

Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2023

Doctora
Jhenifer Mojica Flores
Ministra
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Asunto: Comentarios al proyecto de decreto: *“Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones” y se reglamenta la Ley 160 de 1994”.*

Estimada señora Ministra,

Reciba un cordial saludo.

La paz depende en gran medida de saldar la deuda que tenemos con los territorios rurales históricamente olvidados y de resolver los conflictos existentes alrededor de la tierra. En este sentido, poner en marcha la Reforma Rural Integral es un acierto. Reconocemos el esfuerzo del Gobierno Nacional por avanzar en el cumplimiento del objetivo del Acuerdo relacionado con el acceso a la tierra. Por esta razón, me permito compartir algunos comentarios y reflexiones en torno al Proyecto de Decreto *“Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones” y se reglamenta la Ley 160 de 1994”*, con el fin de contribuir a que los esfuerzos impulsen las transformaciones acordadas.

La Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo de La Habana tenía por objeto la transformación estructural del campo y la superación de las condiciones que permitieron que el conflicto se prolongara en el tiempo. En esencia, se buscaba mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales por medio de la provisión de bienes públicos, el acceso a tierra, la reactivación del campo y la presencia del Estado en los territorios. De tal forma, que se acordó un programa de desarrollo rural, que fuese más ambicioso que limitarnos a garantizar el acceso a tierra y por eso se incluyó en este punto (adicional a la creación del Fondo de Tierras), la puesta en marcha de unos planes nacionales financiados y promovidos por el Estado, destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El Fondo de Tierras se creó para garantizar el acceso a la tierra de aquellos campesinos que no tuvieran o tuvieran tierra insuficiente. Este instrumento se nutriría de tierras provenientes de seis fuentes diferentes entre estas, se incluyeron las tierras inexploradas, recuperadas a través de la

aplicación del procedimiento de extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Sin embargo, debido a los debates que generó en la mesa de La Habana este punto, para la delegación del Gobierno siempre se partió de la premisa que debía respetarse la propiedad privada legítimamente adquirida y el Fondo solo se podría nutrir de acuerdo a las leyes vigentes.

Este tema fue tan relevante que hizo parte de las observaciones de los voceros del “no” luego del plebiscito. El nuevo texto del Acuerdo incluyó de manera textual que el uso de las figuras de expropiación administrativa y la extinción administrativa de dominio por inexploración sólo se aplicarían de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes. Adicionalmente, en los principios rectores del punto se incluyó que *“nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”*.

En segundo lugar, debo recordar que el Acuerdo señala que la formalización de la tierra busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo. En concordancia con lo anterior, se establece que se deben implementar mecanismos para la resolución de conflictos de tenencia y uso y fortalecimiento de la producción alimentaria, mediante medidas que contribuyan a la regularización y protección de los derechos de propiedad; asimismo consagra la necesidad de crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, entre los que se incluyó la necesidad de contar con una Jurisdicción Agraria que tuviese la capacidad de resolver en los territorios los conflictos que podrían generarse en el marco de procesos de redistribución.

Puntualizar este contexto que se dio en el marco de las conversaciones de La Habana con la antigua guerrilla de las Farc, me permite señalar que el proyecto de decreto, al entregarle funciones jurisdiccionales a la Agencia Nacional de Tierras pone en riesgo las salvaguardas que se pensaron originalmente para proteger el derecho a la propiedad privada y le resta importancia al trabajo que la Jurisdicción Agraria está por realizar en los territorios.

Conforme a lo anterior, me permito puntualizar cuatro problemas que identifiqué al revisar este proyecto de decreto:

1. El proyecto de decreto le asigna a la Agencia Nacional de Tierras funciones que superan sus competencias.

El artículo 3 del proyecto de decreto establece que, en los procedimientos administrativos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, la extinción del derecho del dominio, así como en los de caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos, la ANT tomará la decisión de fondo que corresponda. Esto implica darle una función jurisdiccional a la Agencia, excediendo las funciones del ejecutivo. Esta decisión en principio no solo excede la facultad reglamentaria, sino que además resulta contradictorio con la aprobación de la creación Jurisdicción Agraria que tendría en sus funciones justamente resolver las disputas sobre tierras. Permitir que una entidad de naturaleza administrativa ejerza las funciones de juez y parte resulta, a todas luces, contrario a los principios del Estado de derecho y, por lo tanto, inconstitucional.

2. El nuevo procedimiento viola el debido proceso.

Además de las reservas de constitucionalidad que presenta la norma que sirve de fundamento, el proyecto de decreto también presenta serios reparos en cuanto a las garantías mínimas que se deben contemplar para reglamentar un procedimiento que toca con derechos de gran importancia como son el derecho de propiedad, el libre ejercicio de la actividad económica y, en especial, el debido proceso de propietarios de tierras, campesinos y agricultores.

Para mencionar solo algunos ejemplos, el artículo 1 del borrador, al modificar el capítulo 3 del título 11 del Decreto 1071 de 2015 elimina la figura del perito y limita la inspección ocular, solamente cuando sea imposible verificar por medios de videograbación, fotografías o por cualquier medio de prueba. Ambas medidas, además de ser contrarias al Acuerdo Final de Paz y al Decreto 902 de 2017¹, afectan el debido proceso y la imparcialidad de la ANT pues, además de actuar como juez y parte, no tendrán elementos de prueba que garanticen la imparcialidad en la decisión que tome la entidad. Especialmente, si se tiene en cuenta que el perito constituye un actor fundamental para lograr la imparcialidad en la identificación, delimitación y estado del predio rural.

Asimismo, el decreto, además de introducir causales no previstas en leyes anteriores para extinguir el dominio, restringe la solicitud, decreto y práctica de pruebas, esenciales para garantizar el derecho de defensa y contradicción tanto judicial como administrativa, invierte la carga probatoria a cargo del particular y exige la concurrencia de las dos causales de extinción de dominio para poder alegar caso fortuito o fuerza mayor para justificar la no explotación del predio.

En virtud de lo anterior, de acuerdo con lo planteado en el decreto, el propietario, campesino o agricultor que pretenda ejercer sus derechos constitucionales se ve obligado a enfrentarse a una Agencia dotada de facultades de juez y parte, quitándole así la oportunidad de ejercer un verdadero derecho de defensa o de contradicción y se verá obligado a perder entre el 20% o 40% de su predio en caso de defenderse y no allanarse a las pretensiones de la ANT. Lo anterior, además de resultar contrario a los principios básicos establecidos en la constitución, desconoce que el propósito del Acuerdo de Paz no está, bajo ninguna circunstancia, en la extinción arbitraria del derecho de dominio sin indemnización, sino en mejorar las condiciones de acceso y habitación de la tierra preservando las garantías propias del Estado social de derecho.

3. El proyecto de decreto excede facultades reglamentarias en materia de la ampliación de las causales de extinción de dominio

El artículo 4 del proyecto de decreto añade que la explotación de predios sin atender o con violación a las normas sobre zonas de protección agrícola o las áreas de Protección para la Producción de Alimentos es causal de incumplimiento de la función social. Cabe resaltar que el Acuerdo de Paz estableció la creación del Plan de Zonificación Ambiental, no obstante, el proyecto de decreto hace referencia las zonas de protección agrícola y las áreas de Protección para la Producción de Alimentos, desconociendo que es la zonificación ambiental mediante la cual se debe determinar la frontera agrícola. Además, el proyecto establece que la carga de la prueba del uso de estos predios

¹ “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

recae en los propietarios, dejando de lado que es responsabilidad del Gobierno la caracterización de estas zonas, justamente mediante el Plan de Zonificación Ambiental.

Sumado a dicha causal, se adiciona una causal que determina que no podrá ser considerada explotación regular del predio aquella que se haga con defraudación, evasión tributaria, y omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes. El proyecto de decreto desconoce que la adición de estas dos causales no se puede hacer por vía reglamentaria, sino vía legislativa, pues corresponde al legislador, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución establecer las condiciones y procedimientos necesarios para determinar la limitación de derechos constitucionales como es el derecho de propiedad.

Si bien la Corte Constitucional ha sido enfática en reconocer la función social y ecológica de la propiedad, es preciso recordar que las limitaciones o condiciones al ejercicio del derecho solamente pueden ser impuestas por el legislador, *“siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho”*².

4. Falta de priorización de la titulación masiva de la propiedad rural

El proyecto de decreto, al buscar que se lleve a cabo la extinción de dominio predio a predio, lleva a que la ANT enfoque sus capacidades en la titulación individual y no la titulación masiva de la propiedad rural, como se estableció en el Acuerdo de Paz, desdibujando el objeto con el cual fue creada la Agencia. Además, se podría estar poniendo en riesgo la implementación de los Planes de Ordenamiento Sociales de la Propiedad Rural (POSPR), los cuales tienen como objetivo organizar la actuación institucional de la ANT por oferta en las zonas focalizadas, para fomentar la distribución equitativa de la propiedad, el acceso a tierras y la seguridad de la propiedad rural. Lo anterior implica un riesgo en el barrido predial masivo para asegurar la formalización de la mano del catastro multipropósito.

Adicionalmente, el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, permite que, tras haber realizado las visitas al predio, se pueda resolver en una sola actuación todas las circunstancias relacionadas con un predio, por ejemplo, la formalización de predios, el deslinde y la recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, la expropiación judicial de predios rurales, entre otros. Sin embargo, el presente proyecto establece reglas únicas de procedimiento administrativo para la extinción de dominio, creando una incertidumbre sobre la inclusión de la extinción de dominio en el Procedimiento Único.

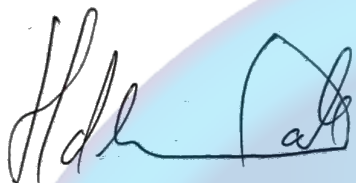
Finalmente, aprovecho esta oportunidad para recordar que el Fondo de Tierras debe nutrirse de seis fuentes diferentes. Entre las que se incluyen las tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación y las tierras recuperadas (baldíos indebidamente apropiados u ocupados) que no representan un gasto directo tan alto para la Nación como concentrarse únicamente en la compra individual de tierras. Aplauzo el compromiso del Gobierno y el Ministerio de Agricultura de buscar cumplir la meta de las 3 millones de hectáreas, sin embargo, considero contradictorio como política pública centrar los esfuerzos en el mecanismo que supondría un gasto

² Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. M.P: Rodrigo Escobar Gil

público de \$10 billones anuales, en vez de redoblar esfuerzos para fortalecer los instrumentos previamente señalados.

Espero que estos comentarios sean útiles para ajustar el texto propuesto. La Reforma Rural es necesaria para el país, pero a todas luces deben garantizarse los principios del Estado de derecho con el fin de evitar que surjan nuevas olas de violencia con ocasión a decisiones arbitrarias.

Atentamente,



Humberto de la Calle Lombana
Senador de la República.

