

Fedepalma

Problemática de la Propiedad de la tierra rural en Colombia

Universidad de la Sabana

Bogotá 05.10.13

ANTECEDENTES

- a. Ley 160 de 1994 – Sistema Nacional Reforma agraria
- b. Ley 1152 de 2007 – Estatuto de Desarrollo Rural
- c. Ley 1448 de 2011 – Víctimas y restitución de Tierras
- d. Negociaciones de paz

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I: Objeto, ámbito y definición de víctima

Capítulo II: Principios generales

TÍTULO II: DERECHOS DE LA VÍCTIMAS DENTRO DE LOS PROCESOS JUDICIALES

TÍTULO III: AYUDA HUMANITARIA, ATENCIÓN Y ASISTENCIA

Capítulo I: Ayuda humanitaria a las víctimas

Capítulo II: Medidas de asistencia y atención a las víctimas

Capítulo III: De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado

TÍTULO IV: REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: Disposiciones generales de la restitución

Capítulo III: Restitución de tierras. Disposiciones generales

Capítulo IV: Restitución de vivienda

Capítulo V: Crédito y pasivos

Capítulo VI: Formación, generación de empleo y carrera administrativa

Capítulo VII: Indemnización por vía administrativa

Capítulo VIII: Medidas de rehabilitación

Capítulo IX: Medidas de satisfacción

Capítulo X: Garantías de no repetición

Capítulo XI: Otras medidas de reparación

TÍTULO V: DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

Capítulo I: Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas

Capítulo II: Registro único de víctimas

Capítulo III: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Capítulo IV: Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Capítulo IV (repetido): Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia

Capítulo V: Régimen disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas

TÍTULO VII: PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS

TÍTULO VIII: PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Artículo 205: Facultades para reparación de víctimas indígenas y comunidades negras

TÍTULO IX: DISPOSICIONES FINALES

TÍTULO IV

REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

- **CAPÍTULO I**
- **Disposiciones generales- 69-70**

- **CAPITULO II**
- **Disposiciones Generales de Restitución -71**
-
- **CAPÍTULO III**
- **Restitución de Tierras. Disposiciones Generales 72- 75**
 - **PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN 76-101**
 - **UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS 103 -113**

- **OTRAS DISPOSICIONES -119 -122**

PROCEDIMIENTO JUSTICIA TRANSICIONAL (1)

ARTÍCULO 77. PRESUNCIONES DE DESPOJO EN RELACIÓN CON LOS PREDIOS INSCRITOS EN EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS.

Presunciones de derecho en relación con ciertos contratos.

Presunciones legales en relación con ciertos contratos.

Presunciones legales sobre ciertos actos administrativos.

Presunción del debido proceso en decisiones judiciales.

Presunción de inexistencia de la posesión

ARTÍCULO 78. INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.

PROCEDIMIENTO JUSTICIA TRANSICIONAL (2)

ARTÍCULO 90. PERIODO PROBATORIO. El período probatorio será de treinta (30) días, dentro del cual serán practicadas las pruebas que se hubieren decretado en el proceso.

ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

ARTÍCULO 92. RECURSO DE REVISIÓN DE LA SENTENCIA. Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los términos de los artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. }

La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de die (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses

DESARROLLO CAPACIDAD INSTITUCIONAL

- **ARTÍCULO 103. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS**
- **ARTÍCULO 119. CREACIÓN DE CARGOS.** El Consejo Superior de la Judicatura, creará los cargos de **MAGISTRADOS** de los Tribunales Superiores y **JUECES** Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.
- **Parágrafo 1°.** El Gobierno Nacional creará la **SUPERINTENDENCIA DELEGADA** para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras
- **Parágrafo 2°.** La **PROCURADURÍA** General de la Nación y la **FISCALÍA** General de la Nación deberán asignar un número suficiente e idóneo de personal.

ASPECTOS ECONÓMICOS

- **ARTÍCULO 111. DEL FONDO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** Créase el Fondo tendrá como objetivo principal servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones
- **ARTÍCULO 121. MECANISMOS REPARATIVOS EN RELACIÓN CON LOS PASIVOS.**

ASPECTOS VARIOS

- **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 éstas 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 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el termino 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.
- **Artículo 99. CONTRATOS PARA EL USO DEL PREDIO RESTITUIDO.** Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución ... el Magistrado que conozca del proceso podrá autorizar,la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución, y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos, y que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso.
- **Artículo 114. Atención preferencial para mujeres** en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución.
- **Artículo 122. NORMAS ESPECIALES.** Las disposiciones contenidas en este capítulo reglamentan de manera general la restitución de tierras en el contexto de la presente ley y prevalecerán y servirán para complementar e interpretar las normas especiales que se dicten en esta materia. En caso de conflicto con otras disposiciones de la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones de este capítulo, siempre que sean más favorables a la víctima.

CONTENIDO

- I. Principios
- II. Propiedad
- III. Posesión
- IV. Expropiación
- V. Extinción
- VI. Clarificación y deslinde de la propiedad
- VII. Derecho real de superficie
- VIII. Unidad Agrícola Familiar



II. PROPIEDAD

- La propiedad es un **derecho real** en una cosa corporal para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra el derecho ajeno (Código Civil).
- Permite el uso, goce y disposición del bien.

A. POSESIÓN

Situación de hecho por la que una persona ocupa un predio privado, con ánimo de señor y dueño, sin reconocer propietario, con el fin de reclamar propiedad por prescripción.

Prescripción: modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir acciones o derechos, por haber poseído o no haber ejercido las acciones o derechos durante un lapso de tiempo (5 agraria y 10 años extraordinaria civil).

Proyecto de ley

- La define en los mismos términos de la Ley 200 de 1936.
- Elimina la exigencia de la buena fe consignada en la Ley 4 de 1973 como requisito para reconocer la posesión agraria.

B. EXPROPIACIÓN

Facultad del Estado para adquirir en contra de la voluntad del propietario un terreno que requiera **por motivos de utilidad pública o de interés social** definidos por el legislador.

Es un mecanismo que reconoce y protege los derechos del propietario.

Proyecto de ley

- Se convierte en un procedimiento meramente administrativo que elimina la garantía de la participación del juez.
- Se propone el pago de la indemnización a partir del avalúo catastral.
- Se incluye la posibilidad de que el propietario recupere el predio en los casos en que no se destinen al fin planteado (reversión).
- Elimina la posibilidad de que el propietario guarde para sí dos UAF.

C. EXTINCIÓN DEL DOMINIO

Facultad del Estado de declarar terminados los derechos de propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de cumplir con los preceptos constitucionales que condicionan el ejercicio del mismo.

Procede por incumplimiento de la función social (inexplotación) y de la función ecológica de la propiedad (infracción de normas ambientales).

C. EXTINCIÓN DEL DOMINIO

	ENRIQUECIMIENTO ILICITO	TIERRAS INCULTAS
Origen	Es introducida en 1991 como resultado de la lucha Estatal contra organizaciones criminales dedicadas al lavado de activos y narcotráfico.	Nace en 1936 como un instrumento para incentivar el uso productivo de la tierra.
Bases	Se relaciona con la ilicitud de los recursos con que se adquieren.	Se relaciona con el incumplimiento la función social y ecológica de la propiedad
Objetivo	Garantizar un orden legítimo en el cual se accede a los derechos lícitamente	Hacer productivas las tierras y generación de beneficios sociales
Carácter	Sancionatoria	Sancionatoria
Causales	Enriquecimiento ilícito, producción y tráfico de estupefacientes, lavado de activos, testaferrato y relacionados.	No explotar el predio o explotarlo generando un detrimento de los recursos naturales
Fuente	Constitución Política de 1991 artículo 34 y Leyes 785 y 793 de 2002	Constitución Política de 1991 artículo 58 y Ley 160 de 1994

C. EXTINCIÓN DEL DOMINIO

Proyecto de ley

- Se pasa de 3 a 5 años el término para la extinción.
- Presume la procedencia cuando exista un acto administrativo ejecutoriado que sancione por infracciones ambientales agravadas
- Impone al INCODER iniciar el procedimiento y obliga a las autoridades ambientales informarle de las sanciones.
- Impide realizar lanzamientos por ocupación de hecho cuando esté en curso.

Reflexiones generales

- Las causales deben estar a la altura de esta medida sancionatoria y ser absolutamente claras para que el propietario pueda calcular sus riesgos.
- El INCODER termina siendo juez y parte, puesto que también tiene la competencia de dotación de tierras.
- Existe una inequidad con el sector urbano, donde la función social también se exige, pero conduce a la enajenación forzosa, con pago al propietario.

C. EXTINCIÓN DEL DOMINIO

Reflexiones relacionadas con la función social

- Restringida al no uso de la tierra, es un mecanismo llamado asegurar el uso productivo de este recurso y a favorecer las inversiones en el campo y
- Limita la propiedad de la tierra como mero instrumento de acumulación de riqueza.

Reflexiones relacionadas con la función ecológica

- Los propietarios quedarían sometidos a la arbitrariedad de las autoridades ambientales.
- Impone al propietario soportar un procedimiento por los mismos hechos.

Alternativa

- Procedimiento de enajenación forzosa.

D. CLARIFICACIÓN Y DESLINDE

Clarificación: Facultad del Estado para aclarar si un terreno salió o no del dominio de la Nación, es decir, si es baldío o por el contrario sobre él se ha constituido propiedad privada.

Deslinde o delimitación: Facultad del Estado para definir los límites de las tierras de propiedad de la Nación respecto de las de los particulares y las tierras de propiedad de los resguardos indígenas, y las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares.

D. CLARIFICACIÓN Y DESLINDE

Proyecto de ley

- Amplía el procedimiento de deslinde para los bienes fiscales.
- La clarificación no es un requisito para el deslinde.
- No procede la accesión del aluvión o del cauce de los ríos.
- Los procedimientos de englobe o aclaración de áreas o linderos no son pruebas de propiedad.
- Las sentencias que prescriben los baldíos no son oponibles al Estado.

Reflexiones

- Deja abierta la discusión sobre la forma de acreditar propiedad. A partir de la cual el Estado ha venido exigiendo demostrar que un predio salió de su patrimonio y desconoce sentencias de prescripción anteriores a 1994.
- Aclarar que basta la inscripción en el Registro como propiedad por el tiempo requerido para considerar válida una tradición.
- Exigir el reconocimiento de sentencias de prescripción anteriores a 1994.

E. DERECHO REAL DE SUPERFICIE

Antecedentes

- No existe en el ordenamiento jurídico colombiano.
- Existen antecedentes en legislaciones de varios países como Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá (Quebec), Cuba, España (Cataluña), Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Suiza.
- En varios casos su ejercicio se limita a las edificaciones y de manera excepcional se amplía a las plantaciones, especialmente de tipo forestal y a la silvicultura.
- A partir del rompimiento del principio de accesión (el propietario de la tierra lo es de lo que ella produce o está adherido a ella) divide la propiedad inmueble en dos derechos, i) sobre la tierra o el suelo y ii) sobre la superficie, es decir, lo que en se encuentra sobre la tierra.

E. DERECHO REAL DE SUPERFICIE

Proyecto de ley

El titular del dominio otorga a otra persona el uso, goce y disposición de la superficie del inmueble para emplearla en actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticas o prestación de servicios ecosistémicos.

Características

- Recae sobre predios rurales y debe ser inscrito en el Registro de Instrumentos Públicos.
- Es temporal, con un término máximo de 30 años.
- Se constituye por contrato entre particulares o por actos administrativos proferidos por el Estado (baldíos y bienes fiscales).
- El superficiario puede constituir sobre los terrenos a él concedidos cualquier tipo de gravamen.

E. DERECHO REAL DE SUPERFICIE

Derechos del superficiario

- Hacer propio lo plantado, construido o ubicado en el inmueble ajeno, sea preexistente al acto, o consecuencia del ejercicio del derecho.
- Transferir por sucesión por causa de muerte o por cesión del derecho (con autorización del propietario).
- Mantener las condiciones del contrato aunque el predio sea enajenado.

Derechos del propietario

- Transmitir y gravar su propiedad, con separación de los derechos del superficiario y sin necesidad del consentimiento de éste.
- Recibir un emolumento económico por la concesión de la superficie en caso de que el contrato sea oneroso.

E. DERECHO REAL DE SUPERFICIE

Reflexiones

- Se observa adecuado como instrumento para dinamizar el mercado de tierras y el uso eficiente del suelo.
- Fortalece la seguridad jurídica para los proyectos productivos.
- Amplía la base de la inversión con fundamento en los recursos de crédito que se pueden apalancar con las garantías reales que se habilitan.
- No obliga a incurrir en costos de adquisición de los terrenos, y por lo tanto, permite generar mayores niveles de rentabilidad.

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

No requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

Usos de la figura – proyecto de ley

1. Determinar las extensiones de baldíos por adjudicar (máximo 1)
2. Determinar el valor del subsidio cuando se adjudican tierras bajo esta modalidad (máximo 1).
3. Determinar la extensión para las adjudicaciones de los predios fiscales – Fondo Nacional Agrario y régimen parcelario– (máximo 1).
4. Determinar la extensión para las adjudicaciones en las Zonas de Reserva Campesina y de las áreas máximas de propiedad privada (máximo 2)
5. Determinar los topes mínimos para evitar el fraccionamiento antieconómico de la propiedad, aplicable a todo el sector rural.

No se aplica en los siguientes regímenes:

1. Zonas de Desarrollo Empresarial.
2. Constitución de Resguardos y títulos colectivos de comunidades negras.

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

Restricciones parcelaciones

En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) UAF. La violación de esta prohibición es causal de caducidad. Se presume poseedor de mala fe a quien adquiera a cualquier título una UAF sin el lleno de los requisitos exigidos y, en consecuencia, no habrá reconocimiento de las mejoras.

Restricciones baldíos

Ninguna persona **podrá adquirir la propiedad** sobre terrenos **inicialmente adjudicados como baldíos**, si las extensiones exceden los **límites máximos para la titulación** señalados para las UAF en el respectivo municipio o región. Son **nulos los actos o contratos** en virtud de los cuales **una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos**, si con ellas dichas sociedades o comunidades **consolidan** la propiedad sobre superficies que excedan la UAF.

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

Proyecto de ley

Vencido el término de **siete (7) años** previsto en el artículo anterior, ninguna persona natural o jurídica, **directa o indirectamente entre otras modalidades, mediante comunidad, patrimonio autónomo, consorcio o unión temporal**, podrá adquirir el **dominio, uso, usufructo o derecho real de superficie** sobre más de diez (10) UAF continuas o discontinuas en el territorio nacional inicialmente adjudicadas como **baldíos y bienes fiscales patrimoniales, o adquiridos con Subsidio Integral de Tierras**, salvo lo previsto para los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario o Forestal de que trata la ley 1450 de 2011 en lo que no contravenga la presente ley.

En la práctica estas restricciones sacan del mercado las tierras vinculadas a programas de reforma agraria por un término de 7 años.

El proyecto de ley reproduce con las 10 UAF un texto declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

COMPRA				
Propiedad proveniente de	Ley 160 de 1994		Proyecto de ley	
	Restricción	Sujeto	Restricción	Sujeto
a. Baldíos	Propiedad 1 UAF inicialmente adjudicada como baldío (artículo 72)	Persona natural o jurídica o sociedades de cualquier índole	Propiedad, uso, usufructo y superficie 1 UAF sobre predios inicialmente adjudicados como baldíos, fiscales patrimoniales o subsidio. (artículo 168)	Persona natural o jurídica, directa o indirectamente, mediante comunidad, patrimonio autónomo, consorcio o unión temporal (artículo 168)
b. Régimen parcelario	Propiedad, posesión o tenencia 1 UAF asignada (artículo 40)	Tiular		
c. Subsidio	Ninguna	n.a.		
VENTA				
Propiedad proveniente de	Ley 160 de 1994		Proyecto de ley	
	Restricción	Sujeto	Restricción	Sujeto
a. Baldíos	Ninguna (artículo 73)	Ocupante de baldíos que acreditó derecho para la	7 años (artículo 167)	Ocupante de baldíos que acreditó derecho para la
b. Régimen parcelario	Dentro de los 15 años contados desde la primera adjudicación (artículo 39)	Campeño sin tierra		Campeño de escasos recursos sin tierra
c. Subsidio	12 años (artículo 25)	Campeño sin tierra		Campeño de escasos recursos sin tierra

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

Consecuencias de contravenir el régimen

- Nulidad de los contratos, que vuelve las cosas al estado anterior e implica restituciones mutuas.
- Debe ser declarada por un juez, después de adelantar un proceso judicial
- Dentro de los términos de la prescripción extraordinaria de las acciones (10 años).
- El proyecto de ley propone la figura de la inexistencia de los negocios jurídicos.
- Permitiría desconocer de pleno derecho los contratos sin necesidad de declaración judicial.

F. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

Reflexiones

- Las restricciones son inocuas para la redistribución de la propiedad, pues no generan apropiación por el Estado de tierras para su adjudicación.
- Coartan la libertad de empresa del adjudicatario, al impedir el uso de la tierra adjudicada como un patrimonio para incrementar sus ingresos y mejorar su calidad de vida.
- Dificultan que el campesino tome libremente la decisión de hacer parte de encadenamientos productivos de gran escala.
- Eliminar las restricciones para:
 - a. Adquirir la propiedad, el uso, usufructo y derecho real de superficie sobre tierra inicialmente adjudicada como baldío, que a su vez cobije todas las tierras vinculadas a programas de reforma agraria.
 - b. Aportar la propiedad, el uso, usufructo o derecho real de superficie de los terrenos adjudicados a sociedades, patrimonios autónomos, uniones temporales o consorcios.