

**SEMINARIO DE CAPACITACION DE MAGISTRADOS DE LAS SALAS CIVILES
DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE DISTRITO JUDICIAL, JUECES CIVILES
DEL CIRCUITO, EMPLEADOS DE LA RAMA JURISDICCIONAL,
FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO
RURAL, LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
ESCUELA JUDICIAL RODRIGO LARA BONILLA**

DERECHO AGRARIO Y LEY 1448 DE 2011.

- **Conferencista: Dr. Manuel Ramos Bermúdez**

INTRODUCCION.

- **El derecho agrario colombiano representa una de las disciplinas jurídicas que en un plazo relativamente corto ha tenido una importante evolución y desarrollo, ya que su nacimiento se halla relacionado con los derechos y aspiraciones de los trabajadores rurales, las luchas por el acceso de la propiedad de la tierra y la justicia agraria.**
- **Es un derecho al que le ha correspondido ir detrás de los tiempos y las realidades, al que se ha venido asignando la tarea de dar adecuadas respuestas a los problemas, conflictos y demandas sociales económicas y políticas dentro de los procesos de ocupación del territorio y la producción agraria, en la búsqueda de un orden jurídico que permita una justa distribución de la riqueza y el logro de la justicia social en el campo.**

- **El contenido normativo del derecho agrario tiene particularidades propias, un fundamento en los derechos humanos y una institucionalidad apropiada al momento histórico específico. La consagración de la función social de la propiedad desde 1936, la creación de los jueces agrarios, la supresión definitiva de la noción de posesión inscrita y el establecimiento de la figura de la extinción del dominio, constituye una primera etapa.**
- **Un cuarto de siglo después, se enriquece el contenido del derecho agrario con la expedición de un estatuto de reforma social agraria, la Ley 135 de 1961, cuyos programas, reformas legislativas, desarrollos reglamentarios, decisiones judiciales, asignación de potestades públicas, doctrina y jurisprudencia, vinieron a consolidar una estructura institucional y un cuerpo jurídico que, paulatinamente, fue distanciándose de la descendencia del tronco común con el derecho civil, y respondiendo con mayor independencia y precisión a la injusticia social, los desequilibrios económicos y sociales, e incluso, afrontando la violencia.**

- **La propiedad y la posesión dejaron de ser, entonces, privilegio de la competencia judicial para solucionar muchos conflictos, al trasladarse la decisión de variadas controversias que surgieron alrededor de aquellas nociones a las autoridades administrativas, mediante procedimientos de la misma índole, pero no solo cuando en aquellas estaban de por medio los bienes públicos, sino los de propiedad privada de una específica población.**
- **A pesar de ser una disciplina jurídica unificada, con su propio sistema y características de generalidad y abstracción, el derecho civil es inadecuado para resolver los problemas que presentan las relaciones jurídicas nacidas en el mundo rural, en especial, los que entran a solucionar desde el siglo pasado las reformas agrarias adelantadas en América Latina.**

- **Las relaciones agrarias, entonces, no van a ser estrictamente privadas, dentro de la órbita del derecho civil, sino que en buena parte van a estar tuteladas y regladas por el Estado, como árbitro de las necesidades y de los antagonismos de la sociedad rural, no solo en cuanto a las actividades en sí, sino respecto de los sujetos intervinientes.**
- **No es la autonomía de la voluntad la rectora de esas relaciones, porque su margen de acción se reduce ante otros intereses superiores a los de los particulares, es decir, los de la comunidad, y donde el beneficio no se dirige para el contratante más poderoso o hábil, como son las reglas del derecho privado, sino a un sector más amplio de la población.**

- **Ya no son solo los hoy llamados derechos humanos de la primera generación, los de la Constitución francesa de 1789, del Código de Napoleón de 1804, derechos individuales, clásicos, civiles o políticos de libertad, con los cuales se va a guiar y evaluar una sociedad y una economía, postulados del Estado liberal de Derecho, sino que se abren paso los también denominados derechos humanos de la segunda generación, los correspondientes al Estado Social de Derecho, una serie de derechos económicos y sociales sin los cuales no podrían llevarse a cabo los primeros.**

- **Ejemplo de ello es la inserción en la Constitución Política de 1991 del artículo 64, según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores rurales a la propiedad de la tierra y de otros servicios públicos rurales que les permitan mejorar sus condiciones de vida.**
- **En desarrollo de ese precepto constitucional, fue dictada la Ley 160 de 1994, hoy vigente, la cual se enmarca en los principios que gobiernan el Estado Social de Derecho consagrados en la referida Constitución, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones, a la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social autosostenido, la democracia participativa, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.**

- **Como consecuencia de lo anterior, el actual estatuto de reforma agraria desarrolla los postulados programáticos y jurídicos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, relacionados, como ya se dijo, con el deber del Estado de posibilitar el acceso a la propiedad rural; aumentar y proteger la producción de alimentos, y crear las condiciones para apoyar con créditos y otros mecanismos la economía campesina, buscando su fortalecimiento y eficiencia y evitar su descomposición.**

- **Es la aparición del Estado intervencionista en la economía; la subordinación del uso y goce de la propiedad al interés social; el derecho de la población rural que no tiene la propiedad de la tierra, o la posee en forma insuficiente, a ser dotados de ella por el Estado, para mantener la dignidad de la persona y su familia; las limitaciones al dominio; la noción de posesión agraria, como instituto típico del derecho agrario, que exige la realización de actos posesorios agrarios producidos por el trabajo del poseedor, determinando su existencia cuando medie el corpus y no meramente el animus.**

EVOLUCION DE LA LEGISLACION AGRARIA COLOMBIANA.

- **De conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, *“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 o 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 término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzadamente, en los términos establecidos en este Capítulo”.***

- **Como corresponde a los Jueces Civiles del Circuito y a los Magistrados de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, especializados en restitución de tierras, conocer y decidir, según las reglas de competencia establecidas en el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, los procesos de restitución de tierras, de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron de manera forzosa sus predios, es conveniente que se conozca cuál era el régimen jurídico de derecho agrario imperante y aplicable en cada una de las etapas de desenvolvimiento de esa legislación y reglamentación especial, así como los asuntos a los cuales se refería, a saber:**

- **i) los derechos, deberes y obligaciones de las personas beneficiadas o relacionadas, en especial el campesinado;**
- **ii) las normas regulatorias de los bienes involucrados, bien fueran fiscales patrimoniales destinados al reparto agrario, o fiscales adjudicables como los terrenos baldíos;**
- **iii) los compromisos de otros agentes en función pública, como los notarios y registradores de instrumentos públicos;**
- **iv) las obligaciones y competencias de los funcionarios del orden nacional o regional del INCORA o el INCODER, así como de las instancias internas de esos organismos, mediante las cuales se daba participación consultiva y deliberatoria a la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y a las organizaciones campesinas en las decisiones relacionadas con la adjudicación de tierras;**

- **v) los Acuerdos y Resoluciones de la Junta Directiva del INCORA, o del Consejo Directivo del INCODER, mediante los cuales se han regulado los procesos de selección, puntaje y adjudicación de las tierras del Fondo Nacional Agrario – denominación del patrimonio de dichas entidades, dentro del cual se hallan los bienes rurales adquiridos para la redistribución a los beneficiarios de la ley agraria-, sus derechos y obligaciones, las sanciones en caso de incumplimiento de las normas respectivas, las prestaciones mutuas a que se sometían las partes, los efectos de las acciones u omisiones de los funcionarios o de los interesados, la duración del régimen parcelario respectivo, entre otras materias.**
- **vi) los Decretos Reglamentarios de las leyes de reforma agraria, que se reemplazaban total o parcialmente al mismo tiempo que eran modificadas, subrogadas o derogadas las leyes en las cuales se originaban.**

- **Ley 135 de 1961. Diciembre 13 de 1961. Modificada por las Leyes 1ª de 1968, 4ª de 1973 y 30 de 1988. Derogada por la Ley 160 de 1994.**
- **Primera ley de reforma agraria que se dicta en el país. Propósitos:**
- **- Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstituir adecuadas unidades de explotación en zonas de minifundio y dotar de tierras a quienes no las posean.**
- **- Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento. Es el fundamento y desarrollo legal de la función social de la propiedad establecida en el actual artículo 58 de la Constitución Política.**

- - **Creó el INCORA y le asignó, entre otras, las siguientes funciones:**
- - **Administrar, adjudicar y reservar las tierras baldías.**
- - **Adelantar los procedimientos agrarios relacionados con los siguientes asuntos: i) recuperación de baldíos indebidamente ocupados; ii) clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para establecer si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; iii) extinción del dominio cuando se ha incumplido la función social de la propiedad; iv) deslinde de las tierras de propiedad nacional de las de los particulares.**
- - **Redistribuir las tierras que adquiriera para la población campesina bajo la forma de unidades agrícolas familiares.**

- **- Creo el régimen de la propiedad parcelaria, mediante el cual se asignó un estatuto especial de dominio a las unidades agrícolas familiares y se establecieron unos derechos, deberes y obligaciones particulares a la población beneficiaria, entre las que se hallaban:**
- **- i) La de cancelar el crédito de tierras, en un plazo de quince años;**
- **ii) transferir el dominio de la parcela solo con autorización del Instituto y, en tal caso, a otra persona que tuviera la calidad de sujeto de reforma agraria;**

- **v) someter a la aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación que no estuviera de acuerdo con las finalidades y el espíritu de la ley, para lo cual el Instituto adquiriría el dominio de la parcela;**
- **vi) en la matrícula de cada unidad agrícola familiar debía dejarse constancia de las limitaciones al dominio que en ella se establecían, para que los notarios y registradores no autorizaran ni inscribieran ningún acto de transmisión del dominio si no se adjuntaba la autorización previa de la entidad para la enajenación, o su renuncia a ejercer el derecho preferencial de compra de la parcela.**
- **- En caso de incumplimiento de las obligaciones, el INCORA estaba facultado para declarar administrativamente la resolución de la venta hecha al beneficiario y a recuperar el dominio del inmueble, previa satisfacción de las prestaciones mutuas a que quedaban obligadas las partes con ocasión de la resolución del contrato.**

- **Ley 1ª de 1968. Diario Oficial 32428 de febrero 12 de 1968.**
- **- La expropiación de los predios explotados por medio de pequeños arrendatarios y aparceros y similares, y la de las tierras aledañas, cuando la superficie ocupada por estos fuere insuficiente para establecer unidades agrícolas familiares; se prorrogaron por diez años los contratos de tales precaristas, con el fin de evitar su lanzamiento por parte de los terratenientes.**
- **La Ley 4ª de 1973. Diario Oficial 33828 de abril 13 de 1973.**
- **- Se diseñó para proteger al propietario y desmontar el proceso de reforma agraria. Se estableció un procedimiento de adquisición de tierras en exceso complicado y unos medios probatorios tan difíciles, que hizo imposible para la mayor parte de ellos demostrar que cumplían los requisitos exigidos, viéndose obligados a recurrir a procesos de expropiación dilatados y costosos.**
-

- - Redujo el tiempo de la extinción del dominio a tres años, pero a partir de la vigencia de la ley, salvo los casos de fuerza mayor o caso fortuito.
- - Dispuso que todas las adjudicaciones de tierra que hiciera el Instituto se efectuaría mediante resolución administrativa que, una vez inscrita en el registro, constituiría título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.
- Ley 6ª de enero 10 de 1975.
- - Hace parte de los propósitos del Acuerdo de Chicoral de desmontar la reforma agraria. Revivió las formas atrasadas de explotación de la tierra, privilegiando a los propietarios rentistas y ausentistas, que no cumplen con la función social de la propiedad, y va en contravía de los postulados de la entonces vigente ley de reforma agraria, que ordena la adquisición y aún expropiación de los predios que se hallaren ocupados por pequeños arrendatarios y aparceros.

- **Ley 30 de 1988. Diario Oficial 38264 de marzo 22 de 1988.**
- **- Eliminó la calificación de las tierras, herencia del Acuerdo de Chicoral, que constituyó la principal limitación del programa de adquisición de tierras en el pasado. Serían negociables todos los predios que necesitara el INCORA para adelantar sus programas de redistribución de tierras.**
- **- Se restableció la reversión de las tierras baldías al dominio de la Nación.**
- **- Se expidieron normas para evitar la consolidación y concentración de la propiedad adquirida sobre tierras inicialmente adjudicadas como baldíos.**

- **LEY 160 DE 1994. Diario Oficial 41479 de agosto 5 de 1994.* Modificada por las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011.**
- **Principios y Objetivos.**
- **Se enmarca en los principios que gobiernan el Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución de 1991, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones, a la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social autosostenido, la democracia participativa, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.**
- **Alcances de la reforma.**

- ****(Derogada por la Ley 1152 de 2007, pero recobró su vigencia a raíz de la declaratoria de inexecutable total de la Ley 1152 de 2007 en virtud de la Sentencia C-175 de marzo 18 de 2009 de la Corte Constitucional).***
- **Subsidio para la adquisición de tierra. Leyes 160 de 1994, 812 de 2003, 1151 y 1152 de 2007 y 1450 de 2011.**
- **Tiene el carácter de crédito no reembolsable, que se otorga al campesino por una sola vez, el cual se señaló inicialmente en el 70%, pero posteriormente, a raíz de las modificaciones introducidas a la Ley 160 de 1994, por las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011, que expidieron los Planes Nacionales de Desarrollo desde 2002 hasta la fecha, se estableció el denominado subsidio integral de tierras, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario.**

- **Estas limitaciones al dominio deben consignarse en las escrituras de compra que suscriban los campesinos adquirentes con los propietarios vendedores, así como en las resoluciones de adjudicación de tierras que profiera el INCODER al titular directamente las tierras, a fin de que los notarios y registradores de instrumentos públicos se abstengan de autorizar escrituras, o de inscribir documentos traslaticios de dominio, si no se protocoliza la autorización expresa y previa del INCODER para la enajenación respectiva.**
- **Sujetos de reforma agraria. Trámites y requisitos para el otorgamiento del subsidio de tierras a campesinos y desplazados. Recuperación del subsidio. Parcelación de tierras del Fondo Nacional Agrario. Ley 160 de 1994. Artículo 24. Acuerdos 018 y 023 de 1995. Acuerdo 16 de 2004. Acuerdos 058, 059 y 073 de 2006. Acuerdo 108 de 2007. Acuerdo 138, 144 y 147 de 2008. Acuerdo 198 de 2009. Acuerdo 174 de 2009*. Acuerdos 207 y 209 de 2010. Acuerdo 266 de 2011.**

- **Son elegibles los campesinos que carezcan de tierra propia o suficiente, que tengan tradición en las labores rurales, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos. De darse atención preferencial a las mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se hallen estado de desprotección económica y social por causa del abandono, la violencia o la viudez.**
- ****(Derogado por el Acuerdo 266 de 2011, publicado en el Diario Oficial 48.292 de diciembre 23 de 2011).***
- **Adquisición de tierras por el INCODER. Capítulo VI Ley 160 de 1994. Decreto 2666 de 1994. Artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, que reforma el artículo 31 de la Ley 160 de 1994.**

- Actualmente rige el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, disposición que modificó el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 en este sentido:
- *“Artículo 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:*
- *a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;*

- ***b) Para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;***
- ***c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.***

- **Acceso a tierras por negociación voluntaria entre campesinos y propietarios rurales mediante convocatorias públicas. Leyes 160 de 1994, 812 de 2003, 1151 y 1152 de 2007 y 1450 de 2011. Decretos 1031 y 1032 de 1995, 4984 de 2007, 2055 y 4800 de 2008 y 2000 de 2009. Acuerdos del Consejo Directivo del INCODER sobre subsidio de tierras y selección de campesinos aspirantes a tierras. Trámite y requisitos de las convocatorias a concursos públicos de proyectos productivos.**
- **El procedimiento para esta forma de acceso a la propiedad de la tierra a través del subsidio integral de tierras – que comprende el valor de compra de la unidad agrícola familiar, más el subsidio para la financiación del proyecto productivo-, se halla actualmente en el Decreto 2000 de 2009, reglamentario del artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 y de la Ley 160 de 1994. El monto máximo del subsidio será de 71 salarios mínimos mensuales legales, del cual podrá autorizarse hasta el valor de un salario para gastos notariales y registrales a cargo del beneficiario.**

- **Procedimiento agrario de Clarificación de la Propiedad. Ley 160 de 1994 Capítulo X. Decreto 2663 de 1994.**
- **Se subrogó el artículo 3º de la Ley 200 de 1936, que trata de la forma de acreditar propiedad privada ante el Estado. En adelante los procesos respectivos terminarán declarando, en relación con el inmueble intervenido que:**
 - **a) No existe título originario del Estado;**
 - **b) Posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal;**

- **c) Se acreditó propiedad con la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos, otorgados por un lapso no menor que el previsto para la prescripción extraordinaria;**
- **d) Los títulos aportados son insuficientes, porque: i) no ameritan dominio sino tradición de mejoras; ii) se refieren a bienes no adjudicables, reservados, o destinados a un servicio o uso público;**
- **e) Se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable.**

- **Procedimiento agrario de Extinción del Dominio. Ley 160 de 1994 Capítulo XI. Decreto 2665 de 1994.**
- **Se incluyeron 3 nuevas causales: a) Violación de las normas sobre conservación y utilización racional de los recursos naturales; b) Infracción a las normas sobre reservas agrícolas forestales; c) Explotación del predio rural con cultivos ilícitos. Las dos últimas se hallan derogadas. Se prevé la intervención del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en el desarrollo del procedimiento de extinción relacionado con la causal de infracción de las normas ambientales y de protección de los recursos naturales renovables.**

- **Procedimiento agrario de Adjudicación de Baldíos. Ley 160 de 1994. Capítulo XII. Decreto 2664 de 1994. Decreto 982 de 1996. Ley 110 de 1912 (Código Fiscal). Acuerdo del Consejo Directivo del INCODER 037 de 2005. Acuerdo 203 de 2009. Acuerdo 210 de 2010.**
- **Se establece la unidad agrícola familiar como referente conceptual y metodológico para determinar las áreas adjudicables, las cuales se establecerán conforme a los estudios que por zonas relativamente homogéneas haya realizado el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en los municipios del país. Se precisa que la propiedad sobre los baldíos se adquiere por el modo de la tradición, a través de una resolución administrativa que dicte la entidad.**

- **Desaparece la tesis interpretativa sostenida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, de que el modo de adquirir el dominio previsto en el artículo 685 del Código Civil, denominado ocupación, es la forma de obtener el dominio sobre los baldíos, pues a partir de la comentada ley se precisa que dichos terrenos solo podrán obtenerse en propiedad por medio de título traslativo de dominio expedido por el INCODER.**
- **Se señalan requisitos especiales para poder acceder a la adjudicación de un terreno baldío y la ley se encarga de priorizar el reparto de esos bienes fiscales adjudicables en cabeza de los campesinos de escasos recursos. Se crean las zonas de reserva campesina y las de desarrollo empresarial.**

- **Procedimiento agrario de Deslinde de Tierras de la Nación. Ley 160 de 1994. Capítulo X. Decreto 2663 de 1994.**
- **Está previsto este procedimiento para delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares, especialmente las playas, playones nacionales, sabanas comunales, islas, madre viejas, terrenos desecados artificialmente, y otros que tengan el carácter de bienes de uso público o reservados por el Estado.**
- **Este procedimiento también puede adelantarse para delimitar las tierras de los resguardos indígenas, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieran a los particulares.**

- **Procedimiento agrario de constitución de Resguardos Indígenas. Ley 160 de 1994. Capítulo XIV. Decreto 2164 de 1995.**
- **Tiene su fundamento en la obligación del Instituto de estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para efectos de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo; comprende además la reestructuración de los resguardos de origen colonial y la clarificación de la vigencia de los títulos que aduzcan las comunidades.**
- **Los programas destinados a la ampliación, reestructuración o saneamiento de los resguardos estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.**

- **Procedimiento agrario de Titulación de Baldíos a Comunidades Negras. Ley 70 de 1993. Decreto 1745 de 1995.**
- **Esta función fue asignada al INCORA –hoy INCODER– por la Ley 70 de 1993 y su Decreto 1745 de 1995, por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las *"Tierras de las Comunidades Negras"* y se dictan otras disposiciones.**

- **LEY 1152 DE JULIO 25 DE 2007*** Diario Oficial 46700 de julio 25 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.
- *“Artículo 1º. Estatuto de Desarrollo Rural. El presente Estatuto contiene el conjunto sistemático e integrado de principios, objetivos, normas, lineamientos de política, mecanismos y procedimientos a través de los cuales el Estado colombiano promoverá y ejecutará las acciones orientadas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad, en cumplimiento de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.*
- **Declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009. Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.*

REGIMEN DE LA PROPIEDAD PARCELARIA

- **Formas de adjudicación de las tierras.**
- **Los predios rurales destinados a los fines de reforma agraria, es decir su redistribución a la población campesina seleccionada con base en determinadas condiciones, requisitos y factores sociales y económicos, fueron adquiridos por el INCORA mediante negociación directa con los propietarios rurales, expropiación judicial, o donación.**
- **A su vez, la adjudicación a la población beneficiaria asumía tres formas jurídicas:**
- **a) En propiedad individual, a través de una unidad agrícola familiar.**
- **b) A empresas comunitarias, o cualquier tipo asociativo de producción, un predio rural, conforme a las normas especiales de la legislación agraria dictadas para esa clase de empresas, específicamente el Decreto Ley 561 de 1989.**

- ***En términos generales, la propiedad parcelaria que caracteriza la legislación de reforma agraria o de tierras en Colombia es el conjunto de disposiciones legales especiales que regulan la situación jurídica de determinados inmuebles rurales en lo relativo a su adquisición, adjudicación, uso y aprovechamiento, las limitaciones del dominio, los deberes y derechos de determinados propietarios y la forma de extinguir el dominio.***
- **Dicha propiedad se rige directamente por las normas especiales dictadas sobre la materia, y en los asuntos que no hubieren sido contemplados o gobernados por éstas, por el Código Civil en lo que fueren compatibles.**

- **Con anterioridad a la constitución de la propiedad parcelaria, estructurada básicamente a partir de la Ley 135 de 1961, se había expedido desde comienzos de la República una legislación especial respecto de las tierras de la Nación, específicamente las llamadas baldías, sobre las cuales aquella ejerce un tipo especial de propiedad, basada en el dominio eminente del Estado, noción propia de la soberanía, y cuya adquisición sólo puede predicarse de determinadas personas, por medio de resoluciones administrativas expedidas a través de un establecimiento público –INCORA o INCODER-, en virtud de las cuales titula tales terrenos a quienes los exploten económicamente y reúnan otros requisitos, modo de transmisión de la propiedad no previsto en el Código Civil, denominado adjudicación.**

- **A partir del establecimiento del programa de reforma agraria en el país, las tierras que el Estado ha venido adquiriendo para fines del reparto agrario en beneficio de una población campesina de escasos recursos, está sujeta a específicas regulaciones legales, como quiera que la propiedad que se les transmite por el ente estatal respectivo se lleva a cabo por el mismo modo, la adjudicación, y la porción de tierra correspondiente adquiere la denominación de unidad agrícola familiar, cuya definición se hizo con anterioridad.**

- **Definición de la propiedad parcelaria. El régimen de dotación de tierras en la Ley 135 de 1961.**
- **Con el propósito de facilitar el conocimiento y aplicación, por parte de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Jueces Civiles del Circuito, de las diversas normas del derecho agrario expedidas desde la Ley 135 de 1961 para regular variados temas de la propiedad parcelaria y la tenencia de tierras baldías, los cuales harán parte de los contenidos de los procesos de restitución de su competencia, a continuación se hace un resumen de la evolución normativa correspondiente.**

- **El régimen parcelario desde 1961 hasta 1988.**
- **Al comienzo, el dominio de las unidades agrícolas familiares se transmitía por el INCORA a través de contratos de compraventa, en los cuales se incluía una cláusula que permitiera a la entidad declarar administrativamente la resolución del contrato, cuando se registrara el incumplimiento en el pago de los créditos de tierra y de producción por parte de los adquirentes de las tierras, lo que acarrearía las siguientes consecuencias:**
 - **a) La facultad de exigirle la devolución de la parcela;**
 - **b) El dominio del inmueble volvía al poder del Instituto para efectos de readjudicarlo o venderlo a otro campesino seleccionado;**

- **c) Al afectado con la decisión se le reintegraba lo que hubiere abonado al capital de la deuda del préstamo de tierras, se le cancelaba el valor de las mejoras introducidas al predio, y los intereses pagados por el citado crédito se consideraban como compensación por el usufructo que había tenido de la parcela.**
- **A partir de la Ley 4ª de 1973, otra ley reformativa de la legislación agraria precedente, se ordenó que todas las adjudicaciones de tierras que hiciera el INCORA se efectuaran mediante resolución administrativa, la que una vez inscrita en el registro constituiría título suficiente de dominio y prueba de la propiedad. Esas resoluciones vendrían a ser, como en el presente, otro de los títulos que acompañarían al modo de la tradición en el derecho colombiano.**

- **Las características del régimen jurídico en ese período, que va desde la Ley 135 de 1961, y continúa con las Leyes 1ª de 1968 y 4ª de 1973, hasta la Ley 30 de 1988, puede sintetizarse así:**
- **1. La unidad agrícola familiar era definida como la explotación agraria de un fundo, que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia, integrada por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña, en donde la extensión del predio y la potencialidad del tipo de explotación, permita suministrar a la familia, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos mensuales legales; que no más de la tercera parte de los ingresos puedan ser destinados al pago del crédito de tierras, y que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida.**

- **2. No podía ejercerse el derecho de dominio, la posesión o tenencia, a ningún título, de más de dos unidades agrícolas familiares.**
- **3. Durante los 15 años siguientes a la adjudicación de las parcelas, el propietario no podía transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia, sino a campesinos que reunieran las condiciones para ser beneficiarios de la reforma agraria. En este caso, debía solicitar autorización previa al Instituto para enajenar, arrendar o gravar el inmueble, y la entidad disponía de un término de tres meses para pronunciarse sobre la petición. Vencido este plazo, sin que se produjera manifestación expresa de la administración, operaba el silencio administrativo positivo.**

- **4. Se presumía poseedor de mala fe, a quien adquiriera una unidad agrícola familiar con el desconocimiento de los requisitos o trámites exigidos en la ley.**
- **5. Se establecían como causales de caducidad, entre otras: las relacionadas con la transferencia del dominio, posesión o tenencia; la falta de explotación o el abandono de la parcela sin causa justificada; obtener la propiedad sobre más de dos unidades agrícolas familiares y el no pago de los créditos de tierra y producción.**

- **6. Cuando el adjudicatario de la parcela cancelaba, al término de los 15 años, el crédito de tierras, no estaba obligado a solicitar autorización previa del INCORA para la eventual enajenación de la unidad agrícola familiar, sino que la ley establecía a favor del Instituto un derecho preferencial de recompra del inmueble. En estas situaciones, el parcelero debía primeramente ofrecerlo en venta al Instituto, y el pronunciamiento de la entidad debía producirse dentro de los 3 meses siguientes, y a falta de éste, también operaba el fenómeno del silencio administrativo positivo.**
- **7. Se consideraban absolutamente nulos, los actos o contratos que celebraran los parceleros con los particulares contraviniendo las normas legales sobre disposición o tenencia de las unidades agrícolas familiares. En caso de infracción por parte de los adjudicatarios de las limitaciones correspondientes, la ley contemplaba que no podían solicitar nuevamente los beneficios de los programas de parcelación de tierras de la reforma agraria.**

- **Implicaciones de la reforma de la Ley 160 de 1994.**
- **En la Ley 160 de 1994, penúltima ley de reforma agraria, coexisten dos regímenes de la propiedad parcelaria.**
- **El primero de ellos, se refiere a los adjudicatarios de tierras del Fondo Nacional Agrario durante la vigencia de la Ley 135 de 1961, con las modificaciones efectuadas hasta la Ley 30 de 1988, conservando la vigencia de algunas de las disposiciones que los gobernaban en el pasado, modificando otras e introduciendo nuevas regulaciones sobre la materia.**
- **El segundo de los sistemas de la propiedad parcelaria, está relacionado con los nuevos sujetos de la reforma agraria, es decir aquellos campesinos que accederán al dominio de la tierra a partir de la vigencia de la nueva ley –la 160 de 1994-, mediante el otorgamiento de un subsidio explícito otorgado por el INCORA –después por el INCODER- y un crédito complementario que deberán conseguir con los intermediarios financieros.**

- **La Ley 160 de 1994 previó un subsidio explícito del 70% del valor de la unidad agrícola familiar, como crédito no reembolsable, que se otorgaría al campesino por una sola vez, con arreglo a las políticas que señalara el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad que determinara la Junta Directiva del INCORA. Ese subsidio, como se verá, estaba sometido a una condición resolutoria dentro de los 12 años siguientes a su otorgamiento, en caso de incumplimiento por parte del beneficiario de precisas obligaciones.**
- **A diferencia de la Ley 135 de 1961, donde el monopolio de la adquisición y adjudicación de tierras a los campesinos radicaba en el INCORA, en la Ley 160 de 1994 la negociación voluntaria de predios rurales entre campesinos y propietarios constituye la regla general para el acceso a la propiedad de la tierra. Los campesinos podían iniciar directamente con los propietarios rurales las gestiones encaminadas a la negociación de un predio apto para labores de reforma agraria, y con el subsidio, apoyo y asesoría del Instituto, lograr su adquisición para constituir una parcelación.**

- **Régimen legal de los antiguos parceleros durante la Ley 160 de 1994.**
- **Este sistema de propiedad va desde el 13 de diciembre de 1961, cuando entró a gobernar la Ley 135 de 1961, hasta el 5 de agosto de 1994, o algún tiempo después, en virtud del período de transición que el artículo 42 de ésta última autorizó. Este régimen de la propiedad parcelaria fue conservado, con algunas modificaciones, en los artículos 39 y 40 de la nueva ley, y se mantuvo, también con algunas variaciones, hasta el 25 de julio de 2007, fecha de vigencia de la Ley 1152 de 2007, la cual fue declarada inexecutable por la Sentencia C-175 de marzo 18 de 2007.**
- **1. Aunque permanece inalterable el término de duración del régimen parcelario en 15 años, para efectos de exigir el cumplimiento de las obligaciones propias del régimen de la propiedad parcelaria y configurar la caducidad administrativa a que dé lugar, debe tenerse en cuenta como primera adjudicación la realizada al sujeto de reforma agraria beneficiado con la titulación de la parcela respectiva, y no la que hubiere recaído sobre el predio.**

- **2. Siguió vigente la obligación de solicitar autorización previa al INCORA para la enajenación o gravamen de la unidad agrícola familiar mientras no se cumpliera el plazo de 15 años, con el mismo término y consecuencias jurídicas para resolver la petición de enajenación que hiciera el adjudicatario.**
- **3. De la misma manera, quienes hubieran cancelado el crédito de tierras o ejercieran el dominio sobre una unidad agrícola familiar cuya primera adjudicación se hubiera efectuado en un lapso superior a los 15 años, debían informar al Instituto respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que la entidad decidiera si hacía uso de la primera opción de readquirirlo, en los mismos términos que se habían previsto en la legislación derogada.**
- **4. Para ambos efectos, la ley previene a los notarios y registradores sobre el cumplimiento de las obligaciones de no autorizar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolizara la autorización del INCORA, o la solicitud de autorización del Instituto, junto con la declaración juramentada del peticionario, de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo.**

- **5. Siguió vigente la obligación legal de que las enajenaciones que realizaran los parceleros debían recaer en campesinos que tuvieran las mismas calidades para acceder a la adjudicación original, es decir sujetos de reforma agraria.**
- **6. Subsistió la facultad del Instituto para declarar la caducidad de la resolución de adjudicación, pero solo en relación con las adjudicaciones que se hubieren efectuado hasta la fecha de promulgación de la nueva ley, o las que transitoriamente se realizaren con base en el artículo 42 de la Ley 160 de 1994.**
- **7. A diferencia de lo previsto en la legislación anterior, en adelante ningún campesino, directamente o por interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia, a ningún título, de más de una unidad agrícola familiar.**

- **8. Con el objeto de evitar la desaparición del régimen de la propiedad parcelaria con ocasión de los juicios ejecutivos o de venta que se siguieran contra los adjudicatarios de unidades agrícolas familiares, en caso de que el Instituto desistiera de la readquisición de la parcela en el proceso respectivo y llegare a adjudicarse a un tercero, se dispuso que subsistiera la aplicación de la regulación agraria especial sobre el predio durante el término que faltare para el cumplimiento de los 15 años.**
- **9. Se facultó al INCORA para establecer el tamaño de la unidad agrícola familiar en cada municipio o zona, con el objeto de evitar el fraccionamiento antieconómico de la propiedad. En la ley derogada –la Ley 135 de 1961- la superficie mínima era de 3 hectáreas, la cual no podía ser objeto de división sin autorización del INCORA y cuando se dieran las causas legales.**

- **El nuevo régimen de la propiedad parcelaria a partir de la Ley 160 de 1994.**
- **1. Los campesinos accedían a un subsidio del 70% para la adquisición de tierras que entregaba el INCORA y debían obtener un crédito complementario de un intermediario financiero, para sufragar el costo total de la unidad agrícola familiar, siempre que cumplieran con los criterios de selección y elegibilidad que estableciera el INCORA.**
- **2. La ley considera expresamente como sujetos de reforma agraria: a los campesinos de escasos recursos que carecieran de tierra propia; los minifundistas; los meros tenedores; los desplazados del campo como consecuencia de la violencia; los de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y no fueren propietarios rurales; los hombres y mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallaren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez. Estas últimas constituyen un orden preferencial según la ley.**
-

- **3. El término de duración del régimen de la propiedad parcelaria se determinó en 12 años, que vino a ser el mismo plazo para el pago del crédito complementario del 30% que otorgaba el intermediario financiero para completar el valor del predio.**
- **4. Se estableció, tanto en las resoluciones de adjudicación que expediera el Instituto, como en las escrituras de venta que otorgaran los campesinos, una condición resolutoria del subsidio, como mecanismo legal sustitutivo de la caducidad en los antiguos parceleros, que tiende a proteger ese aporte del Estado en los programas de adquisición y adjudicación de parcelas.**
- **Se haría efectiva esa condición resolutoria cuando los campesinos propietarios de los predios subsidiados enajenaran la unidad agrícola familiar dentro del término de 12 años sin la autorización previa, expresa e indelegable de la Junta Directiva del Instituto, o si se estableciere que la parcela no estaba siendo explotada adecuadamente, a juicio del Instituto, o se comprobare que el adjudicatario incurrió en falsedades para acceder al subsidio.**

- **Los dos regímenes parcelarios bajo la Ley 1152 de 2007.**
- **De la misma forma que en la Ley 160 de 1994, el artículo 172 de la Ley 1152 de 2007 –Estatuto de Desarrollo Rural- estableció un régimen jurídico especial para la propiedad parcelaria constituida con anterioridad a su expedición, aunque conservando algunas de las disposiciones antiguas, y expidió normas nuevas que entrarían a gobernar las relaciones de los campesinos que accedieran a la propiedad de las unidades agrícolas familiares a partir de la vigencia de dicha ley, que empezó el 25 de julio de 2007.**

- **En vista del reducido tiempo de observancia de la Ley 1152 de 2007, desde el 25 de julio de ese año, hasta la fecha en que comenzó a surtir sus efectos la Sentencia C-175 de marzo 18 de 2009, no se realiza un análisis comparativo de las disposiciones que conservó, modificadas o no, de la legislación anterior, y las nuevas que introdujo, en materia de propiedad parcelaria, pero se recomienda su especial lectura al momento de entrar a estudiar los casos de despojo, desplazamiento y abandono forzado de las tierras adjudicadas en procesos de reforma agraria o cobijadas por las normas especiales del derecho agrario.**
- **También debe tenerse presente, que la Ley 1152 de 2007 creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT-, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la cual le asignaron algunas funciones que eran de competencia del INCODER, como las relacionadas con los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, la extinción del derecho de dominio, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el deslinde de las tierras de la Nación, la titulación de terrenos baldíos a entidades de derecho público, el traspaso de bienes fiscales patrimoniales que había recibido del INCODER a otras entidades públicas, entre otras.**

- **EL REGIMEN DE LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR EN TIERRAS BALDÍAS.**
- **A partir de la Ley 160 de 1994 las tierras baldías se adjudican bajo el concepto de unidad agrícola familiar establecido en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994.**
- **Con anterioridad a la vigencia de esa ley, es decir, desde la Ley 135 de 1961, la superficie máxima adjudicable de los terrenos baldíos era de 450 hectáreas por persona natural, pero como en el caso de la propiedad parcelaria, la legislación sobre la tenencia y adjudicación de las tierras de la Nación tuvo periódicas modificaciones o subrogaciones.**
- **Por ejemplo, en la solicitud de adjudicación de un predio baldío, el peticionario debía manifestar, bajo la gravedad del juramento, si era o no dueño o poseedor de otras tierras en el país, y en caso afirmativo, las superficies en su poder serían tenidas en cuenta para efectos de definir o reducir la extensión adjudicable, de manera que no excediera las 450 hectáreas.**

- **Algunas de las normas que se hallan actualmente en vigencia sobre la titulación de baldíos pueden resumirse de esta manera:**
- **-Salvo excepciones que establezca el Consejo Directivo del INCODER, las tierras baldías se adjudicarán como regla general en unidades agrícolas familiares y el Instituto señalará para cada región o municipio las extensiones mínimas y máximas adjudicables.**
- **-Mediante Resolución 041 de 1996, la Junta Directiva del INCORA determinó las extensiones de las unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de la entidad.**
- **-Características del régimen de las unidades agrícolas familiares adjudicables en tierras baldías de la Nación:**

- **a) No pueden adjudicarse baldíos a quienes ya sean poseedores o propietarios de otros predios rurales. Se exige para la titulación que la explotación adelantada corresponda al uso del suelo.**
- **b) No podrá ser adjudicatario quien posea patrimonio neto superior a 1000 salarios mínimos.**
- **c) Ningún propietario de tierras que hayan sido adjudicadas como baldíos en el pasado, podrá vender un área superior al tamaño de la unidad agrícola familiar señalada para el respectivo municipio. Artículo 72, inciso 9º de la Ley 160 de 1994.**
- **A esta disposición se le incorporó una excepción en la Ley 1450 de 2011, que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en los siguientes artículos:**

- ***“Artículo 60. Proyectos Especiales Agropecuarios o Forestales. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:***
- ***“Artículo 72A. Proyectos Especiales Agropecuarios o Forestales. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el INCODER, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.***

- ***“Artículo 61. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:***
- ***“Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado”.***

- **d) Los terrenos baldíos no pueden fraccionarse en extensión inferior a la de la unidad agrícola establecida para el municipio, salvo excepciones señaladas en ley o reglamento.**
- **e) Notarios y registradores de instrumentos públicos no autorizarán ni inscribirán actos o contratos que impliquen la tradición del dominio de inmuebles, cuya propiedad inicial provenga de la adjudicación de baldíos, en los que no se protocolice la autorización respectiva del INCODER, cuando con ellos se fraccionen dichos inmuebles.**
- **f) Se decretará la reversión del baldío adjudicado, cuando el propietario incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se efectuó la titulación, infrinja normas sobre conservación y aprovechamiento racional de recursos naturales renovables, o introduzca cultivos ilícitos en predio titulado.**

- **g) Quien enajene un terreno baldío adjudicado no podrá solicitar nueva titulación antes de transcurridos 15 años desde la fecha de la titulación anterior.**
- **h) Las unidades agrícolas familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido 16 años de edad y sean jefes de familia.**

Instituciones del Régimen Parcelario.

- **LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA DE LA RESOLUCION DE ADJUDICACION. NATURALEZA Y ALCANCES DE LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA AGRARIA.**
- **La caducidad de la adjudicación del derecho de propiedad sobre un predio rural, conforme a las normas agrarias, tiene un carácter sancionatorio para el beneficiario incumplido. No sólo representa la pérdida de la propiedad para el anterior parcelero, al ser inscrita la resolución de caducidad en el registro de instrumentos públicos, ya que el dominio vuelve ipso jure al poder del Instituto, sino que el afectado sufre la inhabilidad para ser nuevamente favorecido con la repartición de tierras de la reforma agraria .**
- **Por medio de la caducidad, que es una potestad unilateral conferida al Instituto, también se dejan terminados los derechos que pudo haber tenido el adjudicatario, tanto los personales como los reales, salvo el relacionado con el pago de las prestaciones mutuas previstas en el Acuerdo 266 de 2011 (anteriormente se hallaban previstas en los Acuerdos 023 de 1995 y 174 de 2009) ya que por ministerio de la ley ha dejado de ser propietario con el registro de la resolución.**

- **La caducidad de la adjudicación es una sanción que se fundamenta en el incumplimiento de las obligaciones imputable al adjudicatario, que produce efectos hacia el futuro y priva a éste de los derechos que le habían sido concedidos como consecuencia de la adjudicación, excepto el ya expresado del reconocimiento de determinadas prestaciones.**
- **El hecho de que un adjudicatario a quien se decretó la caducidad administrativa, estando en firme la providencia respectiva, se mantenga en el uso y goce ilegítimo de la parcela, no significa que se presuma el consentimiento del Instituto, pues la propiedad sobre el terreno ya no existe, como tampoco ha sido sustituida la adjudicación por un contrato de tenencia. La posesión no existe respecto de los bienes fiscales, ni la prescripción adquisitiva. El dominio se extinguió con la inscripción de la resolución en el registro, y al particular le corresponde la obligación de retornar voluntariamente el inmueble al Instituto. Mientras no se restaure la parcela al Instituto, la persona se halla en mora en el cumplimiento de esa obligación.**

- **El hecho de que se haya dictado la resolución de caducidad en el pasado no significa que haya desaparecido la obligación del anterior adjudicatario para devolver la parcela a la entidad. La circunstancia de que no se haya adelantado el proceso de lanzamiento no da a entender que han cesado o se han extinguido los compromisos, porque en la ley agraria no se encuentra esa forma de terminar las obligaciones. Mientras subsista el incumplimiento del destinatario de la caducidad, el Instituto puede promover el lanzamiento del ocupante.**
- **Cuando la resolución de caducidad declara el incumplimiento del antiguo adjudicatario, basta la inscripción en el registro de instrumentos públicos para ejecutoriar la citada providencia, porque la finalidad primordial es sancionar al beneficiario con la pérdida de la propiedad. De la misma manera que en el sistema de adjudicación de tierras actual se corrige el incumplimiento del parcelero con la obligación de devolver el subsidio de tierras, en la legislación agraria anterior la pena consiste en la pérdida del dominio a través de la figura de la caducidad.**

NORMATIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN CIVIL RELACIONADA CON LA LEGISLACIÓN AGRARIA.

- **-La legislación agraria colombiana está asociada con la formación de la propiedad territorial.**
- **Primer período (colonial): Se produce diversidad de documentos autorizados o dictados por la Corona española que constituyen primeras formas de propiedad en el país.**
- **Segundo período (bajo la República): Se expide amplia legislación sobre la materia relacionada con la titulación de baldíos; la colonización del país; fomento de las explotaciones agropecuarias; aprovechamiento de recursos naturales, especialmente bosques; tierras de las comunidades indígenas; concentración de la propiedad rural; parcelación de tierras de propiedad privada y organización de actividades e instituciones relativas al sector agropecuario.**

- - **Normatividad civil.**
- -**Son normas de la legislación civil que tienen relación con la legislación agraria, entre otras, las siguientes:**
- -**Las relativas a los bienes, como los de uso público (artículo 674 del C.C.); los baldíos (artículo 675 del C.C.); la propiedad de las tierras y las aguas (artículo 669 del C.C.); algunos modos de adquirir, como la ocupación (artículo 685 del C.C.), accesión (artículo 713 del C.C.) y tradición (artículo 740 del C.C.); la posesión (artículo 762 del C.C.); derechos reales de usufructo (artículo 823 del C.C.) y de servidumbre (artículo 879 del C.C.); contrato de arrendamiento (artículo 1973 del C.C.); contrato de aparcería (Ley 6ª de 1975); la comunidad (artículo 2322 del C.C.).**
- -**Clasificación de los bienes.**
- -**Son bienes de uso público aquellos cuyo dominio pertenece al Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes, como las calles, plazas, puentes, caminos. Los baldíos son todas las tierras que estando situadas en el territorio nacional carecen de otro dueño.**

•

- **-Normatividad agraria.**
- **-La normatividad específicamente agraria, que da inicio a la formación del derecho agrario en Colombia, se establece a partir de la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras.**
- **- La normatividad agraria empieza a constituirse a partir de los problemas políticos, sociales y económicos que debió afrontar el Estado relacionados con tenencia de la tierra; búsqueda de modificación del régimen de propiedad; cumplimiento de su función social; aumento de la producción agropecuaria; conservación y adecuada utilización de los recursos naturales; mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.**
- **- La normatividad agraria está compuesta en general por los siguientes ordenamientos jurídicos:**
-

- **-La propiedad parcelaria nacida del proceso de reforma agraria, es un dominio con limitaciones y condiciones, sujeta a autorizaciones previas para su enajenación y a sus regulaciones.**
- **-La constitución de unidades agrícolas familiares, como expresión de una forma de propiedad rural; la empresa comunitaria, otra forma de propiedad y producción asociativa; los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio; la adjudicación de las tierras de la Nación y las limitaciones que plantean, incluyendo la reversión de la propiedad al Estado, si se presenta incumplimiento de determinadas obligaciones; la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para determinar si han salido o no del patrimonio del Estado; el deslinde de las tierras nacionales de las que pertenecen al dominio privado; la recuperación de baldíos o tierras nacionales indebidamente ocupadas; la negociación directa de predios rurales de propiedad particular o de entidades públicas, y su expropiación, para redistribuirlos en desarrollo de programas de reforma agraria.**

- **El traslado de instituciones propias del Código Civil a las situaciones particulares del mundo agrario, exige adicionarlas o modificarlas en sus elementos para adaptarlas a sus circunstancias, modalidades y finalidades, dándoles otra dimensión.**
- **Instituciones del Derecho Civil que afectan la protección de bienes de población desplazada.**
- **-Se trata de figuras que, en situaciones de normalidad, podrían aceptarse bajo ciertas condiciones, pero que en el contexto del conflicto armado y las diversas expresiones delincuenciales que soporta el país, han sido utilizadas para vulnerar los derechos de ocupación, tenencia, posesión y propiedad de la población campesina, especialmente la beneficiaria de programas de reforma agraria.**
-

- **-De acuerdo con doctrina del derecho civil, una posesión resultante de la fuerza, el dolo o la violencia, que da lugar a una posesión irregular (artículo 770 del C.C.), permite la adquisición del inmueble respectivo a través de la prescripción extraordinaria: lo que aquí se relleva es la incorporación de un bien al proceso productivo y no la mala fe del poseedor. Esta apreciación, dentro del entorno político y social en que vive el país hace varias décadas, ha permitido la usurpación de tierras y territorios de las comunidades rurales.**
- **-Otras figuras jurídicas del derecho civil que constituyen obstáculos para consolidar procesos de reforma agraria o facilitan el despojo de tierras, son las siguientes:**
- **i) La venta de cosa ajena (artículo 1871 del C.C.): considerada válida, en la cual no interesa que el vendedor sea o no el dueño del predio, o que se haya actuado de mala fe, pues el título representa la obligación del vendedor de trasladar efectivamente el dominio al comprador, y éste puede alcanzar ese dominio si el verdadero dueño ratifica posteriormente la venta, o puede adquirirlo por prescripción adquisitiva;**

- **ii) la simulación: Coexisten contraescrituras de las que no se ha tomado razón de su contenido al margen de la escritura matriz, y escrituras privadas que alteran lo pactado en las públicas, para ocultar la verdadera índole y finalidades del negocio, precio, identidad de los contratantes, lo que posibilita el testaferrato (artículo 306, inciso 3º del C. de P.C.);**
- **iii) el pacto de retroventa: El vendedor se reserva la facultad de recobrar la cosa, pagando previamente al comprador la suma que se acuerde o su valor, lo que facilita cadenas de traspaso ilícito de posesiones (artículo 1939 del C.C.);**
- **iv) la falsa tradición: Inscripción que se efectúa en un folio de matrícula inmobiliaria de un predio a favor de una persona, a quien otra, que carece de dominio sobre éste o del derecho vendido, le ha hecho transferencia, dando lugar a un poseedor inscrito y a un poseedor material (artículo 7º Decreto-Ley 1250 de 1970).**

MODALIDADES DEL DESPOJO Y SITUACIONES RELACIONADAS CON EL DESPLAZAMIENTO Y ABANDONO FORZADO DE TIERRAS PRESENTADAS EN EL MARCO DE APLICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO.

- **El despojo y el abandono forzado de tierras padecidos por las comunidades campesinas ha tenido arraigo en la historia social y política del país y sus particularidades se han definido según la región y el momento histórico, del mismo modo que sus orígenes, resultados y modalidades presentan muchas variaciones.**
- **El gradual y masivo despojo de los bienes y derechos de la población rural, su apropiación violenta por organizaciones armadas al margen de la ley, o sus aliados económicos, el desplazamiento y abandono de las tierras, cualquiera que haya sido la motivación militar, social, estratégica, política o económica, no dejó de estar asociado de una u otra manera a las diversas formas de propiedad, posesión, tenencia u ocupación de predios rurales auspiciadas, amparadas o establecidas formalmente por el proceso de reforma agraria y el de colonización de las tierras baldías adelantado en el pasado por el INCORA, o a partir del año 2003 por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER.-**

- **El despojo y abandono de predios no siempre recurrió directamente a la violencia física, o a la amenaza o coerción moral, sino que muchas veces se ejecutó utilizando ilegal o arbitrariamente formas jurídicas propias del derecho agrario, o del derecho civil.**
- **El elenco de situaciones constitutivas o facilitadoras del despojo, o del abandono forzado de tierras, conforme a las definiciones y circunstancias determinadas en el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, en relación con los propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes de predios rurales amparados legítimamente en tales derechos, o expectativas, por la legislación agraria o civil comprende, entre otras, las siguientes:**

- **La modificación en la tenencia mediante el constreñimiento; la alteración de documentos; los trámites de aparente legalidad; *la expedición de actos administrativos con falsa motivación, desviación de poder, o con violación de las normas sustanciales y procesales a las que debía someterse, o con desprecio de la situación fáctica correspondiente; la desaparición dolosa de expedientes; las interpretaciones amañadas de la normatividad; la omisión de requisitos para la calificación y selección de beneficiarios de programas de redistribución de tierras, y el otorgamiento de derechos sobre ellas; el desconocimiento del debido proceso y en especial del derecho de defensa; el aprovechamiento de la condición de desplazado de la víctima para desconocer o suprimir sus derechos; la imputación de responsabilidades, o del incumplimientos de sus deberes como propietario u ocupante del beneficiario de la reforma agraria, o aspirante al proceso de dotación de tierras, para facilitar el despojo por parte de agentes de la violencia o sus testaferros;***

- ***la simulación de la condición de terceros de buena fe, o la gratuita o tendenciosa calificación de esa condición a determinadas personas, para facilitar el propósito ilegítimo o criminal; el abuso de poder de los funcionarios; la desatención sistemática del ejercicio del derecho petición, o la falta de contestación de los recursos de la vía gubernativa; la desaparición de documentos que favorecían la situación jurídica de las víctimas; la enajenación ilegal de unidades agrícolas familiares, con infracción del régimen limitativo de la propiedad parcelaria, producida por las amenazas contra la vida o el patrimonio, o la desaparición, de los parceleros titulares del derecho de propiedad, o por cualquier vicio del consentimiento, o por estado de necesidad; los casos de lesión enorme en la venta; la falta de legalización oportuna, o la titulación, de las tierras que venían siendo ocupadas legítimamente por campesinos sin tierra y pescadores, como las islas, sabanas y playones nacionales, lo que promovió y facilitó su posterior apropiación ilegal -y hasta la adjudicación por parte del Estado- a personas no calificadas para ese favorecimiento, como los empresarios rurales;***

- ***las ventas forzosas de mejoras; la escogencia arbitraria e ilegítima de personas que no reunían las calidades para ser beneficiarios de los programas de dotación de tierras del INCORA o el INCODER, para reemplazar a los despojados o desplazados, o usurpar los derechos ajenos; la promoción de procesos policivos de lanzamiento de campesinos que se hallaban legítimamente ocupando predios baldíos, o inmuebles afectados por procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio o recuperación de baldíos adelantados por el INCORA o el INCODER; la violación de normas sustanciales o procesales en perjuicio de los derechos establecidos en la Constitución y las legislaciones agraria, civil y administrativa, en las actuaciones adelantadas por aquellas entidades relacionadas con el reconocimiento u otorgamiento de derechos sobre la tierra; los traspasos irregulares de la tenencia y explotación de unidades agrícolas familiares, mediante pactos verbales o contratos escritos, sin importar la condición del usufructuario de la operación;***

- ***el desconocimiento de las medidas de protección inmobiliaria establecidas en la Ley 387 de 1997, o la obtención engañosa de esa condición por parte de agentes del despojo o del desplazamiento; la concentración directa o indirecta de la tenencia o propiedad sobre unidades agrícolas familiares, colindantes o no, lo cual constituye infracción de expresas prohibiciones de la ley agraria; la obtención engañosa o fraudulenta de la condición de desplazado, para ocultar el despojo, o las acciones que provocaron el abandono forzado de las tierras que legítimamente ocupaban otras personas; los traspasos forzados de la propiedad o la posesión de predios rurales a los victimarios, antes de surtirse el desplazamiento; el otorgamiento de usufructos ilegales sobre predios del Fondo Nacional Agrario, en desmedro de los derechos de campesinos inscritos o seleccionados; las ventas masivas de predios cuya propiedad se originó en procesos de reforma agraria o titulación de baldíos, originadas en las amenazas o en situaciones de empobrecimiento o endeudamiento creadas por el conflicto armado;***

- ***la rápida adjudicación e inscripción en el registro de predios despojados o abandonados por el desplazamiento; la expedición de resoluciones administrativas decretando la caducidad o la revocación de las adjudicaciones efectuadas a legítimos beneficiarios, argumentando el supuesto incumplimiento de las obligaciones del régimen parcelario y su posterior titulación a testaferros de los victimarios; las sentencias de pertenencia en favor de actores o agentes del conflicto armado sobre terrenos baldíos ocupados y explotados por campesinos, despojándolos de sus expectativas de derecho, y forzando el abandono de las tierras y mejoras; actos administrativos que ordenan la disposición arbitraria de parcelas abandonadas forzosamente, evadiendo la obligación de verificar las circunstancias del abandono, para favorecer su adjudicación a testaferros, o a personas que se aprovecharon de la situación de violencia; destrucción de documentos constitutivos de derechos relacionados con la propiedad parcelaria; adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario o baldíos a victimarios;***

- ***la captura e instrumentalización de entidades estatales encargadas de adelantar el proceso de reforma agraria y la administración y titulación de las tierras de la Nación, o de las entidades llamadas a apoyar o cooperar en la aplicación de las normas del derecho agrario; la falta de aplicación oportuna de la legislación agraria para impedir o corregir las amenazas o acciones de despojo, o las situaciones causantes del desplazamiento y abandono de predios, o la desatención de las quejas y reclamos presentadas por las víctimas de aquellas actuaciones; la grave desatención en el ejercicio de sus funciones - por parte de las autoridades responsables de aplicar las normas respectivas de la legislación agraria- de la notoriedad de los hechos, permanentes, ocasionales o transitorios, constitutivos de despojo, desplazamiento y abandono de predios rurales, y en otras ocasiones, de la presencia de grupos organizados armados al margen de la ley que ejercían el control de la región respectiva;***

- **la configuración de órdenes sociales y económicos locales o regionales regidos por los intereses de actores hegemónicos en determinados momentos; el despojo de territorios, entendido como la suma de despojos individuales, en forma masiva, lo que altera las relaciones sociales y económicas de la respectiva región y su control por los actores y agentes de la violencia; *la suscripción obligada de documentos de crédito en favor de los victimarios, mediante lo cual se logró el embargo y remate de los bienes de las víctimas y su posterior adjudicación a nuevos beneficiarios; el retraso en la formalización de la tenencia de la tierra de campesinos que reúnen los requisitos establecidos por la legislación agraria, por causa de la negligencia grave, o los compromisos políticos de los funcionarios encargados de esas responsabilidades en la institucionalidad correspondiente.***

- **A lo anterior debe agregarse la informalidad en la tenencia de la tierra, lo que no permitió prevenir las acciones de despojo, o las que ocasionaron el abandono y el desplazamiento, o proteger y restablecer oportunamente la propiedad –en los casos en que no se había inscrito el título expedido por el Estado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos-la posesión, tenencia u ocupación de las parcelas amparadas o relacionadas con la legislación agraria.**
- **Se ha demostrado que la informalidad de la tenencia está conectada con la clase de métodos de despojo utilizados, de suerte que entre más regularización exista respecto de la tenencia, más variados serán los procedimientos empleados para arrebatarse los derechos, mientras que a una mayor informalidad menores serán las maniobras que se usen.**

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”.

- De conformidad con la Sentencia T-468 de junio 9 de 2006, las normas relacionadas con la población desplazada, y en consecuencia, afectadas por el despojo de sus bienes o su abandono forzado, deben entenderse con arreglo a una interpretación teleológica. Dice así la señalada providencia:
- *“8. Se llega entonces a la conclusión que no solo el artículo 2º del Decreto 2569 de 2000, sino las demás disposiciones que buscan conjurar la situación de la población desplazada en Colombia, deben ser objeto de una interpretación teleológica y sistemática a la luz de los principios generales que las inspiraron, de las normas constitucionales y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. Pues, solo de este modo se logra realizar la interpretación más favorable, con el fin de conseguir la protección jurídica más adecuada de los desplazados. Se sostuvo por ello en la C-327 de 2001 citada:*
- *“Para realizar una interpretación razonable al artículo 2º inciso 2º del Decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos”.*

- El anterior pronunciamiento jurisprudencial fue repetido en la Sentencia T-1001 de octubre 14 de 2008, que consagra la interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento a favor de las víctimas. Dijo en esta oportunidad la Corte Constitucional:
- *“17. De conformidad con el Derecho Internacional Humanitario y las normas de derecho interno sobre la protección a las víctimas dentro de un conflicto armado interno, es posible afirmar que cuando se está ante disposiciones que consagran derechos fundamentales a favor de estas personas debe aplicarse el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable.*
- *“De lo anterior se colige que las normas que buscan conjurar la situación de las víctimas en Colombia debe ser objeto de una interpretación teleológica y sistemática a la luz de los principios generales que la inspiraron, de las normas constitucionales y de las disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad, pues solo de ese modo se logra realizar la interpretación más favorable, con el fin de conseguir una protección adecuada de las víctimas”.*

- ***“18. En ese sentido, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial encaminada a establecer que:***
- ***“cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2º de la Ley 387 de 1997 ; “2) Los principios rectores de los desplazamientos internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada” ; 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado social de derecho” .***
- **En concordancia con lo anterior, la Exposición de Motivos formulada por el Gobierno en el respectivo Proyecto de Ley, y las diversas Ponencias presentadas por los parlamentarios de las Comisiones Primeras de ambas Cámaras y las Plenarias respectivas, deben entenderse teniendo en cuenta las transcritas orientaciones jurisprudenciales sobre la hermenéutica de las normas legales relacionadas con el despojo, el desplazamiento y el abandono forzado de bienes.**

- **Informe de Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Número 107 de 2010 –Cámara-**. “Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” -ACUMULADO Proyecto de Ley No. 85 de 2010 Cámara-, “Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”. La mencionada propuesta legislativa tiene las siguientes finalidades y características:
- **Objeto del Proyecto.**
- **El objeto de proyecto** es el establecimiento de una política de Estado de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

- **El articulado propuesto resulta de un amplio consenso entre el Gobierno Nacional, diversos sectores políticos y la sociedad civil, encaminado a lograr un amparo integral de las víctimas que abarque mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquéllas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida.**

- **El Proyecto de Ley se encamina a lograr: (i) La igualdad real y efectiva de las víctimas frente a los demás ciudadanos; (ii) La adopción de medidas especiales de protección en favor de las víctimas que, por su condición de debilidad manifiesta, se hallan en esa circunstancia, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 13 de la Constitución.**
- **Principios Rectores.**
- **Además de reglas, el ordenamiento jurídico está compuesto de modo esencial por principios jurídicos. Los principios son los pilares ideológicos sobre los que se estructura el ordenamiento normativo. Ellos determinan y orientan las posibilidades jurídicas y prácticas de materializar el contenido de una disposición legal, no normas vagas.**

- **Constituyen pautas de interpretación para quien aplicará la norma, por lo cual desempeñan un papel carácter superior frente a las reglas.**
- **El Proyecto incluye una serie de principios que tienden a optimizar la aplicación de sus normas, es decir, para que sus múltiples destinatarios y operadores puedan efectivamente dar aplicación correcta al articulado.**

- **Expresa la Ponencia que los principios han sido recopilados bajo premisas de carácter constitucional (principios de dignidad, buena fe, garantía del debido proceso, igualdad, enfoque diferencial, entre otros) en el marco de la denominada Justicia Transicional, a la luz de los tratados de Derecho Internacional en la materia, y en tal virtud, constituirán el mejor de los soportes para la interpretación y aplicación de la ley.**
- **Restitución de Tierras**
- **En este capítulo el Proyecto de Ley desarrolla políticas que buscan romper la cadena de testaferrato que se apropió de los predios de campesinos desplazados y restituirles la tierra despojada. El texto del Capítulo de Restitución tiene como propósito hacer realidad en forma expedita y segura el derecho de restitución de tierras despojadas por actos generalizados de violencia armada ilegal.**

- **Cerca de 750.000 hogares campesinos fueron desplazados de sus territorios por la fuerza en las últimas dos décadas, de los cuales 460.000 abandonaron un poco más de tres millones de hectáreas. Según la Ponencia, de las tierras abandonadas, una parte permanece en esta situación; otra está cuidada por parientes o vecinos, o ha sido repoblada con campesinos a quienes los jefes armados adjudicaron tierras despojadas; otra parte fue transferida de hecho o de derecho a terceros, generalmente personas sin conexión aparente con los victimarios.**
- **Conforme a la Ponencia el despojo asumió varias modalidades, como las compras forzadas a menor valor hasta el destierro, la usurpación física de la posesión, y la destrucción de las viviendas y cercas que delimitaban los predios; señala que el despojo de tierras fue legalizado muchas veces con transferencias forzadas, con la participación de notarios y registradores, y el rastro de los despojadores fue borrado por testaferros y múltiples traspasos a terceros de aparente buena fe.**

- **Otras veces el despojo afectó derechos de tenencia y posesión, interrumpiendo el término de prescripción, y terceros obtuvieron títulos de adjudicación o titularon por vía judicial a su favor.**
- **En ocasiones el INCORA o el INCODER declararon caducados los títulos de beneficiarios de reforma agraria cuando se desplazaron, y readjudicaron las parcelas a otras personas.**
- **Otras veces el IGAC englobó los predios despojados en otro mayor, alterando el catastro para desaparecer la cédula catastral de los despojados.**
- **El reto del Estado es reparar un enorme daño sufrido por más de medio millón de hogares campesinos, sumidos en la indigencia y la pobreza en tugurios urbanos, y con ello, saldar una deuda insoluta que la sociedad y el Estado tienen con las víctimas del despojo, y un deber ineludible si el Estado colombiano quiere cumplir las normas del Derecho Internacional Humanitario, que forman parte del bloque de constitucionalidad.**

- **Expresa la Ponencia que la justicia ordinaria está diseñada para equilibrar los recursos legales de las partes en litigio, bajo los principios del debido proceso y la eficacia probatoria de cada derecho, que admite impugnar todas las decisiones del juez.**
- **Sus normas operan en condiciones normales, aunque los procesos tienen duración excesiva; pero en circunstancias tan irregulares y masivas, la posibilidad de la restitución depende de diseñar un sistema de justicia transicional, capaz de restablecer los derechos usurpados por violencia, y para lograrlo, requiere contar con normas excepcionales, adecuadas a las modalidades del despojo, que den prelación a los derechos perdidos, aunque cuenten con pruebas precarias y una gran debilidad de defensa legal, sobre los derechos usurpados, pero que muestren todas las pruebas legales y grandes capacidades de defensa judicial.**

- **Explica la Ponencia que el despojo no es el resultado del azar ni enfrentó a ciudadanos con iguales recursos de poder, sino que fue la aplicación de estrategias deliberadas de grupos armados predatorios, en regiones determinadas, donde ejercieron el control del territorio durante casi dos décadas y colapsaron masivamente los derechos de las víctimas.**
- **Esos grupos armados capturaron el control de autoridades locales e instancias administrativas que contribuyeron a legalizar despojos de tierras, y contaron además con representación parlamentaria, cuyos votos contribuyeron a conseguir con presión armada, para que luego respaldaran la permanencia de sus cuotas burocráticas en los organismos de control de la propiedad, cerrando el ciclo del despojo, como ha comprobado la Corte Constitucional.**

- Con especial énfasis deben transcribirse las siguientes anotaciones de la Ponencia sobre la inadecuación del derecho y la justicia civil para asumir los retos que plantea el despojo:
- *La consecuencia de los hechos anteriores para el legislador y la justicia, es que el problema se aleja del terreno probatorio de la legalidad de las transferencias de propiedad, materia del derecho civil, para reconocer y darle peso jurídico a la verdadera causa generalizada del despojo, que fue la aplicación organizada de la fuerza para desplazar a la población y quedarse con sus tierras, y de esta manera corregir la injusticia colectiva contra comunidades campesinas, indígenas y negras.*
- *No se trata de disputas civiles para establecer la titularidad de los derechos de propiedad entre particulares que hacen negocios de finca raíz, para las que es adecuada la legislación ordinaria, sino de atender las consecuencias del conflicto armado sobre la estabilidad territorial del campesinado, para lo cual se requiere una ley de justicia reparatoria.*

- Señala la Ponencia que queda en duda la buena fe de quienes adquirieron a cualquier título, y a sabiendas, tierras que eran el producto del despojo, por ser de público conocimiento que en esas regiones había ocurrido el desplazamiento y el despojo, y no pueden prevalecer sus títulos sobre la restitución de los derechos perdidos por violencia. Es muy difícil presumir buena fe en las circunstancias predominantes en las regiones de desplazamiento y resulta contrario al principio de buena fe comprar tierras muy baratas a una población que huye bajo el impacto del terror, o a sus usurpadores.
- Cada uno transfiere los derechos que tiene, y si la adquisición del derecho fue espuria, esa condición se transfiere también en las transferencias de tal derecho. Pretender lo contrario, equivaldría a legalizar la violencia como modo legítimo de adquisición de derechos, pues bastaría que el usurpador lo transfiriera para sanear el origen y el vicio que los afecta, en perjuicio del despojado.

- Quien adquirió derechos sobre tierras despojadas, o aprovechando la inferioridad de aquellos sometidos al terror organizado, debe asumir parte de la pérdida patrimonial ocasionada por el conflicto, como debe ocurrir también con los acreedores que no recibieron sus pagos por la fuerza mayor del desplazamiento de sus deudores y el Estado, que no recaudó impuestos o tarifas.
- Por el principio de legalidad de los contratos, quien demuestra buena fe exenta de culpa tiene derecho a que el juez le reconozca una indemnización en dinero equivalente a su derecho. En cuanto a la tierra, debe prevalecer el derecho del despojado a la restitución de su inmueble, como una consecuencia de la función social de la propiedad.
- El Gobierno y la justicia, las organizaciones de derechos humanos, la comunidad internacional y las asociaciones de víctimas disponen de la información necesaria sobre hechos de violencia, con la precisión suficiente para señalar las áreas donde operan las pruebas de violencia como causa determinante de los trasposos de propiedad, y donde debe focalizarse la acción de restitución por el Estado.

- **Ponencia para primer debate ante el Senado de la República al Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado - 107 de 2010 Cámara-, acumulado con el proyecto de Ley 085 de 2010 –Cámara- “por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:**

- **Restitución de Tierras.**
- **El texto propuesto en el acápite correspondiente a la restitución de tierras, tiene como propósito hacer realidad en forma expedita y segura el derecho de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente por actos generalizados de violencia armada ilegal desde 1991 hasta la vigencia de la ley.**
- **Con la actuación del titular del derecho a la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, y mediante la intervención de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, entidad que también impulsará el proceso, se aportarán los elementos probatorios que permitan a los Jueces y Magistrados de las Salas de Restitución de Tierras de los Tribunales Superiores de Distrito dictar la sentencia con suficientes elementos de juicio, de tal forma que en corto término se produzca un fallo definitivo, que restituya la tierra al despojado y determine las sumas que deba pagarse a los terceros que hayan demostrado sus derechos legítimos en el proceso.**
- **Modificaciones propuestas:**

- **Los Senadores Ponentes, después de reiteradas discusiones y análisis sobre el texto a proponer a la Comisión Primera del Senado, plantearon entre otras las siguientes modificaciones:**
- **Restitución de tierras.**
- **Se introdujeron presunciones de despojo en relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas, así como principios generales que rigen la restitución de tierras acuerdo con los estándares internacionales. Se establece el mecanismo excepcional de revisión de las sentencias ante la Corte Suprema de Justicia, en una Sala de Restitución que será creada por el Consejo Superior de la Judicatura. El recurso no suspenderá la ejecución de la sentencia.**

- **Ponencia para segundo debate ante el Senado de la República del Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado - 107 de 2010 Cámara-, acumulado con el proyecto de Ley 085 de 2010 Cámara- “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:**
- **Restitución de Tierras.**
- **Recoge básicamente, en esta materia, las recomendaciones de la Ponencia rendida ante la Comisión Primera del Senado.**

- **Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 085 de 2010 Cámara “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.**
- **Dice el texto del Informe de Conciliación suscrito por los comisionados designados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República que, el fin de cumplir con el encargo confiado, procedieron a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras para establecer las diferencias materia de conciliación, “encontrándose que un gran número de artículos presenta diferencias sustanciales y de forma entre las dos Cámaras, para (sic) lo cual decidimos acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República, así como también el título aprobado por esta célula legislativa, con algunos ajustes y precisiones en cuanto a concordancias”.**

•

- **MUCHAS GRACIAS.**
- **MANUEL RAMOS BERMUDEZ**
- **Consultor en Derecho Agrario y Reforma Agraria**

MARCO NORMATIVO DEL DERECHO AGRARIO

- Nota del autor: El complementario marco normativo anexo a este documento se halla en su versión extensa entregada a DeJusticia para conocimiento de los señores Magistrados, Jueces Civiles, empleados judiciales y funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Procuraduría Agraria y demás asistentes al Curso de Formación Judicial Intensivo de la Ley 1448 de 2011.