

Píldora jurídica No. 2 - Subdirección de Planeación Operativa - SPO

Esta píldora tiene por objeto definir el tratamiento y clasificación de rutas que deberán determinarse en el marco de la fase de implementación de los POSPR, cuando nos encontremos frente a predios rurales que han sido objeto de una indebida aplicación de la denominada “Ley Tocaima” - ley 137 de 1959. Para lo que resulta importante, en primera medida brindar contexto frente al alcance de la mencionada disposición legal y su ámbito de aplicación.

Con base en el mandato constitucional del numeral 21 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, en el que se estableció que le correspondía al Congreso expedir *“las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”*, fue expedida La Ley 137 de 1959, comúnmente conocida como la Ley Tocaima, que representa un marco normativo crucial en la historia de la propiedad de terrenos urbanos en Colombia.

Bajo este contexto, la ley abordó la cesión suspensiva de baldíos urbanos nacionales a los municipios, estableciendo un proceso para regularizar la propiedad de dichos terrenos en favor de particulares que se encontraran ocupándolos al momento de su expedición, con el fin de mejorar la infraestructura pública local.

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que los **objetivos de la ley**, eran entonces los siguientes:

1. **Regularizar la Propiedad:** Proporcionar un mecanismo para que los ocupantes de terrenos baldíos urbanos pudieran adquirir la propiedad de los solares que ocupaban.
2. **Generar Recursos para Infraestructura:** Permitir a los municipios obtener ingresos a través de la venta dichos terrenos urbanos, destinando los recursos obtenidos de la venta principalmente para obras de utilidad pública como por ejemplo, acueductos y alcantarillados.

Así mismo y en virtud de dichos propósitos, la ley establece en sus disposiciones, principalmente, las que a continuación se enlistan:

- **Presunción de Propiedad Nacional:** Se estableció que los terrenos urbanos dentro de ciertos límites, como los de Tocaima, se presumían propiedad de la Nación (Art. 1).

- **Derecho a Prueba de Propiedad Privada:** Permitía contradecir la presunción de propiedad nacional mediante pruebas de dominio privado (Art. 2).
- **Cesión Condicionada a los Municipios:** Los terrenos se cedían a los municipios bajo la condición de venderlos a los propietarios de mejoras a un precio favorable (10% del avalúo) dentro de un plazo de dos años (Arts. 3-4).
- **Procedimientos de Venta:** Se detallaban los procedimientos para la venta de los terrenos, incluyendo la necesidad de avalúos y la preferencia de venta a los ocupantes existentes (Arts. 4-6).
- **Extensión a Otros Municipios:** La ley se aplicaba no solo a Tocaima sino también a otros municipios en situaciones similares (Art. 7).

La ley Tocaima, fue además objeto de posteriores reglamentaciones y desarrollos, a través del:

- **Decreto 1943 de 1960**, que reguló aspectos prácticos de la venta de terrenos por parte de los municipios.
- **Decreto 3313 de 1965**, que detalló la delimitación de áreas urbanas y las restricciones en la venta de baldíos urbanos.
- **Ley 388 de 1997**, que reafirmó y expandió las disposiciones de la Ley Tocaima, integrando los baldíos urbanos en los planes de ordenamiento territorial y destinándolos a fines públicos.

Ahora, si bien la aplicación de la Ley 137 de 1959 tuvo un impacto significativo en la gestión de baldíos urbanos, favoreciendo la regularización de la propiedad y la generación de recursos par el mejoramiento de la infraestructura municipal. No obstante, también implicó retos y ha generado problemáticas en cuanto la interpretación y correcta aplicación de sus disposiciones, especialmente en cuanto a la presunción de propiedad pública y la venta de terrenos rurales a los ocupantes, cuando la norma se limitaba específicamente a bienes urbanos.

Para lo que en específico concierne a las labores de la fase de implementación de los POSPR, algunas de estas problemáticas se encuentran materializadas en dos situaciones a saber:

1. Algunos municipios realizaron mediante Escritura Pública, la venta o donaciones de predios RURALES, a los que posteriormente se les dio el tratamiento de urbanos, a

pesar de que no fuera esta su naturaleza jurídica, marchando en contravía de las disposiciones de la Ley Tocaima.

2. Aunado a lo anterior, existen casos en los que los municipios adjudicaron mediante resolución administrativa, predios RURALES, a los que posteriormente se les dio el tratamiento de urbanos, encontrándonos frente a otra indebida aplicación de la Ley Tocaima, pues la misma no permitía adjudicación alguna bajo esta modalidad, estando en cabeza del Incora, Incoder y posteriormente la ANT esta facultad.

La indebida aplicación de la ley en los términos descritos implicaría a *Prima Facie*, que los predios rurales objeto de dichos trámites no habrían salido del dominio de la Nación. Sin embargo y con el fin de trazar las directrices de enrutamiento para los casos mencionados, la SPO, con aprobación de la DAT, ha definido que:

REGLAS DE VERIFICACIÓN GENERALES

1. Inicialmente se debe verificar que efectivamente se trate de un predio rural, para lo cual se deberá oficiar a la autoridad competente para que nos certifique la clasificación del suelo del predio objeto a intervenir.
2. Agotado el anterior paso, y obteniendo el respectivo certificado, en donde se nos indique que el predio efectivamente es rural, debemos recaudar el presunto título traslativo de dominio correspondiente para verificar que efectivamente la venta, donación o adjudicación se realizó en el marco de la aplicación de la Ley Tocaima.

REGLAS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LA RUTA DE ATENCIÓN

Verificados los anteriores pasos, procederemos a clasificar los predios en las siguientes rutas de atención:

1. Para el primer evento y cuando técnicamente se determine que un predio es RURAL, aun cuando en el folio de matrícula que lo identifica esté catalogado como Urbano, y este haya sido objeto de venta o donación por el municipio en favor de un particular mediante Escritura Pública en indebida aplicación de la ley Tocaima; por tratarse de un instrumento que ha protocolizado un acto jurídico, que pretendía la transferencia de dominio al no ser propietario el municipio de este, el predio deberá presumirse BALDÍO y el caso deberá enrutarse por alguna de las rutas de **acceso a tierras**, según el análisis de cruce con determinantes.

2. Por otra parte, en el segundo evento, cuando se trate de predios RURALES en las mismas condiciones, pero que fueron adjudicados por el municipio mediante un acto administrativo en firme, en otra indebida aplicación de la ley; teniendo en cuenta que desde su nacimiento un acto administrativo proferido por entidad competente, goza de una ineludible presunción de legalidad, considerándose válido y legítimo mientras no se demuestre lo contrario, el caso deberá ser enrutado por **clarificación de la propiedad**, para que sea la correspondiente Subdirección, la que decida sobre su naturaleza jurídica, entre otras circunstancias.

Lo anterior, también teniendo en cuenta que la sentencia C-294 de 2024, mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 6º del párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 por vicios en su proceso de formación, particularmente por la violación de los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible, es decir, hoy los procesos especiales agrarios (clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción del derecho de dominio) deben ser decididos en fase judicial, por lo que en el marco de sus competencias, un juez de la república podría dejar sin efectos el citado acto administrativo, de así considerarlo.