de auto reconocimiento campesino, por orden de la Corte Suprema mediante Sentencia 2028 de 2018, en donde se precisó que para el trimestre enero - marzo de 2023, el total de la población campesina nacional fue alrededor de 15 millones de personas (cerca del 30% del total de la población nacional). Se podría inferir, entonces, que cerca de ese mismo porcentaje existía para la época. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, 2023).

Así las cosas, en el ordenamiento social de la propiedad rural, el campesino en su condición de sujeto de derecho de especial protección constitucional y, desde su agencia política y ciudadana, está siendo profundamente vulnerado al no existir una medida que permita considerar tal condición, pues a causa de esta situación *sui géneris*, una amplia comunidad campesina se está viendo perjudicada al no poder tener las mismas oportunidades que otros sí tienen. Urge, en consecuencia, un arreglo institucional en donde el campesino ubicado en estas zonas goce de ciertas garantías y determinadas condiciones que le permitan materializar su derecho a la igualdad y su derecho constitucional del acceso a la tierra.

Finalmente, retomando el tema del número total de 802 títulos mineros y de 234 pozos petroleros que existen en la actualidad en fase de explotación en el país y que impiden la titulación de baldíos en las zonas buffer de 2.500 metros de radio, es pertinente concluir que, una vez hecha la operación matemática correspondiente<sup>17</sup>, la cifra asciende a 2.033.668 de hectáreas; este número representa el 30% de la meta de titulación de la RRI que pretende formalizar 7 millones de hectáreas. Resulta, entonces, una absoluta paradoja continuar con la vigencia de una norma que es contraria al interés de la formalización masiva que trata la RRI del Acuerdo de Paz y que, además, las altas Cortes han exhortado con vehemencia.

En efecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-077 de 2017, ha sido enfática en manifestar que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de derecho de especial protección constitucional e “impone en cabeza del legislador un deber ineludible de progresivo cumplimiento que debe perseguir de manera primordial y generalizada, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria”. Asimismo, en el Auto de Seguimiento 222 de 2016 a la sentencia T-488, y la Sentencia de Unificación SU-288-22, exhorta al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación y cumplimiento de la RRI del Acuerdo de Paz, especialmente sobre el acceso y uso de la tierra, el plan de formalización masiva de la propiedad rural y la inmediata adjudicación de la tierra a quien la ha explotado bajo la convicción de ser dueño de buena fe exenta de culpa, so pena de ser el detonante de nuevos conflictos en el campo<sup>18</sup>.

Por las razones antes mencionadas, de manera respetuosa acudimos a la generosa consideración de este Congreso para que en mérito de lo expuesto se salde, sin excepción, la deuda histórica que se tiene con el campesinado colombiano en relación con la formalización de la propiedad rural y el ordenamiento del territorio, acogiendo este proyecto de ley. Se espera, en todo caso, que el proyecto sea enriquecido y aprobado por una inmensa mayoría, que sirva, asimismo, para promover al campesino como un símbolo de reconciliación nacional que incorpore a todos los matices políticos. Tengan la plena certeza que al hacerlo, les permitirán a millones de familias campesinas tener un impacto positivo en su calidad de vida: les permitirán ser propietarios.

---

<sup>17</sup> Para obtener esa cifra se suman el número de títulos mineros (802) más el número de pozos petroleros (234), y se multiplican por el número de hectáreas que corresponden a la zona delimitante (1.963).

<sup>18</sup> Este planteamiento de la Corte se expondrá con mayor detalle en la sección de Marco jurídico y jurisprudencial.

### *Antecedentes Legislativos*

Dentro de los antecedentes legislativos que cursaron trámite en el Congreso de la República sobre el tema, se encuentran los siguientes:

1. Proyecto de Ley 114 de 1992 Cámara – 176 de 1994 Senado.

Este proyecto de ley creó la Ley 160 de 1994. El Proyecto original en su argumentación principal no decretaba límite alguno para la adjudicación de baldíos en zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; sin embargo, durante el debate legislativo, e insinuando razones de protección de los proyectos de alto interés nacional, orden público, y salvaguarda de la economía nacional, el Congreso estableció la prohibición de adjudicar baldíos dentro de un radio de cinco mil (5000) metros alrededor de las zonas en donde se adelante explotación de recursos naturales no renovables, dándole vida al artículo 67 de la ley 160 de 1994.

2. Ley Estatutaria 1152 de 2007, “Estatuto de Desarrollo Rural”.

En esta Ley, en su artículo 156 el Congreso de la República modificó significativamente la limitante a la adjudicación de baldíos en zonas de explotación de recursos no renovables, reduciendo el área de cinco mil (5000) metros a quinientos (500) metros de radio. No obstante, dos años después esta Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-175-09, con fundamento en que no se llevó a cabo el trámite de consulta previa frente a ciertas disposiciones que, aunque son diferentes a la de la limitante de baldíos, sí lo requerían.

3. Proyecto de Ley 046 de 2011 Senado – 226 de 2012 Cámara.

Este proyecto de ley es el que posteriormente se convirtió en la Ley 1728 de 2014. En el año 2011, por iniciativa de la Senadora Alexandra Moreno, se radicó este Proyecto de Ley en la Comisión Quinta del Senado. La pretensión concreta fue que se redujera el área de adjudicación de baldíos en zonas de explotación de recursos no renovables a quinientos (500) metros del punto de extracción; hasta ese entonces, el Artículo 67 de la Ley 160 de 1994 permitía esta delimitación en cinco mil (5000) metros. El texto concreto fue presentado de la siguiente manera:

Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

- a. Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de quinientos (500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

Entre otros aspectos, este proyecto de ley pretendía recobrar la vigencia de la Ley 1152 de 2007 (aplicando el concepto de reviviscencia) y, como se mencionó antes, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por omitir en su trámite la Consulta Previa a comunidades indígenas y afrodescendientes (Sentencia C-175/09). En el artículo 156 de esa Ley, se tipificaba la misma área de delimitación que se pretendía en ese Proyecto de Ley; a saber, quinientos (500) metros desde el

punto de explotación. Sin embargo, luego de todo el trámite y discusión legislativa, finalmente esta delimitación quedó circunscrita a dos mil quinientos (2500) metros, así:

Artículo 1º. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera:

Parágrafo 1º. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

- a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera (Congreso de la República de Colombia, 2014).

#### 4. Proyecto de Ley 206 de 2016 Cámara – 124 de 2016 Senado.

Este proyecto de ley fue presentado en el año 2016 por el Representante a la Cámara del departamento de Putumayo, Orlando Aníbal Guerra de la Rosa. El Proyecto pretendía modificar la Ley 160 de 1994 y derogar la Ley 1728 de 2014. Entre otros aspectos, aspiraba a que se redujera la delimitación de adjudicación de baldíos a doscientos cincuenta (250) metros en zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Este proyecto de ley, luego de surtir un proceso exitoso en primer debate en la Comisión Quinta y en segundo debate en la Plenaria de la Cámara, fue archivado durante su trámite en el Senado.

#### 1. Proyecto de Ley 326 de 2020 Cámara

Este proyecto de ley fue presentado en el año 2020 por el Representante a la Cámara del departamento de Casanare, Jairo Cristancho, y pretendía modificar Ley 1728 de 2014, para que se redujera la delimitación de adjudicación de baldíos a quinientos (500) metros en zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Este Proyecto de Ley, luego de ser aprobado en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, fue archivado durante su trámite en segundo debate en la plenaria de esta corporación.

### ***Marco jurídico y jurisprudencial***

A continuación se hará una amplia exposición que soporta jurídicamente la pretensión del presente proyecto de ley.

Aun cuando la Constitución Política establece como deber constitucional del Estado promover el acceso a la propiedad de la tierra<sup>19</sup>, la historia agraria en Colombia evidencia que precisamente el Estado ha sido ineficiente para responder a esta premisa, convirtiéndose, en consecuencia, en la cuestión institucional no resulta más antigua de nuestra vida republicana.

Sin embargo, con la firma e implementación del Acuerdo de Paz (en adelante Acuerdo), en su Punto 1 denominado *hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral -RRI-*, se pretende sentar las bases para la transformación estructural en el campo y, del mismo modo, empezar a cumplir la responsabilidad que al Estado le asiste sobre los campesinos colombianos en relación con el acceso a la tierra. En su marco normativo, en relación con la formalización de la propiedad rural en condiciones de equidad e igualdad y la adjudicación de baldíos, se encuentran, entre otros aspectos, los siguientes:

La Reforma Rural Integral (RRI) sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural -hombres y mujeres- y de esta manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera.

Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños [...].

**(...) Principio de la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra:** mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades.

Con ese propósito y de conformidad con lo acordado en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras para la RRI (3 millones de hectáreas) y en el punto 1.1.5. Formalización masiva de la Propiedad Rural (7 millones de hectáreas), durante los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la Reforma Rural Integral de 10 millones de hectáreas. En todo caso la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización en los PDET dentro de los próximos 7 años.”

---

<sup>19</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 64: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación; salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

**1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral** Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación [...].

**1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural:** con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina.

**1.1.7. Restitución:** el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 "Víctimas".

En el capítulo 6 del Acuerdo, denominado *Implementación, verificación y refrendación*, se establece:

#### **Principios generales para la implementación**

**Enfoque de derechos:** La implementación de todos los acuerdos alcanzados debe contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, ya que son universales, imperativos indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, sin discriminación alguna, respetando el principio pro homine, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos, atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad.

**Respeto a la igualdad y no discriminación:** En la implementación del presente Acuerdo se respetará la igualdad en sus diferentes dimensiones y la igualdad de oportunidades para todos y todas en el acceso a los diferentes planes y programas contemplados en este Acuerdo, sin discriminación alguna [...].

**(...) Integración territorial e inclusión social:** las medidas que se adopten en la implementación deben promover la integración de los territorios al interior de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad.

Finalmente, en el Capítulo Étnico, punto 6.2 del Acuerdo, establecen las salvaguardas y garantías para la interpretación e implementación. En el punto 6.2.3., literal a) se dispuso:

En la implementación del Punto 1 (RRI) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.

**Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras.** Se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de inexploración. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.

Por otra parte, en esta misma línea argumentativa, resolviendo la cuestión de prescripción adquisitiva sobre los baldíos, la Corte Constitucional mediante Sentencia de Unificación SU-288-22, con Ponencia del Honorable Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras ordenó:

(...) **Décimo Cuarto.** EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.

**Décimo Quinto.** EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria, (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral y (v) el plan de formalización masiva de la propiedad rural, entre otros componentes del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, con el propósito de dar respuesta a las distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, así como el derecho de los campesinos -en especial de las mujeres rurales y las familias pobres y desplazadas -, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra [...].

Esta misma Corte, mediante Sentencia C-077 de 2017, resolviendo una demanda de inconstitucionalidad sobre las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social -ZIDRES, precisó:

***Corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios. Los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional.**

8. La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este *Corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

9. Nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, *per se*, como sujetos de especial protección constitucional; no obstante, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición.

El primero de ellos se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente. La Constitución Política de 1991, al igual que la jurisprudencia de esta Corporación, reconoce la situación de marginalización y vulnerabilidad que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales en el país. El artículo 64 de la Carta establece así que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) “con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades. La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha reiterado que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, “tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación” por razones económicas, sociales, políticas y culturales. Esta Corte, por lo tanto, ha considerado que “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”.

El segundo criterio se fundamenta en que algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor, y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos

**El derecho de acceso a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales. El régimen de baldíos y el acceso a la tierra.**

32. El derecho al acceso progresivo a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales juega un papel transversal para garantizar el *Corpus iuris* que nuestro ordenamiento jurídico reconoce en cabeza de la población rural del país, y para salvaguardar el “campo” entendido como bien jurídico de especial importancia constitucional. Este derecho, que hace parte de una “estrategia global de desarrollo rural”, articulada alrededor de los artículos 64, 65 y 66 C.P., impone en cabeza del Estado obligaciones de respetar y de proteger, y otras de realizar (facilitar progresivamente), cuyo cumplimiento le permite a la población campesina garantizar su *sustento* y realizar su *proyecto de vida*. A pesar de que, en principio, el legislador puede hacer distintos usos de los bienes baldíos, esta Corte ha sentenciado una afectación prioritaria de dichos terrenos, a saber: destinarlos para alcanzar los fines que se persiguen con la reforma agraria. Esta destinación no sólo es acorde con algunos de los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. arts. 13 y 58), sino que se instaura como un **mandato primordial, progresivo, y generalizable** en cabeza del Estado, a favor de los trabajadores del campo que carecen de tierra.

33. La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido de manera reiterada que el artículo 64 de la Constitución Política constituye el fundamento de la acción Estatal para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, con la finalidad de lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las personas campesinas. Este artículo, como lo ha sostenido este Tribunal, “es el producto del reconocimiento de los constituyentes de 1991 de la mayor vulnerabilidad -por razones económicas, sociales y culturales- que enfrenta la población rural (...) con la finalidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro” (...).

35. Como se explicó en la sección anterior, el sistema jurídico colombiano reconoce la relación estrecha que se entreteje entre la población campesina y la tierra, la cual posibilita la garantía de su subsistencia y la realización de su proyecto de vida. El derecho al acceso progresivo a la tierra, por lo tanto, juega un papel crucial en la garantía del *Corpus iuris* que se encuentra en cabeza de los campesinos y trabajadores rurales, y en la salvaguarda del “campo” entendido como un bien jurídico de especial protección constitucional: “el derecho a la propiedad de los trabajadores, como titularidad de la disposición plena, con las limitaciones constitucionales y legales, de la tierra adjudicada o subsidiada”, afirma este Tribunal, es inescindible “del ánimo de preservar su oficio, conocimiento y proyecto de vida, valioso para sí mismo y para la sociedad”. Lo anterior, porque hace las veces del engranaje que permite articular, en todas sus dimensiones, las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre las comunidades campesinas y el territorio (...).

40. Así las cosas, en estos dos acápite quedó claro que la población campesina es un sujeto de especial protección constitucional, no sólo atendiendo a la vulnerabilidad que es resultado de su marginalización histórica, sino ante los nuevos riesgos que traen consigo las profundas modificaciones en materia de producción de alimentos y en el uso de los recursos naturales. Ante estos riesgos, nuestro ordenamiento jurídico reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida.

Este *Corpus* se encuentra atravesado en su integralidad por el derecho al acceso progresivo a la tierra, de forma tal que se establece en cabeza del Estado una serie de obligaciones, no sólo de proteger y de abstenerse de intervenir, de manera arbitraria y sin justificación suficiente, en ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurarse por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida; sino de procurarle a la

población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su *forma de vida* amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la *dignidad humana*.

Esto último, como parte de un mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan. Se trata de un mandato que impone en cabeza del legislador un *deber* ineludible de *progresivo* cumplimiento que debe perseguir de manera *primordial y generalizada*, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria. Este es el significado profundo que la jurisprudencia constitucional le ha otorgado al artículo 150-18 C.P., en sintonía con el artículo 64. C.P.: “la destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural. En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior”.

También, la Corte Constitucional mediante Auto de Seguimiento 222 de 2016 a la sentencia T-488 de 2014, identificó como una de las principales problemáticas relacionadas en los informes presentados por las diferentes entidades que conforman la Mesa Intersectorial para el cumplimiento de esta Sentencia, entre otras:

(...) El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetas de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo [...].

En Sentencia C-595 de 1995 la Corte también afirmó que:

(...) si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad.

Por su parte, el Decreto Ley 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*”, dispone:

Considerando

(...) Que la Reforma Rural Integral, definida en el punto 1 como parte del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como

objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Que, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO-, se requiere un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres que promueva la agricultura familiar y rural, y aseguren la productividad del campo y el bienestar de esta población, pues la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores rurales y en los elevados índices de pobreza rural [...].

**Artículo 1º. Objeto.** El presente decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras.

En aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas.

Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente adquirida y ejercida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos [...].

**Artículo 25. Adjudicación directa.** La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley [...].

**Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos.** La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad.

Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.

Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”* establece que:

**Artículo 65.** La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa [...].

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

**Artículo 76**, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, establece que la ANT podrá constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno Nacional.

A su vez, la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, considera:

**Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución.** Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

En suma, los anteriores acápites circunscriben un muy oportuno y pertinente marco legal y jurisprudencial que permite fundamentar jurídicamente las pretensiones del presente proyecto de ley. Sin embargo, confiamos en que se realizarán aportes complementarios durante el trámite legislativo que tengan oportunidad de hacer los diferentes congresistas o los ciudadanos que participen en las audiencias públicas, los cuales serán recibidos con gratitud y con inestimable valor.

**Elaboró:**

**Fabian Guttierrez**

Vocero de la iniciativa popular “Cabildos Abiertos para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo de Paz” (2016-2017).

Vocero de la iniciativa popular “Cabildos Abiertos para la política pública campesina” (2021-2022).

## *Referencias*

Acuerdo de Paz. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2023). Recuperado el 23 de abril de 2023 de la página de internet:[https://www.anh.gov.co/documents/21458/Salida\\_Grafica\\_2M\\_Mapade\\_Tierras\\_290322.pdf](https://www.anh.gov.co/documents/21458/Salida_Grafica_2M_Mapade_Tierras_290322.pdf)

Agencia Nacional de Minería. (2023). Recuperado el 20 de abril de 2023 de la página de internet:<https://www.anm.gov.co/?q=Asi-es-nuestra-Colombia-minera>

Agencia Nacional de Tierras. (2020). Memorando Oficina Jurídica. Recuperado el 19 de abril de 2023 de la página de internet:<https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2021/03/20201030280153.pdf>

Cámara de Representantes. (1992). Proyecto de Ley 114 de 1992. *Exposición de motivos, Gaceta del Congreso 131 de 1992*. Bogotá.

Cámara de Representantes. (2013). Proyecto de ley 226 de 2012. *Gaceta del Congreso 449 de 2013*. Bogotá.

Cámara de Representantes. (2013). Proyecto de ley 226 de 2012. *Gaceta del Congreso 352 de 2013*. Bogotá.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

Congreso de la Republica. (2001). Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Congreso de la República. (2007). Ley 1152 de 2007 Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones . Bogotá.

Congreso de la Republica. (2009). Ley 1274 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

Congreso de la República. (2014). Ley 1728 de 2014 Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Corte Constitucional. (7 de diciembre de 1995) Sentencia C-595 de 1995. Bogotá.

Corte Constitucional. (23 de mayo de 2016) Auto de Seguimiento 222 de 2016 a la sentencia T-488 de 2014. Bogotá.

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2017) Sentencia C-077 de 2017. Bogotá.

Corte Constitucional. (18 de agosto de 2022) Sentencia de Unificación SU-288-22. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2023). Recuperado el 5 junio de 2023 de la página de internet:

[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_poblacion\\_campesina/boletin\\_GEL\\_H\\_poblacion-campesino\\_ene23\\_mar23.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_campesina/boletin_GEL_H_poblacion-campesino_ene23_mar23.pdf)

Entrevista a Rafael Espinosa Roza, vicepresidente de Desarrollo y Producción de la Regional Central de Ecopetrol. (2019). Recuperado el 5 de mayo de 2023 de la página de internet: <https://www.semana.com/impacto/articulo/gases-toxicos-del-sector-petrolero-generan-contaminacion-en-colombia/46598/>

Entrevista al presidente Gustavo Petro. (2022). Recuperado el 27 de abril de 2023 de la página de internet: <https://www.semana.com/politica/articulo/polemica-presidente-petro-aseguro-sin-tapujos-que-el-petroleo-en-colombia-no-es-un-generador-de-empleo/202242/>

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto Ley 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*. Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Aguazul, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 28 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Monterrey, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de San Luis de Palenque, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Villanueva, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Hato Corozal, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Tauramena, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 01 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Trinidad, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Maní, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Paz de Ariporo, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Pore, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Nunchia, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Registraduría municipal de Yopal, Casanare, ordenando al Concejo la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Resolución No. 001 de 06 de febrero de 2017, emitida por la Delegación departamental de Casanare, ordenando a la Asamblea departamental la realización del “Cabildo Abierto sobre las implicaciones de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz”.

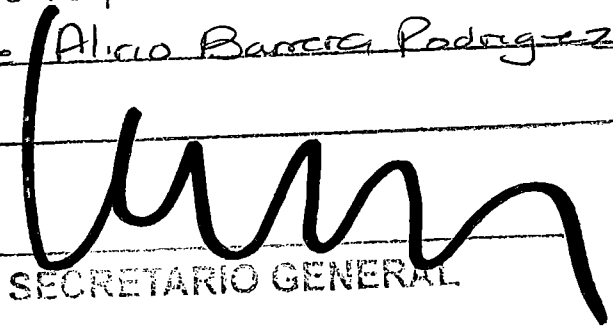
Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021). Resolución No. 334 de 20 de diciembre de 2021, emitida por la Delegación departamental de Casanare, ordenando a la Asamblea departamental la realización del “Cabildo Abierto para la política pública campesina”.

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 109 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 125 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.º: Josue (Alicia Barrera Rodriguez)

  
SECRETARIO GENERAL

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). Resolución No. 175 de 9 de junio de 2022, emitida por la Delegación departamental de Amazonas, ordenando a la Asamblea departamental la realización del “Cabildo Abierto para la política pública campesina”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). Resolución No. 843 de 7 de junio de 2022, emitida por la Delegación departamental de Santander, ordenando a la Asamblea departamental la realización del “Cabildo Abierto para la política pública campesina”.

Romero, D. (2021). Análisis del literal a del párrafo 1 del artículo 67 de la ley 160 de 1994 a la luz del derecho de las víctimas a la restitución de tierras. Tesis de Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Externado. Bogotá.

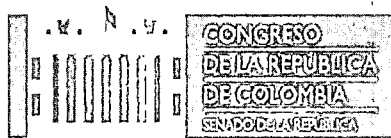
Sala de Prensa Ministerio de Minas. (2022a). Recuperado el 23 de abril de 2023 de la página de internet:<https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/gobierno-reitera-que-respetará-los-más-de-330-contratos-vigentes-de-exploración-y-explotación-de-hidrocarburos/>

Sala de Prensa Ministerio de Minas. (2022b). Recuperado el 23 de abril de 2023 de la página de internet:<https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/minenerg%C3%ADa-y-anh-revisan-380-contratos-en-busca-de-reservas-que-brinden-respaldo-a-la-transición-energética-justa/>

Senado de la República. (1994). Proyecto de Ley 176 de 1994. *Primera ponencia. Gaceta del Congreso 54 de 1994*. Bogotá.

Senado de la República . (2006). Proyecto de Ley 030 de 2006. Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones . *Exposición de motivos. Gaceta 246 de 2006*. Bogotá.

Senado de la República. (2011). Proyecto de ley 46 de 2011. *Exposición de motivos. Gaceta del Congreso 548 de 2011*. Bogotá.



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 30 de Agosto de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.125/23 Senado “POR EL CUAL SE FORMALIZA LA PROPIEDAD RURAL A CAMPESINOS QUE DEMUESTREN LA TENENCIA O LA POSESION, Y SE ADJUDICAN TERRENOS BALDIOS A FAMILIAS CAMPESINAS SIN TIERRA O CON TIERRA INSUFICIENTE Y A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO OBJETO DE RESTITUCION DE TIERRAS EN LAS ZONAS DONDE SE ADELANTEN PROCESOS DE EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 30 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

*Recibe: Bellalucía  
Septiembre 7/2023  
H:OS que*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA