



Bogotá, D. C., Mayo 29 de 2019

Honorable Representante

**RUBÉN DARIO MOLANO**

Presidente Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto:** Ponencia para primer debate proyecto de ley No 326 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se adjudican terrenos baldíos a pobladores rurales de escasos recursos, en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables”

Respetado Presidente

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Cámara, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate, al proyecto de ley No 326 de 2020 Cámara “Por medio del cual se adjudican terrenos baldíos a pobladores rurales de escasos recursos en las zonas en donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables”, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto
3. Consideraciones
  - 3.1 Principales Argumentos Del Proyecto De Ley
4. Proposición.



## 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de Ley, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el Honorable Representante a la Cámara por el Departamento de Casanare, Jairo Giovany Cristancho Tarache.

Consideramos importante resaltar, que realizando la revisión frente al tema del presente proyecto de ley, encontramos que dicha iniciativa ha surtido en varias ocasiones trámite ante el Congreso de la República; las cuales se relacionan a continuación:

### I. Proyecto de Ley 46 de 2011 Senado – 226 de 2012 Cámara

Este proyecto surtió su tránsito bajo iniciativa de la Senadora Alexandra Moreno Piraquive, presentándolo en julio del 2011 a la Comisión Quinta de Senado; este proyecto, en su exposición de motivos inclusive contaba con una mayor área de adjudicación de terrenos baldíos, limitándola a 500mts alrededor de las zonas de explotación de recursos no renovables:

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

- a. **Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de quinientos (500) metros** alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables (Piraquive, 2011).

La motivación de esta iniciativa era aplicar el concepto de reviviscencia<sup>1</sup> a la Ley 1152 de 2007, conocida como el Estatuto de Desarrollo Rural, declarada inexecutable en su totalidad por fallo de la Corte Constitucional C-175/09<sup>2</sup> que en su artículo 156 presentaba esta misma delimitación.

---

<sup>1</sup> Efecto por el que recobran la vigencia normas que habían sido derogadas

<sup>2</sup> El argumento de la Corte para la declaración de inexecutable se soporta en la omisión de la Consulta Previa en la mencionada ley: *La omisión del deber de consulta previa es un vicio de inconstitucionalidad que concurre con anterioridad al trámite legislativo y que se proyecta sobre el contenido material de la norma objeto de examen. A partir de la necesidad de preservar correlativamente el derecho fundamental a la consulta a las comunidades indígenas y afrodescendientes y el principio de conservación del derecho legislado, la Corte ha considerado que si bien el incumplimiento del deber de consulta lleva prima facie a la inexecutable de la norma acusada, esta circunstancia debe evaluarse a la luz del grado de mayor o menor generalidad de la medida legislativa y el grado de incidencia de los contenidos de la disposición en los intereses que atañen a las comunidades indígenas y tribales.*



La justificación del proyecto determinaba el porqué de esta delimitación a través de lo siguiente:

Hoy en día, La tecnología actual permite a las compañías petroleras detectar con una alta precisión el campo petrolero y dentro de él, los pozos, por ello no se requiere impedir la titulación en un área tan grande como son los 5km. alrededor área que es de 7.854 hectáreas (Piraquive, 2011) -subrayado fuera de texto-

Al convertirse en Ley exitosamente en 2014, la delimitación se incrementó hasta 2.500mts. Es decir, 2.000mts adicionales desde la presentación del proyecto original, aun así, se cumplió parcialmente el objetivo de reducir esta limitación de tierras inadjudicables, pasando de 5000mts a 2500mts:

Ley 1728 de 2014 “Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 1º. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 <sup>3</sup>quedará de la siguiente manera: PARÁGRAFO 1º. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

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

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

---

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



Este Proyecto fue presentado en 2016 por el Representante a La Cámara por el Putumayo Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, con el objetivo de modificar la Ley 160 de 1994, derogando a su vez la Ley 1728 de 2014.

Este proyecto buscaba actualizar las competencias del INCODER el cual, al momento de la presentación del proyecto había sido remplazado por la Agencia Nacional de Tierras – ANT como máxima autoridad de las tierras de la nación, al haberse suprimido la primera del orden institucional.

Respecto al objetivo de ampliar el terreno baldío adjudicable, la iniciativa legislativa pretendía que se redujera la delimitación, pasando de 2.500mts a 250mts alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de exploración y explotación de materiales fósiles.

Dicho proyecto no alcanzo a culminar con éxito los cuatro debates reglamentarios pues lastimosamente la plenaria de Senado lo archivo en ultimo debate.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley tiene por objeto, garantizar el acceso a la tierra de las familias rurales de escasos recursos, que logren demostrar el derecho de posesión sobre los predios baldíos que se encuentran en un radio de quinientos (500) metros, alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

## **3. CONSIDERACIONES**

En Colombia históricamente, la política de distribución de la tierra se ha planteado como una herramienta para el desarrollo económico y social del país; es así como durante el siglo XIX y XX, la distribución de la propiedad rural se caracterizó por la expansión de la producción agrícola para la exportación de sus productos.

Este modelo de asignación de tierra ha creado un sistema que favorece a la concentración de esta, en manos de latifundistas generando desigualdades para lograr un verdadero desarrollo económico en las zonas rurales.

*"Las décadas del veinte y treinta del siglo XX fueron quizás las más convulsionadas en la historia de la primera mitad del siglo, por los diversos procesos que ocurrieron y los cambios que generaron. En particular, el problema agrario se tomó la escena*



*política y se visualizó por primera vez como un problema nacional que merecía la atención del Estado en la medida que constituía un obstáculo al incipiente proceso de industrialización y ampliación del mercado interno.”(Machado, Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia, 2009)*

Con la Constitución de 1991, se estableció dentro del marco normativo un sin número de disposiciones para garantizar el desarrollo social, económico y rural del país, de este modo en su artículo 64, fijo como deber constitucional el acceso a la tierra<sup>4</sup>, y más adelante determino dentro del mismo marco constitucional un trato diferenciado a los terrenos baldíos en razón a la destinación de estos bienes “*El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*”<sup>5</sup>, lo que estableció el constituyente a través de estos preceptos, fue que el Estado es soberano sobre todos los bienes situados dentro del territorio nacional y como consecuencia tiene la facultad para regular el derecho de propiedad.

En desarrollo de los preceptos constitucionales, nace la ley 160 de 1994 en materia de tierras, la cual busco promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos con el fin de mejorar su calidad de vida. Según Machado en su libro ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia, la ley “*Impulso el funcionamiento de mercados de tierras*” Otros autores afirman que “*(...) la Ley 160 de 1994, buscó dinamizar la redistribución a partir de un subsidio para que los campesinos compraran tierras. Este subsidio equivalía al 70% del precio de la propiedad, y el 30% restante podía ser financiado por medio de una línea de crédito especial (Belalcázar & otros, 2001). (Salas Noguera, 2014)*

El manejo de los baldíos en la política pública de tierras, ha buscado garantizar el acceso a la propiedad por parte de los campesinos de Colombia; el artículo 1 de la ley 160 de 1994 en su literal noveno establece como objetivo de la ley. “*... regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen*”

---

<sup>4</sup> **Constitución Política Artículo 64**, *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación; salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”*

<sup>5</sup> Artículo 102 Constitución política de Colombia.



Según datos del académico Uprymmy en su intervención realizada ante la corte en la audiencia pública sobre baldíos, señala que<sup>6</sup> “ ... de acuerdo con estimaciones de la Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, entre 1994 y 2014, la autoridad agraria entregó 145.565 baldíos a particulares, lo que equivale a 5.512.299 de hectáreas; mientras que las otras herramientas de la reforma –el Fondo Nacional Agrario, la compra directa a través de subsidios y DNE-reportaron 33.291 adjudicaciones, que corresponden a 430.699 hectáreas, para el mismo periodo...” lo anterior indica que de la adjudicación de baldíos han sido el instrumento de reforma agraria más potente con que ha contado el Estado colombiano a lo largo de la historia.

A pesar que la ley 160 de 1994 es una herramienta histórica favorable en materia de acceso a la tierra esta tiene ciertos vacíos, que hace necesario buscar nuevas herramientas para garantizar el derecho de titulación de tierras a familias de escasos recursos, principalmente campesinos que ocupan un territorio para su subsistencia o sobrevivencia.

Igualmente dentro de la potestad del estado de administrar los terrenitos baldíos este, ha hecho una clasificación y fijado unos límites para su adjudicación y explotación de los mismos, razón por la cual encontramos dentro del marco normativo que los terrenos baldíos no se pueden adjudicar si hacen parte de zona de reserva forestal, parques nacionales naturales y los predios baldíos que están cerca de la zona de influencia de explotación de recursos naturales, como petróleo, gas, minería entre otros.

De acuerdo con lo establecido por la ley 1728 de 2014, dentro de la clasificación de los predios baldíos inadjudicables se encuentran aquellos predios que estén dentro de un radio de 2.5 kilómetros alrededor de las zonas donde se exploten recursos naturales no renovables como es la explotación de materiales fósiles.

Esta delimitación ha generado que muchos de los campesinos que se ubicaron en esas zonas por diversas razones propias de las realidades políticas, sociales del país y que hoy cuentan con el derecho a la titulación vía posesión no puedan sanear sus predios y a la vez el Estado no pueda cumplir con su deber de garantizar el acceso a la tierra por los campesinos.

---

<sup>6</sup> intervención audiencia pública en los casos T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471



Según el informe del centro de memoria histórica de Colombia, publicado en el 2016<sup>7</sup>, donde se analiza el comportamiento de la propiedad rural en el país, este concluye dentro del capítulo sexto del informe, que:

*“la distribución de la propiedad privada rural, corresponde a las siguientes tendencias:*

- *La desigualdad en la distribución de la propiedad privada rural disminuyó gradualmente en la segunda mitad del siglo XX, gracias a la combinación de varios factores, entre estos la adjudicación de baldíos a colonos, la parcelación de haciendas para el reparto de tierras de reforma agraria, la fragmentación de grandes propiedades y la agregación de pequeños predios.*

- *No obstante lo anterior, la inequidad en la distribución de la tierra sigue siendo muy acentuada. La persistencia de la desigualdad se explica por factores como:*

- a) El reducido alcance de los programas de dotación de tierras a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y de recursos necesarios para la adecuada explotación de Los departamentos que, según el Atlas, en 2012 tenían los índices más altos de desigualdad en la propiedad privada rural eran: Sucre (0,95), Cauca (0,84) Valle del Cauca (0,84), Arauca (0,84), Meta (0,83), Huila (0,83), Nariño (0,82), Caldas (0,81), Santander (0,80), Casanare (0,80). (subrayado fuera del texto)*
- b) Los departamentos con menores índices de desigualdad son: Vaupés (0,39), Vichada (0,46), Guainía (0,46) Guaviare (0,51) y Caquetá (0,54).”*

Por otra parte, afirma la acorte en sentencia C-077/17 que *“...los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección pues estos están en condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales”* Continúa la corte afirmando en la misma sentencia que *“...Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este*

---

<sup>7</sup> Centro de Memoria Histórica, 2016. Informe tierra y conflictos rurales. Consultado el 27 de enero de 2020 <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=mapa+tenencia+de+tierra+colombia>.



*Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana”*

### **3.1 Principales Argumentos Del Proyecto De Ley**

- El artículo 64 de la Constitución Política, establece que es responsabilidad del Estado promover que los campesinos tengan acceso a la propiedad rural.
- La Ley 160 estableció que los baldíos son tierras públicas de la nación cuyo propósito central es facilitar que la población que posee poca tierra o carece de ella y cuyo patrimonio no supera ciertos montos estipulados por el Estado, pueda acceder a la tierra.
- Los Campesinos son sujetos de especial protección
- En época de COVID, se ha quedado en evidencia la necesidad de fortalecer la política agraria del país, pues es la manera de asegurar el abastecimiento de alimentos en las ciudades y fortalecer la economía interna.
- En necesario fortalecer la infraestructura del agro, para hacerlo más competitivo, y un primer paso es la titulación de tierras.
- Si un campesino no tiene la tierra titulada, no tiene posibilidades de acceder a créditos, ni a los beneficios del sector financiero y en el sector agropecuario y no podrá nunca crecer económicamente, ni ser productivo.

#### **Referencias**

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1728 de 2014. En *Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1728\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1728_2014.html)

Ibáñez, F. J. (2011). *Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 46 de 2011 Senado*. Bogotá D.C. Obtenido de Gaceta 803 de 2011





Ibáñez, F. J. (2011). *Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 46 de 2011 Senado*. Bogotá D.C. Obtenido de Gaceta 605 de 2011

Piraquive, A. M. (2011). *Proyecto de Ley 46 de 2011 Senado: por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C. Obtenido de Gaceta 548 de 2011

Romero, T. G. (2016). *Ponencia para Primer Debate ante la Comisión Quinta de Senado Proyecto de Ley 124 de 2016 Senado - 206 de 2016 Cámara*. Bogotá D.C.

Machado, A. (2009). *La reforma rural una deuda social y política*. Bogotá: CID Red Juristas. (1936). Red Juristas. Recuperado el 18 de enero de 2015, de Documentos: [www.redjurista.com/Documents/I0200\\_36.aspx](http://www.redjurista.com/Documents/I0200_36.aspx) Salas Noguera, L. E. (Junio de 2014). *De la Reforma Agraria al desplazamiento forzado en Colombia, 1900-2010*. . Documentos CEDE

#### **4. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política y la Ley, solicitamos a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al proyecto de ley No 326 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se adjudican terrenos baldíos a pobladores rurales de escasos recursos en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables” de acuerdo al texto original propuesto por su autor.

De los Honorables Representantes,

**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
**Representante Ponente**



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 326 de 2020 Por medio del cual se adjudican terrenos baldíos a pobladores rurales de escasos recursos en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.**

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1.** La presente ley tiene como objeto, garantizar el acceso a la tierra de las familias rurales de escasos recursos que logren demostrar el derecho de posesión sobre los predios baldíos que se encuentran en un radio de quinientos (500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 1 de la ley 1728 de 2014, cual quedará así:  
Artículo 67°. La ANT determinará los criterios metodológicos para el cálculo de las extensiones constitutivas de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y para Relativamente Homogéneas.

La ANT declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación. En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona a estas áreas se les darán el carácter de predios rurales de propiedad de la Nación o terrenos baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos.

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



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

Parágrafo 1°. No serán adjudicables los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos situados dentro de un radio de quinientos (500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

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

Parágrafo 2°. Los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos serán adjudicados exclusivamente a las personas que tengan la posesión y tenencia de los predios, como trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos

**Artículo 3.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias y

Presentado por:

**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
**Representante Ponente**