

## GUÍA METODOLÓGICA MESA DE EXPERTOS

### Implementación de la Reforma Rural Integral vía fast track Bogotá D.C., 5 de abril de 2017

**TEMA: “Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”**

#### Contexto

NORMA QUE SE PRETENDE EXPEDIR	NORMA QUE SE DEROGA	ESTADO DEL TRÁMITE LEGISLATIVO
LEY ORDINARIA O DECRETO CON FUERZA DE LEY EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES OTORGADAS MEDIANTE EL PROCESO FAST TRACK	Deroga la Ley 160 de 1994, los artículos 14 y 15 de la Ley 135 de 1961, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, la Ley 1561 de 2012 en toda referencia explícita a los predios rurales y en particular los artículos 1, 2 inciso primero, artículo 7 y artículo 12, inciso segundo, como también el parágrafo del artículo 65 de la Ley 1579 de 2012, modificado por el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015.	Borrador en construcción

En desarrollo de los preceptos contenidos en los artículos 2, 58, 64, 65 y 330 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia, la cual se define como “de utilidad pública e interés general”.

Se establece que el *desarrollo integral del campo*, “depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes tales como la agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento”, dejándose por fuera el aprovechamiento minero energético del suelo rural.

## **A. RESPECTO DE LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR (UAF)**

Se mantiene la UAF y se crea la Unidad de Producción Rural como la “empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera o forestal, cuya extensión puede exceder la de la Unidad Agrícola Familiar UAF, por requerir de mano de obra en cantidad superior a la de la familia beneficiaria, para el desarrollo de un proyecto productivo rentable cuyos ingresos mensuales deben superar los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

La Unidad de Producción Rural consta de un área de terreno en la que puede coexistir el derecho real de dominio que solo puede recaer hasta la extensión de la UAF correspondiente, y el uso a partir del aprovechamiento a título de tenencia que puede recaer sobre las extensiones que exceden dicha UAF.

Se crea la figura del “Reajuste de Terrenos”, mecanismo para la gestión asociada de terrenos o ámbitos espaciales de un territorio, que permite englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada, recomponiendo predios con extensión insuficiente para el establecimiento de Unidades Agrícolas Familiares.

## **B. SOBRE LOS SUJETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El proyecto da vida al denominado Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), herramienta administrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), que consigna públicamente a todos los sujetos de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Este mecanismo concreta el compromiso adquirido en el Acuerdo de la Habana Capítulo primero que establece en su punto 1.1.3., que los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial “serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente (...) a través de un procedimiento definido por la ley”, lo cual básicamente pondría en manos del Gobierno Nacional la definición de los mismos, permitiendo la instrumentalización política del mecanismo.

El RESO incluirá la clasificación y priorización de los aspirantes a los programas de acceso y formalización de predios rurales en los términos de La Habana.

Conforme la ley, son sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural para efectos de acceso a tierra, toda la población que ejerza o pretenda ejercer en predios rurales el ejercicio de actividades productivas agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras o forestales de conformidad con los requisitos previstos en la presente ley (excluyendo el sector extractivo).

1. Ingresan al RESO a **título gratuito** quienes cumplan con estas condiciones:

- a. No poseer un patrimonio neto que supere los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
- b. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda considerada de interés social o prioritaria rural y/o urbana o predios que le hayan sido despojados a sus propietarios, poseedores u ocupantes y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.
- c. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
- d. Cuando la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación del proyecto productivo.
- e. No percibir por núcleo familiar más de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- f. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- g. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

2. Ingresan al RESO a **título parcialmente oneroso** quienes cumplan con estas condiciones:

- a. Poseer un patrimonio neto que supere los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
- b. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
- c. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda considerada de interés social o prioritaria rural y/o urbana o predios que le hayan sido despojados a sus propietarios, poseedores u ocupantes y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.
- d. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- e. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

3. Ingresan al RESO a **título completamente oneroso** quienes cumplan con las siguientes condiciones:

- a. Poseer un patrimonio neto que supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- b. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.
- c. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- d. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

### **C. RESPECTO DE LAS FORMAS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA**

Las formas de acceso a la propiedad de la tierra son:

1. Adjudicación de baldíos.
2. Subsidio Integral de Tierras.
3. Adquisición de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral mediante Subsidio Integral de Acceso a Tierra.

### **D. RESPECTO DE LA FORMAS DE APROVECHAMIENTO DE FUNDOS RURALES SIN TRANSFERENCIA DE DOMINIO**

Se reglamenta expresamente el aprovechamiento de bienes sin transferencia de dominio así:

1. Se podrán entregar predios mediante acto administrativo, autorizando un aprovechamiento que no implique la transferencia del derecho de dominio a las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, a título gratuito u oneroso de conformidad con lo establecido las condiciones fijadas por el reglamento operativo que expida la ANT.
2. El término de otorgamiento de estas autorizaciones no podrá exceder de veinte (20) años, prorrogables por hasta por un periodo igual de acuerdo a las condiciones que se fijen en el reglamento operativo que se expida para este tipo de actividades.
3. Para la asignación de estos derechos de uso se priorizarán los esquemas asociativos. Los proyectos que incorporen mayoritariamente beneficiarios a título gratuito, no quedarán sujetos a la previa atención de la demanda de predios solicitados en propiedad.
4. Los predios que por sus condiciones técnicas exijan altas inversiones económicas para la implementación de proyectos productivos, podrán ser entregados mediante acto administrativo que confiera la tenencia a sujetos distintos a los calificados para las trasferencias a título gratuito bajo el régimen de la Unidad de Producción Rural,

cuando se demuestre que los proyectos productivos se encuentran debidamente financiados. Para la asignación de estos derechos de uso no aplicará la priorización definida en el RESO en atención al patrimonio de los beneficiarios o sujetos y se priorizarán los esquemas asociativos. Los proyectos que incorporen mayoritariamente beneficiarios a título gratuito, no quedarán sujetos a la previa atención de la demanda de predios solicitados en propiedad, cuando dicha figura se aplique en zonas focalizadas.

5. Autorización para aprovechamiento de baldíos en esquemas asociativos que impliquen edificaciones e infraestructura. La ANT podrá autorizar a personas naturales o jurídicas el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos o fiscales patrimoniales para la promoción de esquemas asociativos que impliquen la construcción de vivienda, infraestructura y demás obras requeridas para el buen desarrollo del proyecto.
6. En caso de que los terrenos baldíos destinados a la promoción de los proyectos asociativos y las obras señaladas en el presente artículo, se encuentren ocupados por beneficiarios o sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad, dicha autorización procederá con el consentimiento de estos.
7. Los terrenos podrán ser adjudicados en propiedad a los beneficiarios y/o sujetos de ordenamiento social de la propiedad que cumplan con los requisitos de ingreso al RESO.

**Derecho real de Superficie:** El Proyecto de Ley ordena la modificación del artículo 665 del Código Civil el cual quedará así: “*Artículo 665—Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda, el de superficie y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales.*”<sup>1</sup> (negrilla fuera del texto).

Se reconoce el derecho de superficie como el derecho real por el cual el propietario de un predio rural, otorga a otra persona denominada *superficiario*, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble para emplearla por un tiempo determinado, haciendo suyo lo plantado, construido o ubicado en el inmueble.

El derecho real de superficie de predios rurales se constituye por acto administrativo, o por contratos entre particulares, según el caso.

El contrato entre particulares deberá efectuarse mediante escritura pública que se inscribirá ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En el mismo deberán constar los

---

<sup>1</sup> El artículo actual del Código Civil es el siguiente: “**ARTICULO 665. DERECHO REAL.** Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales.”

elementos esenciales del contrato, tales como la actividad para la cual se constituye el derecho, el plazo, las modalidades de pago, las obligaciones del propietario y las del superficiario; así como las garantías de cumplimiento de las obligaciones, la forma y la oportunidad de entrega del inmueble por parte del propietario y la forma y oportunidad de su restitución por parte del superficiario

## **E. RESPECTO DE LA PRUEBA DE LA PROPIEDAD SOBRE BIENES BALDÍOS**

Según el proyecto de Ley son bienes baldíos los inmuebles ubicados dentro del territorio nacional, respecto de los cuales no se acredite dominio ajeno, en los términos establecidos en la presente Ley.

También son baldíos los bienes inmuebles de propiedad privada que regresen al dominio de la Nación en virtud de la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley que tenga prevista dicha consecuencia.

El aprovechamiento económico de los predios rurales de conformidad con el proyecto de ley y las presunciones que se deriven de dicho aprovechamiento no modifica la naturaleza de baldíos de las tierras aprovechadas, **y en tal orden, no constituye fundamento para declarar la procedencia de prescripciones adquisitivas.**

**1. Acreditación de dominio ajeno:** El dominio ajeno sobre bienes inmuebles rurales se acredita y configura a través de una de las siguientes formas:

- a. Título originario expedido por el Estado colombiano que no haya perdido su eficacia legal. Para tales efectos se entiende por título originario el documento preciso, concreto e inequívoco mediante el cual el Estado se desprendió de una determinada extensión territorial.
- b. Título entre particulares, que para el 4 de agosto de 1974, estuviese inscrito en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como tradición del dominio pleno o tuviere un antecedente de dominio pleno antes de esa fecha.
- c. Sentencia de prescripción adquisitiva constitutiva del dominio, debidamente registrada con anterioridad al 4 de agosto de 1994.
- d. En aplicación del numeral 10 del artículo 375 del Código General del Proceso, las sentencias de prescripción adquisitiva expedidas sobre baldíos con posterioridad a 1994, serán examinadas por la ANT y el Juez Agrario y Rural según corresponda, en el marco de la clarificación de la propiedad, por cuanto su sola expedición no sana vicios y fueron expedidas en expresa contravención a la legislación agraria.

En ningún caso, estos títulos constituirán un medio válido para acreditar la propiedad privada respecto de terrenos no adjudicables, reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

**2. Respetto del Subsuelo:** Las disposiciones del Proyecto de Ley se refieren exclusivamente a la propiedad territorial superficial y no tienen aplicación ninguna respecto del subsuelo.

## **F. ASIGNACIÓN DE FACULTADES POLICIVAS A LA ANT**

Para el cumplimiento de las decisiones administrativas, judiciales sobre predios declarados de la Nación y administrados por la ANT o que ingresen a su patrimonio, la entidad deberá presentar la solicitud para la recuperación material ante la autoridad municipal de policía, quien dispondrá de diez (10) días, contados a partir del día siguiente a la radicación de la solicitud para iniciar las diligencias respectivas encaminadas a realizar la recuperación material y efectiva de los predios pedidos por la ANT.

Si dentro del término anteriormente establecido la autoridad municipal de policía no inicia las actuaciones respectivas, se faculta supletoriamente a la ANT para ejecutar policivamente las decisiones. Para tal efecto se requerirá, si fuere necesario, el apoyo de la Fuerza Pública.

## **G. OTRAS NORMAS REGISTRALES DE IMPORTANCIA**

1. Los actos administrativos y sentencias en firme, actos notariales, conciliaciones y demás decisiones susceptibles de registro, serán remitidas por la autoridad respectiva o por la ANT o quien esta delegue o autorice, a las oficinas de registro e instrumentos públicos, quienes procederán a su registro. Estos trámites serán tenidos como actos exentos de la tarifa por el ejercicio registral.
2. Registro centralizado de baldíos de la Nación. Todas las solicitudes de la ANT para apertura de folios de matrícula inmobiliaria de baldíos de la Nación se concentrarán en la Dirección Técnica de Registro conforme a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 2723 de 2014 o las normas que lo modifiquen o las sustituyan de la Superintendencia de Notariado y Registro.
3. Actas de Colindancia. Cuando se presente acuerdo entre los propietarios para corregir área y linderos se desarrollarán las actividades de acuerdo con lo dispuesto en el estatuto catastral. Cuando existan problemas o conflictos sobre linderos respecto de los bienes inmuebles rurales de la nación y fiscales patrimoniales se podrán suscribir las actas de colindancia, facultándose a la ANT para realizarlas. Cuando se trate de acuerdos sobre los predios ocupados o poseídos, las partes colindantes acompañadas por la autoridad catastral respectiva, podrán suscribir acuerdos de colindancia

respecto a las áreas, cabida y linderos, los cuales deberán reflejarse en las bases de datos catastrales y registrales correspondientes.

### **Preguntas orientadoras**

Se sugiere una discusión alrededor de los siguientes interrogantes:

- ¿Encuentran los empresarios suficientemente protegidos sus derechos sobre fundos rurales con esta nueva normatividad?
- ¿Dota de suficiente seguridad jurídica para la implementación de nuevas inversiones, o mantenimiento de las preexistentes este Proyecto de Ley?

Estas preguntas no son taxativas ni excluyentes. Están encaminadas a ofrecer un marco para la discusión, sin que ello signifique que los participantes no puedan plantear consideraciones adicionales.

El debate se regirá por la regla *Chatham House*, según la cual los participantes podrán invocar los principios de reserva, no identificación y no atribución. Para más información acerca del alcance de la *Chatham House Rule*, se puede consultar: [www.chathamhouse.org/about/chathamhouse-rule](http://www.chathamhouse.org/about/chathamhouse-rule)