

Bogotá D.C, 27 de marzo de 2007

Doctor
HERNANDO PALOMINO PALOMINO
Secretario General Comisión Quinta
CÁMARA DE REPRESENTANTES.
Ciudad.

REF: Comentarios al Proyecto de Ley No. 030/06, Senado, 210/07, Cámara, Estatuto de Desarrollo Rural y Reforma del INCODER.

Respetado Doctor Palomino:

La Defensoría del Pueblo en cumplimiento de su misión Constitucional y legal, relacionada con la promoción y defensa de los derechos humanos de los Colombianos, en especial, de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad y teniendo en cuenta los principios, la normatividad vigente y los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos, de manera atenta presenta a consideración de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, algunos comentarios y observaciones sobre el Proyecto de Ley de la referencia.

Si bien es cierto que en los dos (2) debates adelantados en el Senado de la República, se lograron precisar y ajustar temas importantes no incluidos en el Proyecto de Ley original, existen aún temas que, desde nuestra perspectiva, son objeto de preocupación.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo considera importante que toda reforma a la normatividad nacional vigente relacionada con el tema del desarrollo rural, debe ser garantista de los derechos fundamentales y colectivos de las familias y comunidades que viven de las labores de este sector; desarrollo que no afecte ni agote los recursos estratégicos indispensables para la pervivencia de las presentes y futuras generaciones; que garantice la protección de la función social y ecológica de la propiedad; que contribuya efectivamente a corregir la inequitativa distribución de la propiedad agraria, en particular que corrija la reconcentración que se produjo en los últimos años y que promueva el derecho a la seguridad alimentaria de los propios campesinos, colonos, indígenas, afrocolombianos y raizales. En general, que aplique efectivamente los principios de equidad, solidaridad, y de justicia social; postulados básicos del Estado Social de Derecho.

MODELO DE DESARROLLO RURAL Y EL MEDIO AMBIENTE.-

Es claro que el Modelo de Desarrollo Rural planteado en el Proyecto de Ley tiene un enfoque de desarrollo económico empresarial. Con el modelo propuesto, se deduce que, con la implementación de las “*Zonas de Desarrollo Empresarial Rural*”, se va a ampliar la frontera agrícola, para lo cual: vale decir el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por razones de interés público y para la ejecución de megaproyectos agropecuarios con fines industriales, podrá sustraer de las áreas de Reserva Forestal, consagradas en la Ley 2ª de 1959, todas las tierras que requiera para la creación de estas zonas, que de acuerdo con el proyecto de ley, podrán ser entregadas a los empresarios e inversionistas, con impredecibles consecuencias para la preservación y protección de recursos naturales y el equilibrio ecológico.

El simple enunciado de Desarrollo Sostenible en los principios del Proyecto de Ley (art. 2º) no es suficiente, pues debe dársele la connotación y condicionarlo en el sentido de que su interpretación se hará de conformidad con los Instrumentos Internacionales ratificados por Colombia, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, incorporado a la Legislación Nacional, mediante la Ley 165 de 1994, la Declaración de Río de 1992 sobre Desarrollo Sostenible, la Constitución Política (arts.13,14,58,60,63,64,65,66,79,80,93,246 y 286) y la Ley 99 de 1993, entre otras normas.

De otra parte, nada se dice respecto de la población campesina conformada por minifundistas y poseedores que, en principio, no integrarían las cadenas productivas por tener una economía precaria de subsistencia familiar y por tanto, requieren de medios de producción en forma oportuna, como son la financiación, asistencia técnica y mercadeo, entre otros. Por ello, es conveniente que se definan los mecanismos e instrumentos adecuados para integrarlos a los modelos productivos y a la comercialización.

En los procesos de adecuación y drenaje de tierras, si bien su fin es lograr zonas para ser usadas en agricultura y ganadería, no se ha tenido en cuenta su función ecológica y natural. La principal función de las ciénagas y humedales es la regulación hidráulica de los ríos. Cuando esta función se pierde, se presentan las catástrofes “naturales” de inundaciones de zonas pobladas aledañas. Las demás funciones son de reservas de agua para los distintos usos y su importante papel ambiental como ecosistema para albergar las especies animales y vegetales. Precisamente, por estas funciones y su implicación en las demás áreas, el Convenio Ramsar busca la protección de estos cuerpos de agua como albergues de especies migratorias. En tal sentido, debe condicionarse la ejecución y

desarrollo de proyectos de adecuación de tierras, a las normas ambientales.

El costo ambiental de la introducción y siembra de especies exóticas no ha sido valorado, por cuanto reemplaza bosques de mucha diversidad biológica. Se pierden los ecosistemas y la riqueza que en ellos se alberga y se afecta el clima local.

La diversidad de los ecosistemas del trópico se debe en gran medida a la dinámica que se presenta en los suelos, relativamente pobres en nutrientes, y que está en estrecha relación con la gran variedad de microorganismos que allí interactúan. Los monocultivos destruyen esta armoniosa relación y la reemplazan por productos químicos que contaminan el suelo y las aguas.

Es preocupante el impacto de los organismos transgénicos pues se desconocen los procesos evolutivos y su adaptación, además de la incertidumbre sobre los impactos a la salud por el consumo de productos modificados genéticamente, "*comer cosas nuevas*". La humanidad desconoce por completo lo que pasará con una masiva alteración de los organismos naturales y su implicación en el medio natural.

MINORIAS ÉTNICAS-

La derogatoria total de la Ley 160 de 1994 y en consecuencia sus Decretos Reglamentarios, entre ellos el 2164 de 1995, que reguló lo concerniente al Capítulo XIV, relacionado con el tema de Resguardos Indígenas, el cual, al ser producto de la concertación y participación activa de dichas comunidades, en desarrollo de las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, instrumento Internacional que hace parte del Bloque de Constitucionalidad, según lo estipulado en el artículo 93 de la Constitución Política y por lo tanto, no debe derogarse el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994, a efecto de no tornar regresivo el Proyecto de Ley frente a los derechos reconocidos a estas comunidades.

Cabe destacar, además, el hecho de no haberse consultado previamente a las comunidades indígenas los alcances del Proyecto de Ley, antes de su trámite en el Congreso de la República, como ordena el artículo 6º del Convenio 169 de 1989 de la OIT.

De igual manera, es indispensable que se mantenga la disposición contenida en el artículo 1º del Proyecto de Ley, en el sentido de no introducir variación alguna a la Ley 70 de 1993, que pueda de algún modo desconocer los derechos y prerrogativas que tienen las comunidades negras sobre los territorios colectivos asignados, así como a su cultura, sus costumbres y formas de gobierno.

Preocupa de igual manera, la previsión contenida en el artículo 106 del proyecto de Ley al contemplar que las solicitudes de constitución, saneamiento, reestructuración y ampliación de resguardos indígenas, deberán obligatoriamente someterse a los procesos y decisiones de Ordenamiento Territorial conforme a los planes de vida que formulen las autoridades indígenas, a fin de cumplir con la función social y ecológica de la propiedad, lo cual indudablemente va en contravía de la autonomía territorial que la misma Constitución Política otorga y reconoce a estas comunidades. Supeditar estos programas a la aprobación de los concejos políticos de cada municipio, estaría atentando contra los derechos a la autonomía, integridad e identidad étnica y cultural, reconocidos en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, y de la misma Constitución en sus artículos 93 y 286. De igual manera, debe hacerse extensiva esta previsión hacia las comunidades afrocolombianas y las raizales, pues requieren de igual tratamiento en sus territorios colectivos.

Es preciso considerar aspectos relativos a los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para integrarlos al modelo de desarrollo económico del sector agropecuario, con participación activa de dicha comunidad, que ha sido igualmente reconocida como grupo étnico por la Constitución Política de 1991.

El artículo 20 consagra la composición del Consejo Directivo del INCODER y autoriza sólo un representante y un suplente para las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas. Se considera conveniente que, dada la diversidad de culturas, intereses, identidades, objetivos y demás de cada uno de los grupos indicados, su presencia se amplíe con el representante de la comunidad raizal.

Es necesario garantizar en el proyecto de ley, el derecho a la consulta previa de las minorías étnicas, cuando se prevea el desarrollo de megaproyectos agropecuarios en el habitat de los territorios de dichas minorías; proceso de consulta en los términos del Convenio 160 de la OIT, en el sentido de contar con el aval de la mayoría de los integrantes de la comunidad respectiva.

Es necesario agregar al artículo 107 del proyecto la expresión: “Sin perjuicio del derecho que le asiste a las minorías étnicas de reivindicar sus territorios”, por cuanto el actual se refiere a que *“el INCODER se abstendrá de autorizar, iniciar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación, si los predios respectivos pretenden ser reivindicados o adquiridos por medio de violencia”*.

Esta disposición limita el derecho fundamental de expresión del movimiento social

indígena, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, dinámica a través de la cual los pueblos indígenas y otros grupos étnicos han buscado recuperar sus territorios y sus resguardos.

La historia del derecho territorial en Colombia está llena de ejemplos de la manera como los territorios indígenas han sido apropiados por terratenientes, unido a la violencia generada por el conflicto armado y sus consecuencias: desplazamiento, masacres, amenazas, homicidios selectivos, intimidación, entre otros delitos.

TIERRAS Y SU ADECUACIÓN-

Para la debida ejecución del programa de adquisición de tierras, mediante el mecanismo del subsidio, se considera necesario que se adopte una metodología tanto para la selección de los potenciales beneficiarios del programa, como para determinar la aptitud de los predios objeto de adquisición.

De igual manera, debe establecerse un sistema de Registro Único de Aspirantes a Subsidio (RUAS) que permita conocer la condición de beneficiario que pueda tener el interesado. En la misma forma, el INCODER deberá organizar un registro de predios ofertados a nivel regional (arts. 39 – 46).

En cuanto corresponde a la adquisición de predios por parte del INCODER, es necesario ampliar los casos en los cuales podría adquirir directamente o por expropiación de tierras, mejoras o servidumbres de propiedad privada o que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, en las situaciones en que se requiera adelantar obras de adecuación de tierras, tal como se prevé en el numeral 3º del artículo 91 del Proyecto de Ley, así como dotar de tierras a los campesinos que se acojan voluntariamente a los programas de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos.

Sin perjuicio de la acción extintiva del dominio por la inexploración de predios rurales, que se deberá definir previamente, es preciso resaltar que el artículo 55 del Proyecto de Ley prevé la posibilidad que tiene el INCODER de adquirir en forma directa o por expropiación, predios improductivos por el valor que represente el avalúo catastral. Esta medida podría causar una lesión enorme hacia el propietario, en los casos en que se adquiera por un valor inferior al 50% de su valor comercial. Con lo dispuesto en este artículo, se podría estar reviviendo una vieja e inaplicada norma prevista en el artículo 56 de la derogada ley 135 de 1961, modificada por el artículo 21 de la ley 4ª de 1973, que a su vez fue reglamentada por el Decreto 1369 de 1974.

Es necesario, igualmente, prever la forma como el Estado garantizará al propietario del predio improductivo, las condiciones y oportunidades de

participación en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, con el fin de lograr su efectiva vinculación a dicho desarrollo evitando que la acción expropiatoria se torne nugatoria.

Hay que eliminar del artículo 56 del proyecto la expresión autorizar, por cuanto la compra directa o la expropiación son actuaciones exclusivas del INCODER.

Así mismo, se debe corregir el texto del artículo 57, ya que contiene imprecisiones en cuanto a la destinación de los Bonos Agrarios. En ese sentido, es necesario eliminar el uso de los Bonos agrarios para el pago de tierras adquiridas directamente. Los fines para los cuales podrá el mencionado Instituto adquirir tierras se hallan descritos en el artículo 54 y no en el 56, como se cita en el artículo 57, al decir que ellos se hallan previstos en el artículo anterior.

De otro lado, debe precisarse que los predios devueltos por los miembros integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley que se acojan a los programas previstos en la Ley 975 de 2005, deberán restituirse a sus legítimos propietarios, tenedores o poseedores por parte del Gobierno nacional. Si los propietarios, poseedores o tenedores que hayan sido desplazados del campo por causa de la violencia, no optan por el retorno voluntario a su sitio de origen, deberán, prioritariamente, ser reubicados en los predios que para el efecto adquiera el Incóder.

En cuanto al Régimen de Unidad Agrícola Familiar que afecta todos los predios rurales, en el proyecto se transcriben las mismas disposiciones contenidas en los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 160 de 1994, sin que se ponga fin al fraccionamiento desmesurado que se viene presentado, amparado en las excepciones contenidas en el artículo 45 de dicha ley, que en la práctica se ha convertido en la regla, incentivando la constitución de minifundios. Por ello, se debe determinar que tales excepciones a la indivisión de predios en extensiones inferiores a la UAF, sólo operarían en zonas de expansión urbana o centros poblacionales del sector rural o que no tengan aptitud agropecuaria, establecidas dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial- EOT- de cada municipio.

El artículo 70 del Proyecto debe precisarse en el sentido de que se refiere al título VI, y no al Título VII.

Creemos que la previsión contenida igualmente en el artículo 73, en cuanto a limitar las áreas máximas de propiedad privada que podrían tener las personas naturales o jurídicas dentro de las zonas de reserva campesina, viola la garantía al derecho de la propiedad consagrada en el artículo 58 del Estatuto Superior, toda vez que podría existir propiedades legalmente adquiridas con antelación a la

vigencia de la nueva ley y a la constitución de la Zona de Reserva Campesina. Por ello, se hace necesario prever qué pasará con las extensiones que superen el número de hectáreas adquiridas con antelación a la declaración de Zona de Reserva Campesina.

Con respecto a la titulación o venta de terrenos baldíos a favor de empresas especializadas del sector agropecuario, la Defensoría del Pueblo reitera que no se opone al desarrollo económico del sector rural; sin embargo, con ello se podría dar lugar a que se favorezca a un determinado sector económico, lo cual podría producir un proceso de concentración de la propiedad de la tierra, contrario a los objetivos de la Ley, que son precisamente los de eliminar, corregir y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural. Se hace necesario adicionar en los artículos anteriores que podrá hacerse adjudicación de baldíos a favor de sociedades, entidades solidarias o asociaciones del sector agropecuario, legalmente reconocidas. El desarrollo de megaproyectos agropecuarios debe estar condicionado al cumplimiento de la normatividad ambiental y de los derechos colectivos de las minorías étnicas.

El artículo 147 prevé que no se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos a favor de personas que sean propietarias o poseedoras de otros predios rurales en el territorio nacional. Podría consagrarse una excepción o hacer la aclaración en el sentido de que dicha restricción no se aplica para las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado, ya que si bien pueden aparecer como propietarios de algún predio en una zona del país, han perdido sus derechos por razón de la acción violenta de los grupos armados ilegales, de manera que, de no existir posibilidades de retorno, este grupo de familias no debería verse privado de la posibilidad de reinstalarse en otra zona del país y de acceder a un predio que le permita desarrollar una actividad económica que garantice su subsistencia digna.

Con respecto al otorgamiento de subsidios para adelantar obras de adecuación de tierras a favor de pequeños productores, debido a que no está condicionado, se podría extender a otras personas de mayores recursos, agrupadas en asociaciones de usuarios establecidas o que se establezcan. Con ello, existe el riesgo de romper el equilibrio social y los principios de solidaridad, de equidad y de justicia social que deben regir para el otorgamiento de subsidios.

De igual manera, al contemplarse la posibilidad que el Gobierno nacional adelante directamente obras de adecuación de tierras, cuando se trate de proyectos de interés estratégico para el desarrollo del sector agropecuario y/ forestal, podría llegar a favorecer a los inversionistas que presente megaproyectos, lo cual le restaría oportunidad a los pequeños empresarios que, a pesar, de hallarse agrupados en asociaciones, terminarían cediendo sus intereses a favor de aquellos, por su limitada capacidad económica para sufragar los gastos

complementarios que dichos proyectos demanden.

CREDITO-

No se contempla un tratamiento especial en las tasas de interés sobre los créditos que se otorguen para financiar tanto el desarrollo de los proyectos productivos, como para emprender las obras de adecuación que requieran las tierras. Es preciso, además, consagrar dentro de los Planes de Crédito Productivo los recursos financieros para el sostenimiento familiar durante el tiempo que se determine, dependiendo del tipo de inversión, el ciclo de la cosecha y el riesgo, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución Política. De igual forma, el respaldo del Fondo Nacional de Garantías Agropecuarios a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad o a beneficiarios de programas especiales.

Del mismo modo, es indispensable institucionalizar, dentro del Sistema de Desarrollo Rural, una línea de crédito para vivienda rural campesina, adicional a los subsidios de vivienda de interés social rural, y flexibilizar las normas sobre ahorro programado.

Con el fin de asegurar el pago de las obligaciones, se debe garantizar el mercadeo y la especial protección a los precios de los productos agropecuarios de los pequeños empresarios o productores.

PROGRAMAS ESPECIALES_.

Es Proyecto de Ley transcribe en el artículo 110, disposiciones contenidas en el Decreto 2007 de 2001, reglamentario de la Ley 387 de 1997, relacionadas con las medidas protectoras de los predios abandonados por quienes se hallen amenazados por los grupos armados organizados ilegalmente que operan en el país; sin embargo, no es suficiente disponer que la atención a estas familias afectadas, se haga de conformidad con lo previsto en la citada Ley y sus normas complementarias y reglamentarias, sino que debe garantizárseles en esta propuesta un apoyo total, hasta que consoliden su estabilidad social, económica y psicológica. Para ello, es necesario que se otorgue una protección real mediante la adopción de proyectos productivos integrales y rentables, que satisfagan las necesidades de tierra, crédito agropecuario suficiente y oportuno, vivienda digna, asistencia técnica, acompañamiento socio-empresarial y mercadeo de productos.

Para aquellos desplazados que, voluntariamente, decidan no retornar a sus sitio de origen y acogerse al plan de reubicación, el INCODER entregará en calidad de compensación, en condiciones equitativas al valor de los bienes patrimoniales abandonados, tierras y recursos financieros para el desarrollo eficiente de los

proyectos productivos. Lo anterior permitiría conservar el principio de la igualdad frente a otras familias desplazadas que no poseen predios y reciben unidades agrícolas familiares totalmente subsidiadas por el Estado.

Los numerales 7 y 8 del artículo 115, por técnica jurídica deben ser integrados en un artículo separado, ya que no hacen parte del procedimiento de adquisición directa, sino que regulan la obligatoriedad que tiene las entidades financieras de ofertar al INCODER los predios rurales recibidos en dación de pago o dentro de los correspondiente procesos judiciales y que pueden resultar de interés para el programa. Para ello se debe agregar la previsión dentro del Proyecto de Ley , que los Notarios y registradores de Instrumentos Públicos, se abstendrán de autorizar y registrar los actos o contratos de enajenación de predios recibidos en dación de pago o dentro de procesos ejecutivos realizados por entidades financieras, sin que previamente le hayan dado al INCODER la opción de compra.

Se hace necesario adicionar el artículo 119, indicando que el procedimiento de clarificación de la propiedad podrá iniciarse de manera oficiosa por el INCODER o a solicitud del Procurador Delegado para Asuntos ambientales y Agrarios, Despachos Judiciales o de los mismos propietarios, debiendo éstos últimos, en caso de solicitar la iniciación del trámite, sufragar los gastos que ocasione la práctica de la diligencia de inspección ocular que se decrete dentro del proceso.

Es necesario corregir el inciso tercero del artículo 123, por referirse al artículo 131 que no corresponde, debiéndose citar en este caso el artículo 116. Igual corrección deberá hacerse en el artículo 125, en el sentido de que no es el artículo 131 allí citado, sino el artículo 115 que corresponde a la negociación directa de predios por parte del INCODER. En el inciso 1º del artículo 128, se hace referencia a la inspección ocular de que trata el numeral 5 del artículo 131, cuando en realidad se trata del mismo numeral pero del artículo 124.

Al definirse en el Proyecto la posesión agraria en la misma forma como lo hace la ley 4ª de 1973, ampliando el concepto en lo referente a la función ecológica que debe cumplir la propiedad privada, acorde a lo previsto en el artículo 58 de la Carta Política; determina además la manera como se demuestra la propiedad privada, bien sea por título originariamente emanado del estado, reflejado en actos administrativos o civiles (adjudicaciones, ventas o sentencias de pertenencia), por cualquiera otra prueba que no haya perdido o que pierda su eficacia legal; se hace necesario adicionar el artículo 119, indicando que el procedimiento de clarificación de la propiedad podrá iniciarse de manera oficiosa por el INCODER o a solicitud del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Despachos Judiciales o de los mismos propietarios, debiendo estos últimos en caso de solicitar la iniciación del trámite, sufragar los gastos que ocasione la práctica de la

diligencia de inspección ocular que se decrete dentro del proceso.

De igual manera, el Capítulo III del Título VI del Proyecto de Ley, hace referencia a la extinción del derecho de dominio privado sobre terrenos rurales a favor del Estado, cuando se dejare de ejercer durante un lapso de tres (3) años continuos, una explotación económica en los términos descritos en el artículo 116 del proyecto y el procedimiento que ha de seguirse para declarar extinguido el dominio; por lo tanto, debe corregirse el inciso tercero del artículo 123, por referirse al artículo 131 que no corresponde, debiéndose citar en este caso el artículo 116; igual corrección deberá hacerse en el artículo 125, respecto del avalúo que servirá de base para la expropiación de predios que se encuentran en proceso de revisión ante el Consejo de Estado, cuando se decrete su extinción, toda vez que el artículo 131 allí citado corresponde a las maneras en que podría iniciarse el procedimiento de extinción del derecho de dominio, debiéndose citar en este caso, el artículo 115 que corresponde a la negociación directa de predios por parte del INCODER, dentro de la cual se prevé la práctica del mencionado avalúo comercial. En el inciso 1º del artículo 128 se hace referencia a la inspección ocular de que trata el numeral 5 del artículo 131, cuando en realidad se trata del mismo numeral pero del artículo 124.

Es necesario establecer un límite de unidades agrícolas familiares a los contratos de uso, titulación y venta de terrenos baldíos que se hagan a favor de empresas especializadas del sector agropecuario.

Se observa que el inciso 8º del artículo 137 establece la prohibición de adelantar programas de adquisición de tierras en las sabanas y playones nacionales, siendo necesario precisar que el programa que no se adelantaría sería el de adjudicación de baldíos en dichas zonas.

Existe imprecisión en la redacción del inciso primero del artículo 139 del Proyecto. Cuando la suma del patrimonio neto de los socios, más el patrimonio neto de la sociedad supere 500 SMLV, no será objeto de titulación de baldíos.

Para garantizar el derecho a la igualdad de quienes son propietarios o poseedores a cualquier título de terrenos rurales dentro del territorio nacional, frente a quienes ostentan la condición de ocupantes de baldíos y futuros titulares de dominio sobre éstos, es necesario que se establezca en el artículo 140. No podrán efectuarse titulaciones de terrenos baldíos a favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras a cualquier título, de otros predios rurales, cuando dichas extensiones sumadas a las que pretende en titulación, superen el área establecida por el INCODER para la Unidad Agrícola Familiar en el respectivo municipio o zona relativamente homogénea.

De igual manera, deberá establecerse la obligación de poner en ejecución un sistema integrado de información por parte del INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, Catastro Departamental y el IGAC, a efectos de precisar si los aspirantes a titulación de baldíos son propietarios o poseedores de otros predios.

Es conveniente incluir en el inciso 6º del artículo 140, la prohibición de los registradores de Instrumentos Públicos de inscribir actos o contratos de compraventa, que violen las disposiciones sobre adquisición y fraccionamiento de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos. Así mismo, se deberá contemplar la obligación que tendrían los Registradores de Instrumentos Públicos de iniciar oficiosamente, la acción de revocatoria directa contra los actos de inscripción que no cumplan con el lleno de los requisitos exigidos en la ley.

También es indispensable agregar un artículo donde se estipule que el adquirente de un terreno adjudicado como baldío, por este sólo hecho, se subroga en todas las obligaciones contraídas por el inicial adjudicatario frente al INCODER. Así mismo, se somete a las condiciones de explotación y de reversión de tales adjudicaciones.

De otra parte, debe corregirse la remisión que se hace en el artículo 148 al 121, puesto que la presunción de rechazo a la oferta de compra formulada por el INCODER, se halla prevista en el artículo 115 del proyecto.

Existe imprecisión entre los numerales 7 y 14 del artículo 148, en cuanto a la exigencia de depositar un determinado valor para la entrega anticipada del inmueble objeto de expropiación, así como la forma de pago (deberá ser en Bonos Agrarios). En cuanto a la remisión que se hace en el numeral 187 del citado artículo, debe precisarse que dicha posesión se deberá ejercer en los términos y condiciones previstas en el artículo 116 del proyecto ley.

Sobre el mismo artículo 148, se advierte que la providencia que ordena la expropiación solo será susceptible del recurso de reposición. Sin embargo, se afirma que transcurrido un mes sin que el INCODER hubiere resuelto el recurso o presentare la respectiva demanda de expropiación, se entenderá negada la reposición y quedará ejecutoriado el acto recurrido y no será procedente pronunciamiento alguno sobre la materia objeto del recurso.

Las consecuencias del silencio de la administración son demasiado benévolas, si se advierte que se está frente a una omisión de la propia autoridad encargada de atender el recurso de manera idónea y oportuna. Los recursos están consagrados a favor del administrado y hacen parte de su derecho a impugnar las decisiones de las autoridades, mecanismos que se integran al derecho fundamental al debido

proceso. Resulta entonces superfluo consagrar un derecho que no se traduce en el correlativo deber de la administración de emitir una respuesta oportuna y completa. Además, tampoco se prevé una sanción por la omisión, como ha sido la regla en Derecho Administrativo, es decir, que el no pronunciamiento constituye causal de mala conducta sancionable a título de falta grave o gravísima. En consecuencia, la Administración debería quedar obligada a resolver el recurso y, antes que consagrar la firmeza del acto por su mera inactividad, podría establecerse la obligatoriedad de resolverlo como condición previa a su ejecutoria, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar para el funcionario renuente.

En cuanto al régimen transitorio de parcelación previsto en el Título VIII del Proyecto de Ley, es conveniente determinar que los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con destitución, se abstendrán de autorizar e inscribir escrituras mediante las cuales se transfiere el dominio sobre una Unidad Agrícola Familiar adquirida mediante subsidio otorgado por el INCORA o el INCODER. Dicha restricción operaría cuando no se protocolice la declaración juramentada del adjudicatario de haber operado el silencio administrativo positivo.

Finalmente, debe determinarse que se deroga la Ley 160 de 1994 y sus normas que la reglamentan y complementan, salvo el capítulo XIV de la Ley en comento y su Decreto Reglamentario 2164 de 1995.

Agradezco su amable atención.

Cordialmente,

VÓLMAR PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo