

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO



**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS BIENES
BALDÍOS EN COLOMBIA**

Guillermo Ernesto Durán Regalado

Director
Dr. Francisco Ternera Barrios

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Contenido

1. Introducción	5
2. Problema jurídico	18
3. Justificación y Metodología de la Investigación	19
4. Hipótesis	22
5. Origen de los derechos de propiedad y su incidencia en el crecimiento económico	23
5.1 Origen de la Propiedad	25
5.1.1 Religión.....	25
5.1.2 Marxismo.....	33
5.1.3 Roma.....	36
5.1.4 Edad Media.....	39
5.1.5 Desarrollo Filosófico-económico-normativo de los derechos de propiedad.....	41
5.1.6 Criterios Asignación de la Titularidad de los Derechos.....	53
5.1.7 Forma en que se adjudican los predios baldíos	57
5.2 Elementos de la Propiedad Privada	59
5.2.1 Uso.....	64
5.2.2 Goce.....	65
5.2.3 Disposición.....	66
5.2.4 Registro – Publicidad.....	67
5.3 Incidencia de la Propiedad Privada en el Desarrollo Económico	70
6. DE LOS BIENES Y DE LOS BALDÍOS	81
6.1 Patrimonio.....	81
6.2 Clasificación de los Bienes en General	83
6.2.1 Bienes Corporales e Incorporales.....	83
6.2.2 Bienes Muebles e Inmuebles.....	83
6.2.3 Bienes Fungibles y No Fungibles.....	84
6.2.4 Bienes Singulares y Universales.....	85
6.2.5 Bienes Corporales Consumibles y No Consumibles.....	85

6.2.6 Bienes Divisibles e Indivisibles.....	85
6.2.7 Bienes Vacantes y Mostrencos.	86
6.3 Bienes de la Unión y Bienes de Uso Público.....	86
6.3.1 Principales Características de los Bienes del Estado.	87
6.3.2 Bienes Estatales Comerciables y No Comerciables.	88
6.3.3 Bienes prescriptibles e imprescriptibles.....	88
6.3.4 Bienes Embargables e Inembargables.....	101
6.3.5 Dominio de los Bienes Fiscales.....	102
6.4 Finalidad de los Bienes en General.....	102
6.5 Clasificación de los Bienes Fiscales	103
6.6 Clasificación de los Bienes Baldíos	104
6.7 Aspectos Generales de Adjudicación de un Predio Baldío y Procedimiento para la Adjudicación	106
7 Aproximación al Régimen Jurídico de los Bienes Baldíos.....	111
7.1 Bienes Baldíos en la Ley 160 de 1994	116
7.1.1 Requisitos que debe cumplir el solicitante de adjudicación de predio baldío.....	117
7.1.2 Aspectos generales de los Bienes Baldíos Ley 160 de 1994 y otras normas.....	117
7.1.3 Aspectos Generales de la derogada Ley 1152 de 2007.	122
7.2 Régimen Parcelario De Los Bienes Baldíos	124
8. Exposición de los factores económicos a tener en cuenta	127
8.1 ARAUCA.....	132
8.2 CASANARE	134
8.3 CAQUETA	136
8.4 META	138
8.5 VICHADA	140
8.6 SANTANDER	142
8.7 Conclusiones, Análisis de Cifras Presentadas por el Autor	143
9. Hallazgos	145
9.1 Hallazgos obtenidos con la investigación	145
9.1.1 No se Tienen Delimitados los Predios Baldíos.	145
9.1.2 No se Realiza Seguimiento a las Adjudicaciones Realizadas.....	149

9.1.3 Apropriación de Terrenos Baldíos a través de Declaraciones de Pertenencia.	150
9.1.4 Celebración de Contratos sin el Cumplimiento de Requisitos Legales.	151
9.1.5 Bases de Datos Incompletas.	156
9.1.6 Acumulación De UAF.....	158
9.1.7 Grandes Extensiones Determinadas como UAF.....	169
9.2 Hallazgos En Labores Realizadas en el INCODER por el Autor	172
10. Principales críticas y propuestas frente a los terrenos baldíos	173
10.1 Mera expectativa por Adjudicación Condicionada	173
10.1.1 Papel de los Bancos.....	181
10.1.2 Papel del Estado.....	182
10.1.3 Papel del Mercado de Valores.	184
10.1.4 Papel de la Sociedad.	186
10.2 Aptitud Agropecuaria	187
10.3 Reversión	188
10.4 No Se Pueden Adjudicar Bienes Baldíos a:	190
10.5 Explotación De Las Dos Terceras Partes	192
10.6 Aporte De Terrenos a Personas Jurídicas Superando Extensiones Máximas	192
10.7 Reservas De Bienes Baldíos Para Personas Jurídicas Sin Ánimo De Lucro	193
10.8 Adjudicación desordenada, sin planeación.....	195
CONCLUSIONES	197
Caso Hipotético Proceso de Paz: Seguridad jurídica de la propiedad privada en casos de nacimiento del derecho por sentencia de declaración de pertenencia de Bienes Baldíos rurales	199
Línea del tiempo, normatividad de los bienes baldíos	221
10. Bibliografía.....	250

1. Introducción

En este estudio se pretende exponer la situación actual de los derechos de propiedad de los bienes inmuebles rurales, principalmente bienes baldíos.

Se parte de la base de los regímenes que han existido, sus principales características, su estado actual, la productividad económica de los mismos en determinadas regiones del país, su seguridad jurídica y se planteará una propuesta de mejoramiento que podría obtener mejores resultados, tanto sociales como económicos, soportado en la experiencia del autor y en los diversos estudios que se han efectuado sobre el tema a nivel mundial.

Se entiende por bienes baldíos aquellos bienes que se encuentran al interior del territorio nacional y que carecen de un título traslativo otorgado legítimamente por el Estado a una persona determinada.

El tema de los predios rurales baldíos es un asunto que puede incidir a nivel nacional en aspectos sociales, políticos, económicos y ambientales¹, entre otros; resaltando aspectos como la contribución en la generación de oxígeno, preservación de las cuencas hídricas, el control de los cultivos ilícitos, los procesos de paz y la sostenibilidad alimentaria, bajo la consideración de la institución agraria de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Es importante tener en consideración la seguridad de los derechos de propiedad y las expectativas que tienen los tenedores de los terrenos baldíos en Colombia y observar cómo esto incide desarrollo productivo de estos predios.

Es importante resaltar que Colombia se caracteriza por tener amplias extensiones de tierra no explotadas, de acuerdo a las cifras que se expondrán más adelante.

¹ Con respecto a baldíos e incidencia social, ambiental, etc. se puede mirar el caso de la Ley N° 70 de 1993 en materia de territorialidad, ambiente y diversidad biocultural: - En la cual se propone avanzar y explorar

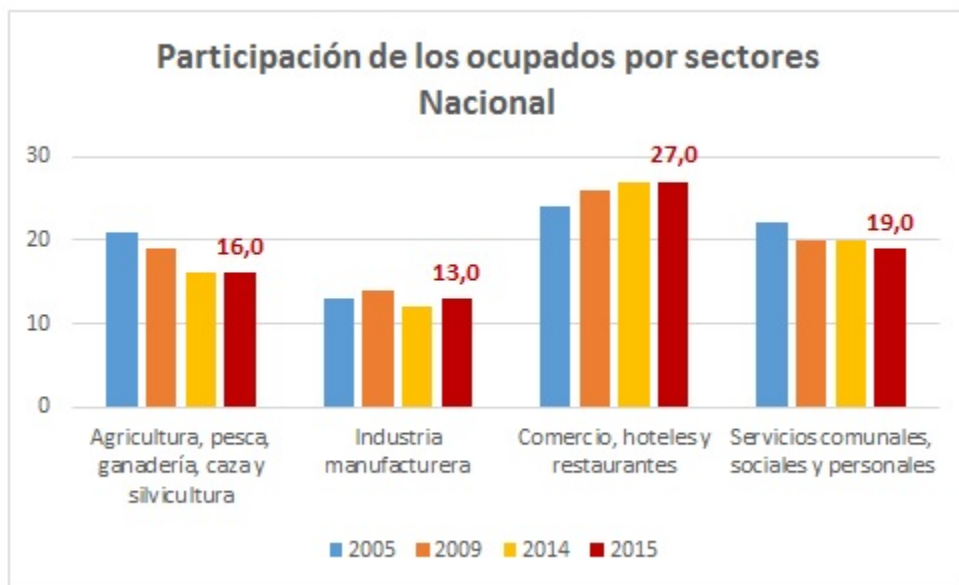
Si éstas contaran con una destinación correcta, unos derechos de propiedad seguros y se promoviera la ejecución de políticas agrarias de desarrollo sostenible se lograría acabar con muchos flagelos como la desnutrición, el alto índice de necesidades básicas insatisfechas, la delincuencia y el riesgo ambiental de los recursos no renovables.

Según cifras del Banco Mundial, Colombia tiene una **superficie** de un millón ciento cuarenta y un mil setecientos cincuenta kilómetros cuadrados ($1.141.750 \text{ km}^2$), de los cuales son **área de tierra** un millón ciento nueve mil quinientos kilómetros cuadrados ($1.109.500 \text{ km}^2$); se tiene un **área selvática** de seiscientos cuatro mil novecientos noventa kilómetros cuadrados (604.990 km^2), correspondientes al 54% del total del área de tierra; del porcentaje restante se tienen cuatrocientos veinte seis mil ciento cuarenta kilómetros cuadrados (426.140 km^2 , año 2008) de **tierras agrícolas reportadas** correspondientes al 38.2% del total de área de tierra.

Con lo anterior se evidencia que no se tienen reportes de setenta y ocho mil, trescientos setenta kilómetros cuadrados de tierra (78.370 km^2), correspondientes al siete por ciento del total de la tierra en Colombia, que es igual a siete millones ochocientas treinta y siete mil hectáreas ($7'837.000 \text{ has}$).²

Según estadísticas del DANE, del año 2005 al año 2015 se ha visto una reducción en la participación de la agricultura en la generación de empleo total, de acuerdo como se observa en la siguiente gráfica. Lo anterior es preocupante pues es necesario desarrollar nuestro campo, teniendo en cuenta que hay un crecimiento de la demanda proyectada para los productos agrícolas y una necesidad de seguridad alimentaria.

² Como información complementaria el Banco Mundial dispone de un indicador de ruralidad: el Rural Index. Aunque Colombia es un país crecientemente urbano, la población rural es todavía un tercio. A través del uso de una metodología del Banco Mundial, Rural Index, que mide la población rural y urbana para cada municipio, vemos que Colombia tiene un gran sector rural, que debe ser un tema central en las políticas de desarrollo. Según el Índice de Ruralidad, el 75,5 por ciento de los municipios colombianos son rurales, viven en ellos el 31,6 por ciento de la población (no el 25 por ciento, como se dijo el Censo 2005) y representan el 94,4 por ciento del territorio (Barnett, 2007). También se puede resaltar según información provista por la Instituto Geográfico Agustín Codazzi que mucha tierra de vocación agrícola es todavía empleada en la ganadería (Kalmanovitz 2006)



Fuente Cifras - DANE.

Colombia es uno de los pocos países que todavía puede ampliar su frontera agrícola con un gran potencial en este sector. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en Colombia hay nueve millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan sólo 4,5 millones para este fin (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2013).

Es necesario adoptar un modelo diferente que logre transformar la estructura de la producción y asegurar un crecimiento sostenible en el largo plazo.

La creciente demanda mundial por productos agrícolas se explica por el rápido crecimiento de las ciudades latinoamericanas y la nueva demanda de países emergentes como China, India y los países del sudeste Asiático en donde se están consolidando grandes mercados con una clase media creciente, apuntando a la actividad agrícola como un sector dinámico de la economía a través del cual Colombia, como país con ventaja comparativa en productos tierra-intensivos, puede acelerar su desarrollo. Por lo tanto, este trabajo pretende señalar la importancia de disponer de los terrenos baldíos como fuente de desarrollo del sector agrícola.

Sumado a esto, el contexto globalizado de hoy en día, con la cadena de producción mundial y proceso productivo globales han hecho que el papel de la agricultura si bien no ha sido anulado, si ha perdido peso dentro del motor económico de los países de tradición agrícola, como ha ocurrido en Colombia. ¿Pero qué pasará cuando las monedas utilizadas para el intercambio global se sobrevaluen?

En nuestro caso, el reciente auge de sectores como el de hidrocarburos ha hecho que el sector agricultura, históricamente un sector tradicional y base de la economía colombiana haya sido relegado a un segundo plano. Sin embargo, debido a la actual crisis del sector de hidrocarburos a nivel internacional, debe servir al país como una alerta y llamado a redoblar esfuerzos para recuperar y fortalecer el sector agrícola y de protección ambiental.

De esta forma se garantizará el fortalecimiento y la salubridad del aparato económico nacional en torno a un sector estable y lo más importante perdurable a través del tiempo, una garantía de un crecimiento sostenible para nuestro país.

Es necesario manifestar en este punto que actualmente no se tiene un censo de los bienes baldíos del país por su difícil identificación y por el propio desconocimiento de funcionarios y comunidad en general.

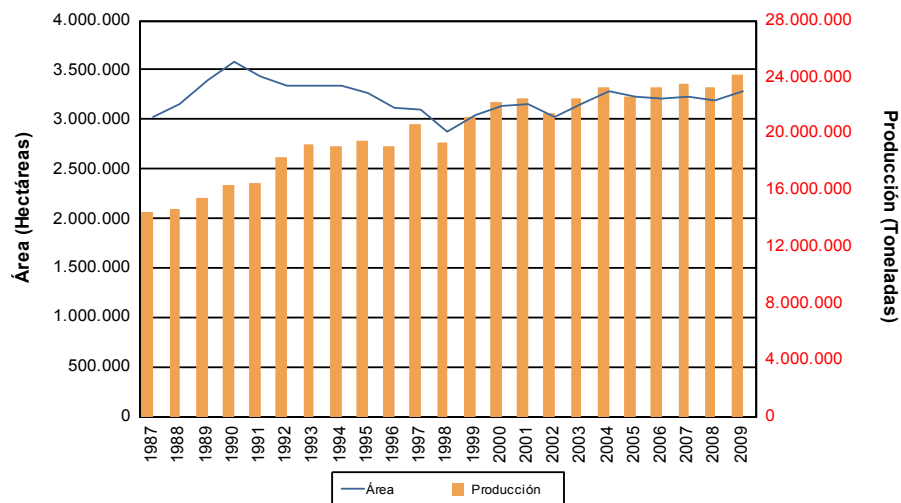
Esto nos permite inferir que por no existir registro de los mismos podemos encontrarnos frente a un supuesto de un 7% a un 38% del total del territorio colombiano conformado por terrenos baldíos.

Sin embargo, aún se esperan los resultados consolidados del Tercer Censo Nacional Agrario, que probablemente **no** entregará unos datos confiables en su totalidad por falta de estudios de títulos, pero si va permitir inferir que tantos bienes no tienen títulos en el país o que se desconoce su propietario.

Como sustento se presenta el gráfico del área cosechada y la producción agrícola nacional, para resaltar la importancia de esta investigación.

Área cosechada y producción agrícola nacional (fuente agronet)

<http://www.agronet.gov.co/Paginas/estadisticas.aspx>



Teniendo en cuenta las cifras anteriores se toma como herramienta el Análisis Económico del Derecho³ que se basa en un análisis costo-beneficio.

Como el análisis económico del derecho se basa en un análisis costo-beneficio se tiende a pensar que es un análisis deshumanizante: es convertir en números el Derecho, que tiene que ver con la Justicia, con la conducta humana y con los valores.

Sin embargo, no es lo que persigue el Análisis Económico del Derecho, lo que persigue es evitar que los sistemas jurídicos a la hora de legislar generen desperdicios. Y desperdiciar en una sociedad donde los recursos son escasos, es injusto.

Lo que se busca es por lo tanto, un derecho que sin olvidar otros aspectos o valores a los cuales se deba, sea un Derecho eficiente, es decir, un Derecho que ante el uso inadecuado de los recursos, cree incentivos de conductas correctas para lograr su fin. (Bullard, 2003, p 29-31.)”

³ El Análisis Económico del Derecho, teoría genuina de la Universidad de Chicago: Richard Posner -su principal exponente- siempre ha defendido el movimiento de los Law & Economics como una ramificación del positivismo jurídico, al sostener que el Análisis Económico del Derecho intenta explicar las reglas y los resultados legales tal y como son, en lugar de cambiarlos para mejorarlos.

Es decir, la eficiencia.⁴ En consecuencia, el Análisis Económico del Derecho como disciplina de la teoría legal, busca hacer más eficientes los recursos existentes que la disciplina jurídica ofrece y en particular, el uso eficiente de los recursos estatales, tratándose de los bienes baldíos, que están dirigidos a permitir el acceso a la propiedad por parte de la población rural.

Los elementos que integran la materia del Análisis Económico del Derecho derivan de la microeconomía, que para el proyecto de investigación será el soporte de sus nociones básicas.

Esta es la rama de la economía que se encarga de estudiar el comportamiento individual de los operadores económicos en el mercado (Consumidores, Empresas y Operadores Estatales) y la información que estos tienen para tomar decisiones eficientes.

Es en este punto en donde el análisis microeconómico se centra en los **bienes**, precios y el mercado. Complementariamente con las teorías de costos de transacción se puede incluir la disciplina jurídica en su aspecto práctico-normativo, que en sentido amplio son las Leyes, contratos y jurisprudencia, para determinar si tanto la Ley como las decisiones judiciales se comportan de forma eficiente en el mercado.

En este sentido, para efectos del presente trabajo se propone cambiar la respetable concepción del deber **ser** de la norma, por la **eficiencia** que se le puede dar a la norma a través de modificaciones y nuevos instrumentos; ahora, entendemos la eficiencia en el sentido de Pareto (1906):

Diremos que los miembros de una colectividad disfrutan un máximo de utilidad marginal en una cierta posición cuando es imposible encontrar una manera de moverse muy ligeramente de esa posición sin aumentar o disminuir la utilidad marginal disfrutada por cada uno de los individuos. Es decir, cualquier pequeño desplazamiento partiendo de esa

⁴ Ver Teoría del Análisis Económico, Jesús Anglas Castañeda.

posición necesariamente tiene el efecto de aumentar la utilidad marginal que ciertos individuos disfrutan, y disminuir la que otros disfrutan, lo que resulta conforme a algunos, y desagradable a otros. (p. 261)

El anterior concepto de eficiencia puede ser tenido en cuenta en este trabajo si se le agrega lo aportado por Nicolás Kaldor y John Hicks (1939) que introduce el elemento de la **compensación**. Concepto que se buscará durante el desarrollo del tema y que es ejemplarizado de manera dinámica por Stordeur (2004) de la siguiente manera:

La regla KH supone que una situación B es eficiente en términos de KH con relación a otra A cuando en B los ganadores pueden compensar hipotéticamente a los perdedores y todavía seguir siendo ganadores. Supone una ganancia **neta** en utilidad, aun cuando hay perdedores. (p. 6)

Stordeur (2004) también agrega un elemento que el autor considera que debe ser tenido en cuenta. La productividad como complemento en la asignación de derechos iniciales.

Por su parte Steiner et al. (2008) reconoce varios mecanismos de compensación mediante los cuales se puede lograr una reforma o política de gran magnitud que se resumen en el siguiente cuadro.

MECANISMOS DE COMPENSACIÓN	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y ALGUNOS EJEMPLOS
Compensación directa	Los grupos afectados directamente por

	la política son compensados a través de transferencias de dinero o títulos valores. Ejemplos de este tipo de mecanismos de compensación incluyen la distribución de acciones de empresas privatizadas a trabajadores de éstas y aumentos en el salario neto tras una reforma a la seguridad social.
Compensación indirecta	Implica compensar a algunos de los grupos afectados por una reforma particular, a través de adoptar otra política que aumente indirectamente sus ganancias o reduzca sus costos de producción. En algunos casos este tipo de compensación es “automática”, el resultado de fuerzas económicas. En otros casos es el resultado de políticas específicas. Uno de los mecanismos de compensación indirecta más importantes es el ajuste de la tasa de cambio real en el contexto de una apertura comercial. Al devaluar la tasa de cambio real, sectores que compiten con las importaciones son parcialmente compensados, mientras que los exportadores experimentan un beneficio adicional. La exención de

	impuestos a los sectores afectados por la desregulación constituye otra forma de compensación indirecta.
Compensación cruzada	Este mecanismo supone la transferencia de recursos, directa o indirectamente, a grupos no afectados directamente por la reforma, de manera de lograr su apoyo político. La transferencia de acciones de empresas privatizadas a la población en general, como en el programa llevado a cabo en Bolivia, constituye un buen ejemplo de este mecanismo.
Compensación mediante exenciones	Implica excluir a ciertos grupos influyentes de los efectos de una reforma o implementar políticas que, en efecto, excluyan a algunos sectores de la reforma, de manera de mitigar su oposición política. Al permitir que estos grupos mantengan sus privilegios se espera que no se conviertan en adversarios activos. Un ejemplo clásico lo constituye el tratamiento preferencial dado a las fuerzas armadas chilenas en el contexto de la reforma a la seguridad social en dicho país.

Compensación política

Abarca la política de “garrote y zanahoria”. Por ejemplo, mediante el nombramiento de influyentes representantes de ciertos grupos afectados por las reformas en altos cargos públicos, se les envía una señal a dichos grupos antagónicos a las reformas de que sus preocupaciones serán debidamente atendidas.

Colombia: Mecanismos de compensación, Fuente: Steiner et al. (2008, 31)

Es importante también preguntarse por la relación de poderes que se da en el marco de una política de tierras de gran magnitud.

Según la teoría de Heckscher-Ohlin, incluidos los modelos Stolper-Samuelson y Ricardo-Viner, se considera un número finito de actores en el que se dan dos grupos a partir de las implicaciones de la reforma.

Un grupo se constituye con los beneficiados por la reforma, éstos apoyan la misma; el otro grupo los constituyen los afectados de manera negativa por la reforma y, naturalmente, se opondrán a ella (Steiner et al., 2008).

Si los dos grupos tienen igual poder sobre las decisiones de política económica será difícil adelantar una reforma en la que uno de los grupos disienta.

Es por esto que, en caso de intereses contradictorios, las coaliciones políticas tendrán un papel importante.

Las coaliciones políticas, entendidas como alianzas que se dan entre actores de un espacio determinado para lograr un objetivo común al grupo, serán un tipo de organización política fundamental para estructurar una política de baldíos en Colombia.

Es por lo anterior que lo que se busca proponer en este trabajo es que sea algo incluyente, que beneficie a la mayor cantidad posible de sujetos vinculados con el campo, directa (tenedores, productores, municipios (impuestos) o indirectamente (consumidores de productos, bancos, etc)

En este punto es importante resaltar los tres aspectos que permiten la mejor utilización del Análisis Económico del Derecho, de cara a la disciplina jurídica que son:

- a) **Aspecto descriptivo:** se basa en el principio de eficiencia económica como herramienta de las reglas legales y las decisiones judiciales. Posner (1972), muestra cómo la resolución de un buen número de casos de negligencia puede ser entendida a la luz del principio de eficiencia. Posner (1972) sostiene que muchos sectores del ordenamiento (propiedad, contratos y delitos) deben ser entendidos como un sistema que persigue la eficiencia, o lo que es lo mismo, maximizar la riqueza de la sociedad.⁵
- b) **Aspecto positivo:** busca la capacidad de los **modelos del mercado** para proporcionar un aparato conceptual en el que los problemas legales puedan ser analizados.
- c) **Aspecto normativo:** normas jurídicas existentes son revaluadas y las nuevas son propuestas en su función de eficiencia económica.

Con base en los elementos definidos anteriormente, se procura su articulación con los criterios un tanto **dogmáticos** del Derecho Civil de Bienes; en especial de su especie **baldíos** cuyo titular originario es el Estado. De manera que pueda determinarse si la normatividad

⁵ Véase a Jesús Gonzales Amuchástegui en el Análisis Económico del Derecho, Algunas Cuestiones Sobre Su Justificación.

existente para este tipo de bienes, en cuanto a su adjudicación y seguimiento, puede ser mejorada a través del postulado tripartito (Descriptivo, Normativo y Positivo) de eficiencia.

La buena utilización de los recursos en buena medida depende de las decisiones que se tomen frente a los mismos. De tal manera que los bienes del Estado no solamente deben interesar a la administración desde un punto de vista legal sino también económico.

Una decisión de la administración en relación con los bienes baldíos es eficiente si **busca mayor riqueza a un menor o igual costo** (productividad) o **por lo menos mantener la situación de dichos bienes sin que se produzca un impacto de pérdida en su administración**, en otras palabras, el Estado no debe preocuparse únicamente por el cumplimiento de los ritos legales sino por su impacto económico en el mercado.

Lo anterior no quiere decir que si la Ley económicamente es injusta se deba desacatar; por el contrario, correspondería al operador jurídico conjurar el vacío económico de la Ley, interpretándola, con un criterio finalista, económicamente hablando; es decir, el operador jurídico debe buscar el fin económico que la norma persigue.

Es por eso que el propósito de esta trabajo es dar a conocer las principales problemáticas que se tienen con respecto al manejo de los Bienes Baldíos en Colombia, desde el punto de vista del Análisis Económico del Derecho, considerando su régimen de adjudicación vigente previsto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994.

Finalmente, uno de los principales pilares constitucionales del objeto de este estudio es el *artículo 64 de la Constitución Política* (1991) que establece que el Estado “debe promover el acceso a la propiedad de manera individual y asociativa para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.”

Se evaluará si este artículo se cumple y su grado de compatibilidad teniendo en cuenta la “prioridad con respecto a la producción de alimentos y el aporte tecnológico para alcanzar este fin” (*Const.*, 1991, art. 65).

2. Problema jurídico

Determinar si el actual Régimen jurídico de dotación de tierras previsto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994 de los Bienes Baldíos adjudicables para el caso colombiano, responde a la noción de utilidad pública y satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, dentro de la perspectiva del Análisis Económico del Derecho, teniendo como pilar el enfoque de eficiencia, asociatividad y producción alimentaria.

Así mismo, determinar si en la vida registral de los predios rurales se tiene certeza en la distinción entre predios baldíos y predios con pleno dominio.

Adicionalmente identificar y establecer que seguridad jurídica tienen actualmente los tenedores de terrenos baldíos, los propietarios que han adquirido terrenos que inicialmente han sido baldíos y las personas que tienen la expectativa de acceder a dichos terrenos, tomando como premisa lo expuesto por North et Al. (1973), North (1981) y Jones (1981) citados en Acemoglu et Al. (2001) que toman como premisa:

Los países que tienen mejores “instituciones”, derechos de propiedad más seguros y menos políticas distorsionantes invierten más en capital físico y humano, y utilizan estos factores más eficientemente para lograr un mayor nivel de ingreso. (Pág. 1).

Adicionalmente es importante determinar si las adjudicaciones de terrenos baldíos se han efectuado manteniendo un sistema ordenado que permita un mayor desarrollo del campo o por el contrario las adjudicaciones se han efectuado sin ningún orden, lo que puede llegar a dificultar el desarrollo del campo, tomado como premisa la investigación efectuada por Libecap (2009) en donde se exponen los sistemas de demarcación de frontera que son “metes and bounds” (MB= límites y fronteras) y el sistema rectangular (RS).

3. Justificación y Metodología de la Investigación

Actualmente, el mundo globalizado exige la eficiencia económica como prerrogativa de desarrollo general de un país y es por eso que es válido hacer un análisis de la eficiencia en el manejo que se le da a los bienes que están en cabeza del Estado. En especial a los Bienes Baldíos que son aquellos bienes que no se les ha transferido su dominio⁶ a los particulares y que se encuentran dentro del territorio nacional.

Es por esto, que este trabajo se centra en analizar desde el punto de vista económico la eficiencia en el manejo de estos bienes ante tanta necesidad básica insatisfecha, teniendo en cuenta que el artículo 2 de la *Constitución Política de Colombia* establece como fines esenciales del Estado “servir a la Comunidad y promover la prosperidad general”; fines que con respecto a estos bienes no se están cumpliendo y que contrario sensu, deben ser revaluados por no alcanzar una adecuada gestión de los mismos por ser subutilizados o por desconocerse la naturaleza jurídica de los mismos. Coadyuvante de lo anterior se observó que:

En la actualidad se estima que casi la mitad de los predios rurales inscritos en el catastro no tienen títulos ciertos; lo que significa que aproximadamente 1.5 millones de predios rurales son tenidos bajo modalidades precarias: posesiones de predios ajenos, herencias no repartidas legalmente, ocupación de baldíos, escrituras o títulos no registrados, entre otros. (INCODER, 2005, p. 2).

Es realmente poca la literatura sobre el tema en Colombia y siendo un tema de actualidad, se toma en cuenta la política de Estado a la luz del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Santos (2010-2018) que se enfoca hacia el campo y sus factores productivos a través de la dotación de tierras del Fondo Nacional Agrario y de los Baldíos; además, sí se tiene también en

⁶ Aunque en apariencia esta es la generalidad a lo largo de la investigación se puede determinar la existencia de bienes baldíos en cabeza de los particulares de manera irregular.

cuenta la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448, 2011) y los procesos de paz que se encuentran actualmente en conocimiento público, hace aún más necesaria su profundización.

Es por lo anterior, que se justifica la realización de este trabajo, ya que se busca profundizar el estudio e investigar el tema, partiendo desde sus conceptos más básicos y desarrollarlo hasta concluir su uso eficiente o ineficiente desde el punto de vista económico.

El fin es determinar en un primer momento, si el concepto de Bien Baldío y las atribuciones por parte del Estado frente a tales bienes, corresponde con la realidad social y su fin (búsqueda de utilidad pública, satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, acceso a la tierra); en un segundo momento, establecer si el manejo de los Bienes Baldíos por parte del Estado, se está llevando con criterios de eficiencia económica, enfocados al Análisis Económico del Derecho (¿Existe un adecuado manejo registral de los bienes baldíos?, ¿se conocen dónde están?; y en un tercer momento, establecer un cambio normativo y apoyo a las políticas y programas implementados, para generar una mayor eficiencia en la gestión del Estado como un jugador económico con el manejo de este tipo de propiedad (principalmente centralizado en la protección de los derechos de propiedad, la seguridad jurídica de los inversionistas y propietarios).

La metodología utilizada en la investigación comprende:

1. Desplazamiento a terrenos.
2. Estudios de títulos en casi todo el país.
3. Trabajo en el INCODER y Senado.
4. Entrevistas a campesinos y desplazados.

5. Estudio de informes estatales.
6. Creación de proyectos que vinculan el sector financiero y el sector agrícola (fiducias agroindustriales).
7. Análisis de cifras.
8. Análisis de la bibliografía relacionada.

4. Hipótesis

El manejo que se le está dando actualmente a los Bienes Baldíos no es el adecuado, ya que muchos de estos bienes son subutilizados, generan gastos innecesarios, se están depreciando, no se les invierten los recursos necesarios para el aumento de la producción, no se les hace seguimiento, no permiten modalidades asociativas adecuadas para su desarrollo, no hay eficiencia en la producción, son de difícil acceso, no contribuyen a la producción alimentaria como deberían hacerlo, se adjudican de manera desordenada y sus ocupantes son desplazados (teniendo en cuenta la experiencia del autor frente a las medidas de protección inscritas en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados “RUPTA” que no cuentan con antecedente registral y el estudio efectuado por Boone (2013) en el Africa en donde se evidencia un mayor desplazamiento de personas por derechos de propiedad inseguros); por lo tanto,, se analizarán su uso, sus características y la posibilidad de una utilización diferente a la que actualmente se les da, con el propósito de generar el cumplimiento de los fines del Estado y un fortalecimiento a las instituciones que protegen los derechos de propiedad.

5. Origen de los derechos de propiedad y su incidencia en el crecimiento económico

Para desarrollar el tema del Análisis Económico de los Bienes Baldíos en Colombia, no se puede dejar pasar por alto el origen de la propiedad. Tema que indiscutiblemente debe ser abordado para describir aquello que todos conocemos como propiedad; que lo palpamos a diario pero que en realidad, por ser tan intrínseco al ser humano, no se le da la debida importancia, hasta que se pierde.

En un principio este tema se dio por incorporado al grueso del tema como tal; claro está, desde una visión de jurista con los elementos esenciales económicos que se tenían, pero para la exposición de este capítulo es necesario ligar los aspectos sociales, religiosos, económicos y jurídicos del origen de la propiedad, sus elementos característicos y la incidencia de la propiedad en el crecimiento económico; lo que sin duda alguna va a ser columna de lo evidenciado en este trabajo.

El porqué de la importancia de la propiedad

A continuación, se citan algunos autores que resaltan la importancia de la propiedad para que posteriormente se proceda a realizar un análisis de la misma en los capítulos posteriores.

1. Blackstone (1978) citado en O'Driscoll (2006) define la propiedad como “ese dominio despótico que un hombre afirma tener y ejerce sobre las cosas externas del mundo, con total exclusión del derecho de cualquier otro individuo en el universo” (p. 3). Pero no pudo pensar en nada “que atraiga de manera tan general la devoción de la humanidad como el derecho a la propiedad. (p. 113)

2. Adam Smith (1776) quien le dio relevancia a la protección de la propiedad privada, manifestó:

El primer y principal propósito de todo sistema de gobierno es mantener la justicia: para evitar que los miembros de la sociedad abusen de la propiedad ajena o se apoderen de lo que no es suyo. Aquí el propósito es dar a cada uno la posesión segura y pacífica de su propia propiedad (p. 97).

3. Bentham (1778) “(...) la Ley que protege la propiedad es “el más noble triunfo de la humanidad sobre sí misma.” (p. 53)

4. Hayek (1944) citado en O’Driscoll (2006) argumentó a favor de la propiedad privada en su tratado político:

El sistema de propiedad privada es la garantía más importante de libertad, no sólo para los propietarios, sino en el mismo grado para quienes no lo son. Es sólo porque el control de los medios de producción está dividido entre muchas personas que actúan en forma independiente que nadie tiene poder total sobre nosotros, que como individuos podemos decidir lo que hacemos. Si todos los medios de producción estuvieran en una única mano, ya sea nominalmente la de la “sociedad” en general o la de un dictador, quien sea que ejerza este control tendría completo poder sobre nosotros. (p. 103-104)

5. Según Pipes (1999), citado en O’Driscoll (2006), la propiedad “proporciona la clave para la aparición de instituciones políticas y jurídicas que garantizan la libertad” (p. 12)

6. Barzel (1997) entiende como propiedad el derecho económico a disfrutar de los rendimientos de un activo. Alternativamente, es la capacidad del individuo para consumir el bien o intercambiarlo.

Teniendo en cuenta lo anterior, que nos ayuda a tener unas nociones de la importancia de los derechos de propiedad, se procede a exponer el origen de la propiedad.

5.1 Origen de la Propiedad

5.1.1 Religión.

¿Cómo describir el origen de algo sin saber qué es? En principio vamos a tomar las definiciones más elementales que pudimos encontrar, tomadas del *Diccionario de la Real Academia Española*:

Propiedad.

(De propiedad).

1. f. Derecho o facultad de poseer alguien algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales.
2. f. Cosa que es objeto del dominio, sobre todo si es inmueble o raíz.
3. f. Atributo o cualidad esencial de alguien o algo. (2014)

Una vez con estas nociones básicas sobre la propiedad, se procede a investigar su origen con base en estas nociones hasta llegar a lo que hoy se conoce como propiedad privada.

¿En qué momento surge el derecho o facultad de poseer alguien algo?

Para el autor, teniendo en cuenta sus principios cristianos, no existe otra posibilidad que la de remitirse al origen, al génesis de la humanidad, a la *Biblia*, en donde vemos cómo Dios le entregó a Adán el Huerto del Edén para que lo “labrara y lo guardase” *Biblia (Génesis 2:15)* y le manifestó: “de todo árbol del huerto podrás comer; más del árbol de la ciencia del bien y del mal no comerás (...)” *Biblia (Génesis 2:16-17)*.

En el anterior pasaje encontramos varios elementos que se desarrollarán así:

¿En qué calidad le entrega Dios a Adán el Huerto del Edén?

Según el concepto de propiedad de la RAE analizamos:

1. Posesión:

¿Qué es poseer?

Artículo 762 del *Código Civil colombiano*. (Origen chileno – francés) define la posesión como:

La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.

El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.

Elementos de la posesión:

Corpus: poder o tenencia de una cosa determinada.

Animus: esto es lo que llaman los tratadistas como el elemento psicológico de la posesión, que es creerse dueño de la cosa que tiene en su poder.

Si analizamos el caso de Adán frente a lo dispuesto por Dios con respecto al Huerto del Edén, ¿qué tipo de relación tenía Adán con el Huerto?

1. Adán lo podía tener. (Elemento subjetivo de la posesión) NO
2. Adán lo podía explotar **sin restricciones**. (Elemento objetivo de la posesión). NO

Conclusión:

1. No se contaba con el ánimo de señor y dueño.

En caso de ser esto refutable, más adelante en el mismo *Génesis* Adán es desterrado del Huerto del Edén por Dios, por incumplimiento de las normas, por lo que se evidencia que no existía ningún tipo de defensa de Adán frente a los actos de Dios.

Por lo anterior, para dar respuesta a qué relación tenía Adán con el Huerto del Edén, el autor se remite al *Código Civil* en donde se define la tenencia:

MERA TENENCIA. Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. (...).

Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno. (Artículo 775, Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1887)

En donde efectivamente se esboza la relación que tenía Adán con el Huerto, ya que él le reconocía a Dios su dominio sobre el mismo.

Más adelante, en la *Santa Biblia* en el Libro de *Génesis*, se encuentra un pasaje que demuestra elementos de la propiedad que se analizan de la siguiente manera:

⁸ “y habló con ellos, diciendo: Si tenéis voluntad que yo sepulte a mi difunta de delante de mí, oídme e interceded por mí ante Efrón hijo de Zohar,

⁹ **para que me de la cueva de Macpela, que tiene al extremo de su propiedad; que por su justo precio me la de, para posesión de sepultura en medio de vosotros.**

¹⁰ Este Efron se hallaba entre los hijos de Het; y respondió Efron heteo a Abraham, a oídos de los hijos de Het, de todos los que entraban por la puerta de su ciudad, diciendo:

¹¹ No, señor mío, óyeme: **te doy la propiedad y te doy también la cueva que está en ella. Delante de los hijos de mi pueblo te la doy;** sepulta a tu difunta.

¹² Y Abraham se inclinó delante del pueblo de la tierra ¹³ y respondió a Efron a oídos del pueblo de la tierra, diciendo: antes, si te place, te ruego que me oigas; **yo daré el precio de la propiedad.** Tómallo de mí, y sepultaré en ella a mi difunta.

¹⁴ Y respondió Efron a Abraham, diciéndole:

¹⁵ Señor mío, escúchame: **¿la tierra vale cuatrocientos siclos de plata?** ¿Qué es esto entre tú y yo? Entierra, pues, a tu difunta.

¹⁶ Entonces **Abraham convino con Efron,** y pesó Abraham a Efron el dinero que dijo, **oyéndolo los hijos de Het, cuatrocientos siclos de plata de buena Ley entre mercaderes.**

¹⁷ Y quedó la propiedad de a Efron que estaba en Macpela enfrente de Mamre, **la propiedad, y la cueva que había en ella y todos los árboles que había en la propiedad y en todos sus confines** (*Génesis 23: 8-17*)

Volviendo a la definición que tomamos de la RAE que tenía los elementos de posesión y disposición, se agrega otro elemento de forma discrecional por el autor: **la exclusión de terceros**, que puede ser equiparado al goce que necesariamente se da por el reconocimiento social de la existencia de un propietario sobre el predio (publicidad).

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a analizar el ejemplo bajo estos cuatro elementos: uso, goce, disposición y publicidad.

USO	GOCE (en el caso de la venta ligada a la compensación)	DISPOSICIÓN	PUBLICIDAD
“...para que me de la cueva de Macpela, que tiene al extremo de su propiedad; que por su justo precio me la de, para posesión de sepultura en medio de vosotros”.	“...yo daré el precio de la propiedad.”	“Te doy la propiedad y te doy también la cueva que está en ella”.	“Delante de los hijos de mi pueblo te la doy.”
“...la propiedad, y la	“La tierra vale	“Abraham convino	“...oyéndolo los hijos

cueva que había en ella y todos los árboles que había en la propiedad y en todos sus confines.”	cuatrocientos siclos de plata.”	con Efron.”	de Het, cuatrocientos siclos de plata de buena Ley entre mercaderes.”
“Aquí se puede apreciar que estaba haciendo uso de la propiedad y que su uso era reconocido por los habitantes del lugar.”	“Aquí se puede apreciar que Efrón obtenía provecho de la propiedad y ese provecho al disponer de la propiedad se ve materializado en la compensación en plata que recibe a cambio del predio.”	“Uno de los principales elementos de la propiedad es la disposición y aquí se ve materializada en la voluntad de Efron de dar la propiedad y sus anexidades y en el acuerdo entre precio y cosa que se logra entre las partes.”	“Uno de los principales elementos de la propiedad es la posibilidad de excluir a terceros. Para excluir a un tercero se debe determinar quién tiene el derecho sobre la propiedad, hoy en día esa publicidad la da el registro público, antes como se muestra en el ejemplo era una publicidad local, que surtía efectos frente a la población asentada en el lugar de los bienes.”

Con base en lo que se logra observar en el ejemplo, se tienen nociones de propiedad desde Abraham. Que “sobre la base de ciertas notaciones cronológicas dadas en las Escrituras, la entrada de Abraham en Canaán, se calcula que tuvo lugar en el año 2091 a. C.⁷”;

De este texto se puede apreciar que la propiedad era protegida por instituciones informales, ya que no se habla de una norma formal, las cuales según Williamson (2011) tienen gran importancia y de las cuales se profundizará más adelante.

Retomando la *Biblia* como ilustración para el origen de la propiedad encontramos cómo se iban desarrollando los elementos de la propiedad con el paso del tiempo. Por ejemplo:

Regla de Responsabilidad: el que causa un daño lo paga. “Si alguno hace pacer en un campo o en una viña y mete su bestia para que coma en el campo de otro, de lo mejor de su campo y de lo mejor de su viña pagará.” *Biblia (Éxodo 22: 5)*

Alienable o Inalienable: “Y el que compre casa a los levitas saldrá de la casa vendida, o de la ciudad de su posesión, en el jubileo, por cuanto las casas de las ciudades de los levitas son la posesión de ellos entre los hijos de Israel.” **Alienable.** *Biblia (Levítico 25: 33)*

“Pero los campos alrededor de sus ciudades no se venderán, porque son posesión perpetua de ellos.” **Inalienable.** *Biblia (Levítico 25: 33)*

Exclusión de Terceros: “No reducirás los límites de la propiedad de tu prójimo, los cuales señalaron los antiguos en la heredad que recibas en la tierra que Jehová.” *Biblia (Deuteronomio 19: 14)*

Transferencia de Bienes a Terceros – Sucesión:

¹¹ También dijo: un hombre tenía dos hijos,

⁷ <http://www.seminarioabierto.com/historiaat02.htm>

¹² y el menor de ellos dijo a su padre: padre, dame la parte de los bienes que me corresponde”; y les repartió los bienes.

¹³ Y no muchos días después, juntándolo todo, el hijo menor se fue lejos a una provincia apartada; y allí desperdició sus bienes viviendo perdidamente. *Biblia (Lucas 15: 11 -13)*

Desarrollo Económico – Productividad:

¹⁵ Y a uno dio cinco talentos, y al otro dos, y al otro uno, a cada uno conforme a su capacidad; y luego se fue lejos.

¹⁶ Y el que había recibido cinco talentos fue y negoció con ellos, y ganó otros cinco talentos.

¹⁷ Así mismo, el que había recibido dos, ganó también otros dos.

¹⁸ Pero el que había recibido uno fue y cavó en la tierra, y escondió el dinero de su señor.

¹⁹ Y después de mucho tiempo, volvió el señor de aquellos siervos e a hizo cuentas con ellos.

²⁰ Y llegando el que había recibido cinco talentos, trajo otros cinco talentos, diciendo: “señor, cinco talentos me encomendaste; he aquí, he ganado otros cinco talentos sobre ellos.”

²¹ Y su señor le dijo: “bien, buen siervo y fiel; sobre poco has sido fiel, sobre mucho te pondré; entra en el gozo de tu señor.”

²² Y llegando también el que había recibido dos talentos, dijo: “Señor, dos talentos me encomendaste; he aquí, he ganado otros dos talentos sobre ellos.”

²³ Su señor le dijo: “bien, buen siervo y fiel; sobre poco has sido fiel, sobre mucho te pondré; entra en el gozo de tu señor.”

²⁴ Y llegando también el que había recibido un talento, dijo: “señor, te conocía que eres hombre a duro, que siegas donde no sembraste y recoges donde no esparciste; ²⁵ y tuve miedo, y fui y a escondí tu talento en la tierra; aquí tienes lo que es tuyo.”

²⁶ Y respondiendo su señor, le dijo: “siervo malo y negligente, sabías que siego donde no sembré y que recojo donde no esparcí;

²⁷ por tanto, debías haber dado mi dinero a los banqueros y, al venir yo, hubiera recibido lo que es mío con intereses.

²⁸ Quitadle, pues, el talento y dadlo al que tiene diez talentos.

²⁹ Porque al que tiene, le será dado y tendrá más; y al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado.” *Biblia (Mateo 25: 15-29)*

5.1.2 Marxismo

Otro de los principales autores que se preocupó por hacer un estudio de los derechos de propiedad fue Federico Engels (1884), en su libro representativo de la corriente Marxista, hace un relato de la evolución de las sociedades que se asentaron en el desarrollo de la humanidad, tomando y analizando principalmente los tipos de familias y con base en sus comportamientos introduce al lector en como se venía desarrollando u originando la propiedad y por supuesto concluye con críticas a la misma, sosteniendo que es un mecanismo de opresión a las clases más vulnerables dentro de la sociedad, por lo que el ser humano debe volver a sus inicios para

rencontrarse con el uso común de los bienes. Aunque no se comparten las conclusiones, sí vale la pena exponer ciertos aspectos relevantes del origen de la propiedad.

Engels (1884) da inicio a su libro haciendo un relato general de la sociedad, manifestando que inicialmente estas estaban desarrolladas entre consanguíneos, y la propiedad era de manera común; posteriormente, el intercambio comercial entre tribus influyó en la aparición de la propiedad privada la cual se extendía hasta donde fuera posible, debían salvaguardarla e imprimirle mano de obra adicional, lo que dio origen a las clases sociales, y a las diferencias entre unas y otras.

Sin embargo, también se atribuye como el origen de la propiedad privada a la aparición de la familia **Sindiásmica** (que es el paso de familia colectiva “de todos con todos”, a una familia entre un hombre y una mujer, en la que el hombre podía ser infiel y la mujer no), en donde principalmente la propiedad privada se estableció sobre los rebaños que se pastoreaban y el desarrollo de la esclavitud, cuya fuente eran los pueblos que perdían las batallas.

Frente a esta misma familia, manifiesta que se transformó a la monogamia, debido principalmente, al factor económico. El factor económico que tiene en cuenta Engels como rasgo característico del paso de la familia Sindiásmica a la Monogámica es la **sucesión** de derechos.

Fue la primera forma de familia que no se basó en condiciones naturales, sino económicas, concretamente en el triunfo de la propiedad privada sobre la propiedad común primitiva originada espontáneamente. Preponderancia del hombre en la familia y procreación de hijos que sólo pudieran ser de él destinados a heredarle: tales fueron, abiertamente proclamados por los griegos, los únicos objetivos de la monogamia. (Engels, 2006, p. 71)

A la monogamia no solo le atribuye la sucesión de derechos; también le atribuye la transformación de los medios de producción, los salarios y el proletariado.

Engels recomienda que estos deben desaparecer, tesis también acogida por Karl Marx y Stuart Mill, quienes como lo cita O'Driscoll (2006) “atacó abiertamente la propiedad privada y exigió su abolición.” (p.4) Y “John Stuart Mill (...) permitiría una forma Comunista de propiedad como sustituto de la propiedad privada. A medida que la naturaleza del hombre se fuera transformando de manera espontánea, todos aprenderían “a sentir el interés público como suyo” (p.4).

Por su parte Feder and Feeny (1991) Exponen que en ocasiones los derechos de propiedad se otorgan en conjunto a Comunidades y a personas, dándole a las Comunidades la propiedad y a las personas el uso. Los autores plantean que estos derechos evolucionaron al punto en que el uso se puede llegar a heredar o incluso a transferir; sin embargo, el hecho de no existir un derecho privado de propiedad puede generar conflictos si se llegase a perder la tierra, como se expone a continuación por los autores:

En circunstancias en las que las dotaciones son similares en todos los hogares y la tierra es abundante, tales disposiciones constituyen incentivos a las personas para hacer un esfuerzo en cultivar la tierra y la preservar su fertilidad (a través de derechos seguros y heredables de uso), que sin embargo, minimizan las tensiones sociales. El malestar social puede surgir cuando las personas pierden sus derechos sobre la tierra, sobre todo favoreciendo no miembros de la comunidad, creando una clase sin tierra (p. 142).

Engels expone que en la génesis ateniense y griega ya existían los derechos de propiedad privada, la cual manifiesta que en Atenas:

Hasta donde alcanza la historia escrita, se ve que el suelo estaba ya repartido y era propiedad privada, lo que se corresponde con el comercio y la producción mercantil relativamente desarrollados que observamos ya hacia el final del estadio superior de la barbarie.

(Engels, 2006, p. 117)

5.1.3 Roma.

Dejando un lado los griegos y al detenerse un poco en Roma es válido observar lo que autores como González (1996) exponen al respecto.

González (1996), expone que en Roma existían dos modos de adquirir la propiedad sobre las cosas. Uno es el modo **originario**, que como su nombre lo indica, es un derecho primario, es un derecho sobre algo que no tenía dueño previamente, que como la autora lo indica: “el propietario se convierte en titular de un derecho que no correspondía a nadie” (p. 262) (que para nuestro estudio se podría relacionar con los bienes baldíos, salvo por la diferencia que el Estado colombiano tiene un dominio aparente sobre los bienes) y existen también los derechos derivados, que proviene de otro, es decir ya se tenía un dueño anterior.

González (1996) manifiesta que el modo originario de adquirir la propiedad se desarrolló en la Roma Clásica y posteriormente en el periodo Bizantino donde el modo derivado tuvo su mayor desarrollo.

Frente al modo **originario** el principal modo de adquirir el dominio se desarrollaba a través de hechos constitutivos que básicamente se refieren a la ocupación u obtención de la cosa, es decir inicialmente se buscaba la posesión de la misma.

Ya cuando frente a la cosa existía un dueño anterior (derivado) para poder obtener la propiedad se contaba con dos categorías generales, que González (1996,) denomina:

1. Hechos Traslativos: se presenta cuando el dueño de una cosa o de un bien traslada el dominio de la misma a otra persona. Es el clásico ejemplo de la tradición; ejecución del poder de disposición, el poder pasar el bien de propiedad de uno a otra persona.

2. Hechos de efecto doble: por ejemplo, la accesión, se crea y se extingue el dominio sobre una cosa.

González (1996) cita a Alvaro D'Ors, que en su libro *Derecho Privado Romano* divide los modos de adquirir la propiedad en dos, actos de apropiación formal, solemne, y las simples apropiaciones posesorias sin formas solemnes; de lo que podemos extraer lo siguiente:

Actos de apropiación formal, solemne:

1. **La Addictio del magistrado:** la asignación que hace el magistrado de una cosa en litigio.

2. **La in iure cesio:** esta se presenta cuando se acude al magistrado el propietario y el adquirente del predio, y el adquirente le manifiesta al propietario que él es el actual dueño; el propietario se allana a la pretensión y el magistrado concede el dominio al adquirente:

3. **La atribución del magistrado al mejor postor en las subastas públicas:** asignación al mejor postor bajo las condiciones previamente estipuladas.

4. **La adsignatio de tierras públicas a propietarios privados:** tierras del imperio se entregaban a los particulares, en los orígenes de Roma; únicamente se favorecían a los Patricios.

5. **La distribución y asignación por el general del botín de guerra:** cuando se obtenían cosas en batalla generalmente pertenecían al pueblo, pero el General podía realizar asignaciones específicas a los soldados.

6. **La adjudicación por el juez en los procesos divisorios (adiudicatio):** cuando se presentaba el dominio en Comunidades el juez podía otorgar porciones de pleno dominio sobre el total del globo.

7. **La Mancipatio:** a través de un acto solemne en el que se utiliza una balanza en presencia de 5 testigos se realiza la venta y se entrega el pago del bien. Este acto permitía la publicidad del negocio y además aseguraba que en caso de incumplimiento por parte del vendedor principalmente, se cancelaría el doble de los perjuicios. Mediante este acto el comprador adquiere el pleno dominio sobre la cosa, siempre que el vendedor también lo hubiese tenido. (recordar ejemplo de Abraham cuando peso el pago para adquirir la tierra donde pretendía sepultar a la esposa).

8. **El Legado Vindicatorio:** testamento bajo ritualidades.

9. **El pago de la Litis aestimatio:** el pago de una suma determinada por el juez por parte del demandado para recuperar el dominio sobre una cosa.

Las simples apropiaciones posesorias sin formas solemnes:

1. **La ocupación de la cosa nullius o derelictae:** la posesión de una cosa que no tiene dueño y que no presenta algún tipo de restricción legal para hacerlo.

2. **La accesión:** cuando una cosa principal de un dueño se adhiere con una cosa accesorio de otro dueño; el dueño de la principal adquiere el dominio de la accesorio.

3. **La nova species o especificación**: la creación de una nueva especie; por ejemplo, se hace vino con las uvas, si del vino se pueden sacar uvas el propietario es el dueño de las uvas, sino el propietario es el que hizo el vino.

4. **La Tradición**: la entrega de una cosa con el propósito de hacer titular del dominio a quien se le entrega el bien.

5. **La Usucapión o sus afines**: adquirir el dominio de una cosa mediante la posesión continua durante un determinado tiempo.

Si se analiza en el libro *Historia del Derecho* Gómez (2010), se evidencia que el derecho germánico primitivo contaba con nociones básicas de propiedad ya que estos pueblos eran principalmente nómadas, por lo que no tenían sentido de pertenencia y básicamente se dedicaban al pastoreo. Sin embargo, en la Baja Edad Media a través de la figura gewere o propiedad de **año y día** se encuentra reflejada la Usucapión como modo de adquirir el dominio.

Como conclusión del caso romano, podemos observar que en Roma se dio orden al derecho de propiedad; encontramos el origen de lo que Williamson (2011) denomina instituciones formales del derecho de propiedad e instituciones informales del derecho de propiedad que se estudiarán más adelante.

5.1.4 Edad Media.

Frente a la Edad Media la cual se divide en Alta y Baja podemos encontrar diversas transformaciones que se presentaron en cuanto a la propiedad, se debe tener en cuenta que es un momento histórico en el que se presentaron diversas transformaciones en los diversos sitios, básicamente originados por la caída del Imperio romano, que desencadenó la inestabilidad política, militar y económica en occidente, lo anterior se puede observar muy someramente en el

siguiente cuadro construido por el autor con aportes de Gómez (2010) y de la página web librosvivos.net.

	ALTA EDAD MEDIA	BAJA EDAD MEDIA
Fechas	S. V a S. XIII	S. XIII a S. XV
Características	- Invasiones - Feudalismo - Cruzadas - Ruralización	- Ciudades - Comercio - Burguesía - Gremios
Con respecto a la Propiedad	Feudalismo Siglos IX a XIII: Originado por las invasiones, la disminución del poder monárquico, el desplazamiento de la población al campo y la disminución del intercambio comercial (autoabastecimiento). Características: Los vasallos libres entregaban o recibían del señor feudal predios y a su vez juraban obediencia al señor feudal. Esto básicamente se presentó como mecanismo de defensa ante la inseguridad que se presentaba en los derechos de propiedad. Elementos:	- Predominio de las ciudades. - Nacimiento del poder Burgués en las ciudades. - Creación de mercados de intercambio comerciales. - Las ciudades centro de la propiedad, se crearon universidades y catedrales. - Decadencia por las hambrunas, la falta cosechas y las epidemias.

Varían de un lugar a otro y los imponía el señor feudal, no se cuenta con un registro general.

Origen:

Clientelismo en Roma.

El Colonato: (derecho romano postclásico) “los colonos renunciaban a la libertad de cambiar de residencia, pero recibían, a cambio, de parte del latifundista, terrenos que podían cultivar mediante la entrega de parte de la cosecha” **La Enfiteusis:** “La propiedad inmueble se dividía en “dominio directo o eminente” que le correspondía al dueño de la tierra, y “dominio útil” que le correspondía al enfiteuta”. (Bernal Gómez, 2010, Pág. 93)

5.1.5 Desarrollo Filosófico-económico-normativo de los derechos de propiedad.

Dejando a un lado el desarrollo histórico de los derechos de propiedad se pasa a ahora a exponer el desarrollo social, filosófico, económico y normativo de los derechos de propiedad.

La seguridad jurídica de los derechos de propiedad tiene un factor común para los países que nacieron de la colonización Europea y es el tipo de colonización que se dio.

Acemoglu et Al. (2001), en el estudio que presentaron para probar la incidencia del clima, la tasa de mortalidad y las enfermedades en el tipo de instituciones encargadas de proteger los derechos de propiedad, tomaron como base para llegar a esa conclusión que los países que presentaban un clima más favorable y similar al de los países europeos son los países que cuentan actualmente con instituciones más confiables, más desarrolladas y con mejores ingresos per capita, se inicia el planteamiento de la siguiente manera: ⁸

En un extremo, los europeos establecieron “Estados extractivos”, ejemplificados por la colonización belga del Congo. Estas instituciones no dieron mucha protección a la propiedad privada, ni establecieron un sistema de pesos y contrapesos contra la expropiación del gobierno. De hecho, el propósito principal del Estado extractivo era transferir recursos de la colonia al colonizador. En el otro extremo, muchos europeos emigraron y se asentaron en diversas colonias, creando lo que el historiador Crosby (1986) llama “nuevas Europas”. Los colonizadores trataron de replicar las instituciones europeas, con gran énfasis en la propiedad privada y en el control del poder del gobierno. Los principales ejemplos son Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos.

Por otro lado, en países como el nuestro, cuya colonización fue española, los derechos de propiedad no han sido totalmente desconocidos pero si tienen grados de desconfianza. No hay una plena seguridad jurídica y existen aún instituciones débiles en ciertos aspectos (mera expectativa que se verá más adelante, acumulación de baldíos, derechos imprescriptible, etc.)

⁸ Respecto a esto hay toda una rama de la economía "Economía y Geografía" y la "Maldición de los recursos naturales", que profundiza sobre el tipo de colonización que se implantó según las características climáticas y geográficas de cada región.

que dejan texturas abiertas de las normas dejando en cabeza de la política implementada por el gobernante de turno la incertidumbre sobre estos derechos, lo cual es un reflejo del desarrollo filosófico y social de América Latina.

Esto contrasta con la experiencia colonial de América Latina durante los siglos xvii y xviii, y de Asia y África durante los siglos xix y xx. El objetivo principal de la colonización española y portuguesa era obtener oro y otras riquezas americanas. Poco después de la conquista, la Corona española adjudicó derechos a la tierra y el trabajo (la encomienda) y estableció un complejo sistema mercantilista de monopolios y regulaciones comerciales para extraer recursos de las colonias. (Acemoglu, et Al., 2001, Pag. 27).

La migración a América hispana fue limitada por la Corona española, en parte porque quería mantener el control sobre los colonizadores y limitar su independencia (ver Coatsworth, 1982). Esto también respalda nuestra noción de que los colonizadores podían influir en el tipo de instituciones de las colonias, aun contra los deseos de la madre patria (Ibídem. Pie de Pág. 7. Lockhart et Al., 1983 y Lang, 1975).

Teniendo en cuenta esto se puede observar que el desarrollo social y filosófico de los derechos de propiedad están influenciados por el tipo de colonización que sufrieron, esto sustentado adicionalmente en el tipo de derecho, *francés* o *inglés*, que actualmente es aplicado en cada uno de los países.

Adicionalmente, a lo largo de la historia colombiana, se puede observar cómo se originó esta relación de causalidad, muchos autores coinciden en que las malas instituciones heredadas de la colonia tuvieron como consecuencia una disputa violenta por las tierras en el siglo

pasado. La estructura productiva de la agricultura colombiana se había caracterizado por grandes terratenientes que habían recibido estas tierras por parte del Estado, muchas veces el gobierno daba las tierras en respaldo de títulos valores que al final no podían pagar. Los terratenientes dejaban que los campesinos vivieran en parcelas de tierras y las cultivaran, apropiándose de gran parte de la cosecha. A medida que la demanda de productos agrícolas aumentaba los terratenientes se fueron adueñando de terrenos baldíos, en muchos casos de manera ilegal (Fernández, 2012).

El punto de inflexión que desata el conflicto ocurre cuando cambia la estructura de producción y los terratenientes ya no necesitan colonos, sino que deseaban contratar jornaleros, por lo que expulsaron a los campesinos que vivían en las tierras. Estos últimos reclaman la propiedad de las tierras además de las mejoras que habían realizado a estas. Para intentar solucionar este conflicto, la Corte en 1927 emite un concepto en el cual declaraba que la propiedad de la tierra era únicamente demostrable por medio del título de propiedad (Fernandez, 2012). Este documento era para muchos terratenientes difícil o imposible de conseguir, ante lo cual usaron sus influencias para hacer que la legislación cambiara y se aceptaran otro tipo de documentos de más fácil acceso como testamentos.

Ante el desalojo de los colonos y la poca efectividad de la legislación para solucionar el conflicto, los campesinos se fueron apropiando de tierras baldías, que en muchos casos hoy en día se encuentran pobladas de forma ilegal.

Fernández (2012), demuestra que las zonas que viven más de cerca el conflicto son las mismas que poseen las tasas más altas de informalidad en la tenencia, apropiación ilegal de la

tierra y bajas tasas de registro de la misma, esta última causada por la escasa presencia que tiene el Estado en estas zonas.

Esta problemática representa una de las más grandes oportunidades ante un eventual posconflicto, ya que una Reforma Agraria devolvería sus tierras a aquellos que fueron despojados de ellas de forma ilegal. La misma además debe realizar una asignación eficiente de las tierras de acuerdo a las actividades para las que sean más efectivas. Por otro lado, es menester una reforma en la legislación y la justicia que garantice la defensa de los derechos de propiedad de los individuos en este proceso que contribuiría a reducir los costos y a aumentar la productividad de la economía.

Por su parte O'Driscoll (2006), realizando un análisis al trabajo de Pipes (2000), analiza las instituciones de la propiedad, expone que la posesión es la primera institución de los derechos de propiedad en los diferentes países, con la ejecución prolongada de la posesión de acuerdo a la costumbre se presentaba un reconocimiento social a la propiedad, algo que es totalmente lógico porque la posesión obliga al poseedor a contrarrestar las externalidades, es decir invasiones, riesgos naturales, mejoramiento de la tierra y al hacer esto, se crea el reconocimiento social de propiedad sobre el predio.

Al respecto Barzel (1997) opina que los derechos económicos sobre los activos no son constantes; éstos están en función de los propios esfuerzos directos para protegerlos de los intentos de captura de otras personas, cuando la protección estatal no funciona.

Tesis desarrollada por Demsetz (1967) que expone que los elementos originarios de la función distributiva de los derechos de propiedad son la internalización de los efectos benéficos y perjudiciales, a lo que plantea que si aparecen nuevos o diferentes efectos se hace necesario o no la aparición de los derechos de propiedad.

(...) la aparición de nuevos derechos de propiedad tiene lugar como respuesta a los deseos de las personas interactuantes de ajustarse a nuevas posibilidades de costos-beneficios. La tesis puede ser reformulada de manera ligeramente distinta: los derechos de propiedad se desarrollan para internalizar externalidades cuándo las ganancias de la internalización son mayores que sus costos (p. 4)

Demsetz (1967) ejemplariza con los indígenas norteamericanos, principalmente del noreste que sus derechos de propiedad se desarrollaron por el tipo de animales que se encontraban las tierras que ocupaban debido al comercio de pieles, hecho que antes no estaba presente y que influyó el establecimiento de derechos de propiedad, que inicialmente fueron establecidos de formas conflictivas, en medio de disputas con colonizadores que finalmente optaron por conceder derechos sobre determinados territorios para disminuir los conflictos.

Lo anterior es un claro ejemplo de los beneficios de salvaguardar los terrenos de caza por encima de los costos de vigilarlos, era más rentable luchar por los terrenos que desplazarse a otros en los que la caza no iba a tener los mismos resultados, esto acorde con lo planteado por Demsetz (1967) quien expone que los derechos de propiedad presentan elementos positivos y negativos, tanto para quien ejerce el derecho de propiedad como para los terceros que se pueden perjudicar con la exclusión sobre los mismos.

En el ejemplo los indígenas podían perder miembros protegiendo los terrenos, pero la caza les permitía tener ingresos e interactuar en los mercados y a los colonos se les restringía ciertas áreas de caza pero se disminuía sus riesgos de morir o ser despojados por los indígenas.

Todo para llegar a la finalidad de los derechos de propiedad, que es establecer las reglas que determinan cuáles son las cargas y los beneficios de ostentarlos, adicionalmente cuales son

los mecanismos para resolver las controversias o conflictos que se puedan presentar en torno a ellos y en caso de vulneración cual sería la compensación y quien tiene derecho a ella.

Demsetz (1967), analiza el concepto de externalidad y lo asimila a los costos externos, los beneficios externos y la relación entre beneficios y perjuicios que se presentan con estos efectos, entre mayor internalización de las externalidades se presenta un mayor desarrollo de los derechos de propiedad.

Para profundizar en el tema de las externalidades se expone a Bullard (1991) quien citando a Hardin (1975) describe a través de un ejemplo la experiencia que puede llegarse a tener en una explotación común de un predio, sin que se asuman las externalidades, principalmente con ganado, en el que se le da un predio a una Comunidad para que ejerza el pastoreo en conjunto, sin restricciones, que racionalmente el que tenga más ganado mayores beneficios obtiene, pero como no se genera un costo por el predio ni por el mantenimiento de los semovientes no existe ningún límite a la explotación; por lo tanto,, el recurso escaso tiende a perderse y se pueden generar conflictos en la comunidad.

A la par Bullard (1991) expone el caso del desierto del Sahara en el que se observa un aumento del desierto y se hace un análisis en cuanto al uso que se le ha dado a las tierras. Bullard (1991) quien cita a Burton (1960), describe las circunstancias de la acentuación del desierto en esa zona del planeta, diferenciando los impactos producidos por el uso común de las tierras vs el uso privado, soportando lo anterior básicamente en que el uso común de las tierras desencadena un abuso del derecho de forma exagerada hasta el punto de su degradación, al contrario que cuando una persona cuenta con una propiedad privada tiende a cuidar los recursos, siendo consciente de que estos pueden llegar a ser escasos.

Lo anterior le permite a Bullard (1991) exponer el tema de las externalidades que se venían exponiendo con Demsetz (1967), quien las define como los beneficios y costos que se deben asumir al ejercer cualquier tipo de actividad económica y la forma en que se interiorizan estas externalidades “definidas como los efectos no contratados de la conducta humana” (Bullard, 1991, p. 6)

Se considera que el tema de las externalidades es esencial para determinar el origen de la propiedad; es uno de los elementos primordiales debido a que se protege y se es más productivo en lo que se invierte como propio. Pero esa asunción de posición de propietario tiene a su vez costos, que son a su vez los que inciden en su calidad.

Un ejemplo de lo anterior podría ser así:

BENEFICIOS Y COSTOS DE LA PROPIEDAD

(EXTERNALIDADES)

BENEFICIOS	COSTOS
Exclusión de terceros.	Impuestos
Acceso a crédito.	Servicios Públicos.
Uso	Cuidado del predio.
Goce	Mantenimiento
Disposición	Limitaciones con los colindantes.

Para que una persona asuma costos generalmente tienen que ser mayores los beneficios, es por eso que se tienen en cuenta factores, como ejemplo el esbozado por Alston (1996) de su estudio en Brasil, quien expone que el desarrollo rural se va originando progresivamente de los lugares más cercanos a los mercados, y una vez se vuelven escasos los cercanos aumenta el

desarrollo de los lejanos y esto es directamente proporcional al costo de la tierra. Lo anterior es similar a lo expuesto actualmente por las teorías centrifugas del mercado.

Es por eso que se debe dar prelación a la creación de derechos de propiedad, se deben dar todas las garantías para su creación, se debe concientizar a los gobiernos y a la población en general que en algún momento los recursos de la tierra van a ser escasos y por ende todas las tierras necesariamente van a tener que ser explotadas, por lo que se deben fortalecer los derechos de propiedad y a la par de ellos, los mercados, la explotación, el desarrollo de vías y con eso el Estado recibe como retribución mayor inversión, mayores ingresos a través de la tributación, y la sociedad recibe a cambio de parte de la persona que ostenta los derechos de propiedad la demanda de capital físico y humano más preparado, para ser más productivos.

Los países en desarrollo con sus políticas de reservas de sus dominios, perfectamente el caso Colombiano con su teoría del dominio aparente, con las complicaciones, trámites innecesarios y miles de requisitos que exigen para la adjudicación de los predios se asemejan a los estados Totalitarios, como lo expone O'Driscoll (2006) citando a Pipes (1999) que expone que el Totalitarismo tiene sus raíces en sistemas “patrimoniales” en los cuales la soberanía y la propiedad están vinculadas. No es un accidente que el totalitarismo “haya alcanzado su consumación en la Unión Soviética”, pues durante gran parte de la historia rusa no hubo distinción entre soberanía y propiedad. (O'Driscoll, 2006, p. 4), por lo tanto, ¿qué se espera en Colombia para poner a producir nuestra tierra?

O'Driscoll (2006) nos da un ejemplo del desarrollo de los derechos de propiedad de un país como Estados Unidos.

En 1763, un grupo de colonos alemanes de Maryland informó que “la Ley de la tierra está constituida de tal modo que cada hombre está protegido en el goce de su propiedad” (p. 5)

y “la persona más humilde está fuera del alcance de la opresión del más poderoso, y nada puede quitársele sin que reciba compensación por ello” (p. 16)

Los inmigrantes alemanes de las colonias de América del Norte tenían derechos de propiedad más firmes en el siglo XVIII que los que tienen los venezolanos en el siglo XXI. (p. 5)

Otra perspectiva nos muestra O’Driscoll (2006) al citar a Mises (1966) quien examina los costos y beneficios de establecer derechos sobre la propiedad privada cuando la tierra es abundante, como en los Estados Unidos del siglo XIX, cuando inicialmente no se establecieron derechos sobre la propiedad privada. En ese entorno, los colonos talaban árboles sin preocuparse por reponerlos. De manera análoga, cazaban y pescaban hasta que se agotaban las existencias, tras lo cual migraban a regiones aún no colonizadas. “Fue sólo a medida que un país se fue poblando más y se acabó la tierra de primera clase disponible para la apropiación que la gente empezó a considerar antieconómicos esos métodos predatorios. En esa época se consolidó la institución de la propiedad de la tierra”. (Mises, Human Action, pág. 656)

Otro ejemplo ligado al antepuesto no los trae Feder y Feeny (1991) que toman como referencia el caso de los derechos sobre la tierra en Tailandia, manifiestan que una vez los derechos disponibles sobre la tierra se vuelven escasos, la tierra aumenta su valor y en respuesta a ese aumento de valor se deben fortalecer los derechos de propiedad sobre la tierra para evitar conflictos.

En Tailandia el Estado permitía el uso Comunal de la misma; incluso permitía su transferencia bajo la única obligación de la explotación de la misma y el pago de impuestos, sin embargo, con el auge de las exportaciones de arroz y el aumento de mano

de obra incidió en el gobierno para la promulgación de medidas tendientes a la protección de la tierra. Sin embargo, en un principio por no ser de fondo, se promovieron disputas por la tenencia de la misma generando la necesidad gubernamental de generar un levantamiento catastral y posteriormente un sistema formal de titulación de tierras sobre la base de estudios catastrales. (p. 48)

Al contrario O'Driscoll (2006), quien expone a Mises (1966), resalta las experiencias de Europa Occidental y Central así:

En Europa occidental y central, en cambio, no se observó tal proceso en los tiempos modernos. No hubo erosión del suelo ni deforestación. ¿Por qué? “La institución de la propiedad privada se había establecido en forma rígida hacía muchos siglos.” Los bosques eran propiedad privada y los dueños “se vieron obligados a la conservación en aras de sus propios intereses. En la mayoría de las regiones muy pobladas e industrializadas, hasta hace algunos años entre un quinto y un tercio de la superficie todavía estaba cubierto por bosques de primera clase administrados según métodos forestales científicos. (Mises, 1966., pág. 657)

Según todo lo anterior, no es prudente explotar los recursos hasta su desaparición o hasta que se vuelvan escasos. Todo bien corporal, principalmente la tierra, es sujeto de apropiación, sea cual sea la explotación ideal para tal bien, incluso los bosques. Si se otorga la propiedad a un sujeto lo menos que hace, por ejemplo, es venderla, lo cual activa la economía. En el mejor de los escenarios el individuo la mejora y protege de su degradación, por lo que se crean externalidades positivas, igualmente se deja por sentado, como premisa principal de este trabajo, la necesidad de

garantizar derechos de propiedad rígidos que garanticen el desarrollo económico a través de la confianza de nuestra sociedad.

Continuando con el desarrollo de los derechos de propiedad y teniendo en cuenta la anterior ejemplificación, tenemos ahora en cuenta su desarrollo normativo. Feder y Feeny (1991) realizan una exposición de los derechos de propiedad manifestando que son una clase importante de arreglo institucional. Se crean bajo las reglas específicas del orden constitucional: Leyes, reglamentos, las asociaciones, los contratos y los derechos de propiedad sobre terrenos.

Estos arreglos definen y hacen cumplir los derechos de propiedad. Incluyen tanto procedimientos formales como consuetudinarios para la legitimidad y el reconocimiento de los derechos de propiedad, que a su vez se soportan en todos los instrumentos para hacerlos cumplir. Los autores ponen como ejemplo a la policía, los abogados, los planos topográficos, los Tribunales Judiciales, los registros públicos y las agencias de titulación, entre otros.

La propiedad privada implica las relaciones entre individuos, se trata de derechos, deberes, facultades, privilegios, tolerancia, etc., que a su vez es un paquete de características como: la exclusividad (usos exclusivos y titulares de esta exclusividad), mecanismos de herencia, transferibilidad y de aplicación para ejercerlos de la manera en que lo considere el titular del derechos, incluso su destrucción (Alchian y Demsetz, 1973).

Cuando Feder y Feeny (1991) se refieren a los arreglos institucionales principalmente se refieren a las instituciones formales de protección, sin embargo de acuerdo al estudio realizado por (2011) los derechos de propiedad se promueven a través de dos mecanismos:

1. Las **instituciones informales**, las define como las restricciones privadas fundamentadas en normas comportamentales y costumbres; surgen espontáneamente y no son parte del mandato de un gobierno y del sistema legal aplicado, determinan lo correcto y lo incorrecto, deben ser

persistentes en el tiempo y mostrar profundidad y duración, de las cuales se establecen componentes para su aplicación como la confianza, respeto, autodeterminación individual (estos componentes promueven derechos de propiedad seguros.) y la obediencia (puede dar lugar a mayores tasas de expropiación).

2. Las **instituciones formales**: las define como las restricciones políticas del Gobierno para garantizar la seguridad de la propiedad y son:

- **Independencia judicial**: existen normas que protegen contra la expropiación y que tienen en cuenta el periodo de los jueces en el tribunal supremo.
- **Representación proporcional**: qué tantos representantes son elegidos por cada partido.
- **Control de constitucionalidad**: el alcance de la revisión judicial y la rigidez de la Constitución, esta es determinada por los pasos necesarios para su modificación.
- **Pluralidad**: diferencias en los representantes elegidos.

Estos aspectos en su mayoría son tomados por indicadores internacionales principalmente para determinar el riesgo de inversión International Country Risk Guide's (ICRG).

5.1.6 Criterios Asignación de la Titularidad de los Derechos.

Calabresi y Melamed (1972) señalan que la titularidad de los derechos se puede asignar en función a tres criterios: los cuales son explicados por Velasco (2011) de la siguiente manera:

- a) **Eficiencia Económica**: Toma en consideración la eficiencia administrativa –minimización de costos administrativos, bajo el criterio costo beneficio-; el óptimo de Pareto, es decir, que se busca que la distribución de recursos no pueda ser ya más perfeccionada en el sentido que un cambio adicional para mejorar la situación de uno o algunos no sea posible sin desmejorar la de otro u otros, lo cual genera también una eficiencia asignativa.

b) **Criterios de Distribución:** Atiende a la distribución de la riqueza y a la distribución de ciertos “bienes merecidos”. En cuanto a la distribución de la riqueza, no cabe duda que todas las sociedades tienen determinadas preferencias, pero el tema de las preferencias distributivas es sumamente complejo, pues son muchos los factores que influyen sobre este criterio. Por ejemplo, si se repartiera a cada habitante de un país una igual suma de dinero, no pasaría mucho tiempo para que nuevamente se notaran las inequidades en la riqueza de cada ciudadano, pues no todos tienen las mismas habilidades ni las mismas preferencias; por lo tanto, alcanzar la igualdad perfecta resulta una utopía. Por su parte, los **bienes merecidos** son aquellos que la sociedad considera como esenciales para la vida digna del ser humano, y por ese motivo les da la calidad de inalienables; ejemplos de bienes merecidos son la educación, el vestido, la integridad corporal, etc.

c) **Otros Criterios de Justicia:** Son razones que influyen en la elección que la sociedad realiza respecto de la titularidad inicial y que no pueden ser comprendidas en términos de eficiencia y distribución. (Velasco, p. 5)

En Colombia, particularmente frente a la asignación de derechos de propiedad sobre terrenos baldíos se ha pretendido por el Estado otorgar la titularidad sobre los terrenos baldíos a través de criterios de justicia, se busca que la persona que opte por la titulación sea una persona que ostente la calidad de sujeto de Reforma Agraria, que tiene en cuenta factores económicos (patrimonio de la persona), dependencia económica (origen de sus recursos), entre otros que se verán más adelante. Sin embargo, es importante aclarar que a pesar de que las política de

distribución está enfocada de esta manera las condiciones actuales no permiten su cumplimiento, debido a que la adjudicación se da por el cumplimiento de unas condiciones, entre ellas la explotación de las 2/3 partes de los predios por un periodo de 5 años y a solicitud de parte, pero ¿en manos de quién están los predios que no tienen derechos de propiedad claros?

Como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, prevalece en la tenencia la persona que tenga mayores capacidades de contrarrestar las externalidades, por lo tanto, los más fuertes, tanto económica como militarmente.

Esto impide que por más justicia distributiva que se pretenda implementar el sujeto al que le debería llegar el derecho le es muy complicado adquirirlo ya que el débil que ocupa un predio baldío es el más fácil de desplazar ya que no tiene las herramientas para defenderse por solo tener una mera expectativa frente al predio, esto también se evidencia en Africa, según Boone (2013), la fragilidad de los derechos de propiedad en África genera desplazamiento de personas.

Libecap (1993) tomando como base su estudio en Brasil, en la región del Para, en la Amazonia, evidencia el tipo de conflictos que se presentan cuando los derechos de propiedad son inseguros, expone como la ampliación de la colonización trae consigo conflictos por la tierra, no es lo mismo una tierra a la que se le ha invertido recursos que una que se encuentra llena de maleza y requiere una fuerte inversión.

En la medida de que mejoran las vías de acceso y crecen las demandas de los mercados, la tierra se va volviendo más apetecida, lo que hace atractiva la explotación de la tierra, que puede darse de manera intensiva, destructiva y a corto plazo, cuando los derechos de propiedad son inseguros, o al contrario a largo plazo, con el cuidado y uso eficiente del predio cuando los derechos de propiedad son seguros.

En Colombia influye otro aspecto esencial que ha impedido el crecimiento de la frontera de explotación económica y es el factor seguridad.

En Colombia los grupos al margen de la Ley han desarrollado procesos de exclusión natural de los colonizadores que pretenden llegar a nuevos territorios. Con el fenómeno del Paramilitarismo sucedió algo muy particular. La guerrilla fue desplazada de los sitios que regularmente ocupaban pero ese desplazamiento trajo también consigo el desplazamiento de los campesinos que ocupaban esas zonas. Ver Boone (2013)

Por ende, empresarios, multinacionales y demás inversionistas entraron a ocupar esas tierras, unos de manera legal otros a través de la fuerza e ilegalidades; haciendo inversiones, mejorando los predios, aun teniendo la certeza de que la mayoría de los predios eran baldíos o indebidamente apropiados.

Lo que conllevó a que una vez se dio la desmovilización del Paramilitarismo muchos de los primeros colonos, campesinos en su mayoría, buscaran la recuperación de sus predios y esto lo que evidenció fue que la mayoría de los desplazamientos se efectuaron sobre terrenos en los que los derechos de propiedad no se encontraban plenamente claros, principalmente sobre terrenos baldíos.

Es posible también identificar algunos procesos claves de violencia enfocados tanto en aspectos sociales como en aspectos económicos en el país:

1. Los procesos de expropiación y despojo de la tierra.
2. Los procesos de inseguridad económica y desprotección social.
3. Los procesos de no generación o eliminación de oportunidades laborales.

Estas formas de violencia permiten explicar la persistencia y agudización del desplazamiento forzado en Colombia para los últimos 70 años, en los cuales los niveles de homicidios, masacres y atentados terroristas han variado bastante según Mora, A. (2013).

Es por esto que se concluye para cerrar este capítulo, que la justicia social distributiva de los terrenos baldíos en Colombia falla en la falta de protección y seguridad jurídica que tienen los tenedores de los predios baldíos en nuestro país.

5.1.7 Forma en que se adjudican los predios baldíos

Libecap (2009) efectuó una investigación sobre los diferentes sistemas de demarcación que se han implementado en el desarrollo de adjudicación de bienes.

Los Sistemas son “Metes and Bounds” (MB límites y fronteras) y el sistema rectangular (RS).

El sistema MB según lo explica Libecap (2009) está compuesto por la adjudicación de los predios teniendo en cuenta sus perímetros con características naturales y estructuras humanas desordenadas, los cuales tienen efectos negativos en los valores terrenales y la actividad económica en el área.

Este tipo de adjudicación tiene una relación entre la topografía de la tierra (formas, tamaños) y el alineamiento de la tierra.

En un principio representa bajos costos en su implementación pero tiende a incrementar los costos en su desarrollo, debido a que dificulta el acceso de las vías de comunicación.

Es el método actualmente usado en Colombia y el método que fue originariamente usado en los Estados Unidos, en los primeros 13 Estados, sin embargo fue replanteada su utilización y modificada por el Sistema Rectangular.

El Sistema Rectangular (RS) busca un fin común de distribución de los predios por por tamaños, tipos, figuras, alineaciones y zonas geográficas.

Tiene su origen en el plan de ordenamiento territorial de 1785 de los Estados Unidos que divide el territorio federal en secciones de millas cuadrada.

El sistema rectangular RS presenta altos costos en su implementación ya que se debe efectuar una planeación, estandarización y medición ordenada para la adjudicación de predios, sin embargo trae como beneficio para la sociedad mercados inmobiliarios más activos, mayores vías de comunicación y por ende una mayor productividad.

El Sistema Rectangular fue aplicado en la mayor parte de Estados Unidos, principalmente en Ohio y al oeste de Mississippi al norte de Texas.

Canadá también lo adopto, Ontario y el oeste de las Provincias de la pradera y al sur de Australia, el sur de África, and Nueva Zelanda. (Powell 1970, Williams 1974).

En Colombia hemos desarrollado un Sistema Mixto, que básicamente se refleja de la siguiente manera:

En los lugares cercanos a los centros de mercado, donde la tierra es más costosa, principalmente en el antiplano cundiboyacense, se observa una demarcación más pequeña y ordenada, teniendo como unidad de medida las fanegadas, que equivalen a 6.400 mts², que se ha venido desarrollando de esta forma por instituciones informales que presionan el mercado de tal manera que estandarizan de la demarcación de la propiedad.

Hoy en día estos predios cuentan con planos georreferenciados de alta precisión y se han venido adecuando a las vías de acceso existentes.

Contrario a esto, los predios que se encuentran en lugares distantes de los centros de mercado, en donde existen presencia de grupos armados ilegales, en donde la presencia estatal es casi nula, los sistemas de demarcación se rigen por sistemas de límites y fronteras.

Correlativamente con lo dispuesto por Libecap (2009) estas zonas son las que presentan menores desarrollos viales, derechos de propiedad más inseguros (principalmente carta venta) es decir abundancia de predios baldíos, adicionalmente es más difícil su comercialización, su medición (se tiene como sistema de medida las varas cuadradas y las hectáreas) y su producción es ineficiente.

Por lo anterior vale la pena hacer una planeación estratégica basada en los sistemas rectangulares para darle desarrollo a estas zonas del país.

5.2 Elementos de la Propiedad Privada

Aquí se pretende explicar los elementos de la propiedad privada, tanto los convencionales como los que el autor considera como elementos intrínsecos que permiten su protección.

Antes de exponer los elementos y con base en lo que se ha expuesto hasta ahora, es necesario exponer las características de la propiedad privada.

Para el cumplimiento de este objetivo, el autor resalta lo manifestado por el profesor Bullard (2003) quien realiza la siguiente anotación al respecto:

Torres López señala las tres características esenciales que debe cumplir el sistema de derechos de propiedad para desarrollar la función a la que ha sido llamado:

- a) **Universalidad**: todos los recursos deben ser poseídos por alguien, salvo que sean tan abundantes que puedan ser consumidos por cualquiera sin necesidad de excluir a los demás (como sería, por ejemplo, el caso del aire):
- b) **Exclusividad**: se debe garantizar jurídicamente la posibilidad de excluir a los demás del consumo y uso del bien en cuestión. Así, los derechos de propiedad sólo aparecen cuando los costos de lograr su uso exclusivo resultan compensados por los beneficios que el propio uso exclusivo genera.
- e) **Transferibilidad**: se requiere que por medio de intercambios voluntarios los recursos pasen de sus usos menos valiosos a los más valiosos. (1991, p. 7)

Torres López (1987) expone tres características que contienen los derechos de propiedad. Primero expone una característica de **universalidad**. Esta característica es un poco utópica debido a que existen recursos que no son muy abundantes y sin embargo no son sujetos de apropiación. Por ejemplo, los animales salvajes. Sin embargo, el autor considera que en lo que se refiere a los bienes, llámese tierra principalmente, deben ser sujetos de apropiación, sea esta ejercida por los particulares o ejercida por el propio Estado. Pero realmente, no por dominio aparente sino ejerciendo actos de control y de preservación.

Con respecto a las otras dos características que expone el autor, que son la **Transferibilidad** y la **Exclusividad**, estas están íntimamente relacionadas con los elementos de la propiedad que se expondrán más adelante, debido a que la **Transferibilidad** es un sinónimo del poder dispositivo que se ejerce sobre la propiedad, lo que considera el autor como un elemento, y la exclusividad es una característica que permite el uso y el goce de la propiedad.

Autores como O'Driscoll exponen que la exclusividad y la transferibilidad son los dos elementos esenciales de los derechos de propiedad, manifestando que “el grado en el cual se respetan esos elementos y se exige su cumplimiento determina la eficiencia con la que los precios en una economía asignan los bienes y servicios” (2006, p.6)

Lo que expone O'Driscoll (2006) es básicamente que a medida en que se tengan unos derechos de propiedad más fuertes y más proteccionistas, existe una mayor productividad, debido a que los precios de la tierra van a ser equivalentes a la producción de la misma y no van a ser equiparables a los costos de salvaguardar esa propiedad.

Si una persona compra un bien inmueble a un precio de 100 tiene la esperanza de poder recuperar su inversión o un poco más a la hora de venderlo; por lo tanto, si en un momento dado se restringe su posibilidad de transferencia ¿qué pasa con los recursos invertidos? ¿Si supiese que después no fuera posible una transferencia igual lo hubiera comprado? ¿Hubiese pagado los mismos 100 en caso de comprarlo? En ejemplos como este se evidencia la importancia del elemento dispositivo de los bienes.

Sin embargo, en pleno siglo XXI Los lectores pensarían que este tema ya se entiende por incorporado; sin embargo, se presentan casos en los que se restringen los derechos de exclusividad y disposición de los bienes; por ejemplo, las posesiones que fueron adquiridas bajo instituciones informales en los predios declarados como parques nacionales, que hoy impiden la transferencia e incluso su uso es condicionado a las normas medioambientales que se han expedido al respecto. Otro ejemplo cercano es el del caso de la reserva Von Humboldt en la ciudad de Bogotá.

Frente al poder dispositivo que se ejerce sobre la propiedad Calabresi y Melamed (1996) nos exponen las reglas de propiedad, de la responsabilidad y de la inalienabilidad, que son parte

esencial de la disposición de los derechos de propiedad. La primera establece que, si X quiere el bien de Z, X no lo podrá adquirir si Z no quiere desprenderse de ese derecho, y si Z decide voluntariamente desprenderse de ese derecho de propiedad, X deberá pagar un valor que es establecido por Z. Si no se cancela ese valor, Z no se desprende de ese derecho.

Según los autores los Estados no deben intervenir en esas operaciones voluntarias; sin embargo, en Colombia (creada en Roma) existe una figura de lesión enorme que se considera como un vicio: la compraventa de un bien por debajo del 50% de su valor real o por encima del 100% de su valor real.

Por otro lado, también expusieron las reglas de responsabilidad, que consisten básicamente en que si se causa un daño en una propiedad, se deben pagar los perjuicios ocasionados por ese daño y son directamente proporcionales los daños con los perjuicios que se deben cancelar; se pueden pactar inicialmente de común acuerdo por las partes, pero generalmente se requiere la intervención del Estado para su tasación.

Y en contravía de los elementos de la propiedad, específicamente del dispositivo, se encuentra la regla de inalienabilidad, que establece que para ciertos casos específicos que determine el Estado, se podrán imponer restricciones a los derechos de disposición sobre los bienes.

Ejemplos concretos en Colombia son los bienes baldíos, los bienes del Fondo Nacional Agrario, y los bienes adquiridos con Subsidio Integral de Tierras, que cuentan con un régimen parcelario que les prohíbe su enajenación por un periodo de tiempo después de que son adjudicados.

Esto con respecto a los bienes, pero existen reglas de inalienabilidad con respecto a las personas, que se presentan cuando no se cuenta con la capacidad para realizar ciertos tipos de negocios. Por ejemplo: el disipador, el drogadicto o el anciano con demencia senil, etc.

Con respecto al goce y uso de los bienes (exclusividad) Calabresi y Melamed (1996) dan a entender a través de ejemplos cómo se configura la titularidad de un derecho que le permite al afectado, o a quien se crea con dicha titularidad, hacerlo exigible principalmente ante el Estado.

Estos autores determinan que la intervención del Estado para crear derechos claros es necesaria para que en la sociedad no prevalezca el derecho del más fuerte; como ejemplo se expone:

Si Taney es dueño de una parcela de repollos y Marshall, quien es más grande, desea un repollo, éste lo obtendrá a menos que intervenga el Estado. Pero no es tan obvio que el Estado también deba intervenir si se elige la titularidad opuesta de derechos, es decir, propiedad Comunitaria. Si el gran Marshall ha cultivado unos repollos Comunitarios y decide negárselos al pequeño Taney, será necesaria la acción del Estado para imponer el derecho de Taney a esos repollos Comunitarios. (Calabresi y Melamed, 1996, p. 350)

Para cerrar esta introducción, es pertinente exponer lo manifestado por Velasco (2011, p. 7), que en su trabajo expone que los sistemas de transferencia de la propiedad deben cumplir con dos objetivos. El primero de ellos es permitir la circulación de la riqueza y el segundo dar seguridad jurídica a las transacciones que se realicen.

La seguridad jurídica plantea que se puede dar a través del Registro Público o a través del Consentimiento.

El consentimiento no genera costos en la transferencia, pero aumenta la incertidumbre en cuanto a la seguridad jurídica que se ejerce sobre la propiedad del bien a diferencia del Registro Público, que tiene costos pero disminuye la incertidumbre.

Expone Velasco (2011) que el sistema ideal es el que impone un sistema de exclusión al menor costo, por lo que más adelante se observará con detenimiento el Registro Público como elemento de la propiedad privada.

5.2.1 Uso.

El primero de los elementos de los derechos de propiedad expuesto y asumido por legislación civil es el Uso, que es definido como

Uso: Derecho de servirse de una cosa según su destinación, que constituye uno de los atributos (usus) de la propiedad y del usufructo (asociado alfructus, goce, acepción), o que es conferido al tenedor de una cosa, a título de derecho personal y no real, en virtud de algunos contratos (préstamo de uso, arrendamiento).
(Cornu, 1995, p. 886)

Bullard (2001) manifestó: “Así, el sistema de propiedad puede ser definido como el conjunto de relaciones económicas y sociales que definen la posición de cada individuo respecto al **uso** de los bienes escasos.” (1991, p.7) ⁹ En este caso, el uso es el principal determinador del origen de la propiedad, no surge a la vida ningún tipo de derecho de propiedad sin que el derecho inicial no haya sido objeto de uso.

⁹ Bullard (1991, pág. 7) citando a Furoboth, Eirik y Pejovich, Svetozar (1972, p. 11)

Son sujetos de uso todo tipo de bien que tenga algún tipo de funcionalidad, en el que se pueda sembrar desde una mata hasta el que simplemente tenga funciones decorativas.

Sin embargo, yo puedo usar un bien sin aprovecharme de sus frutos. Por ejemplo, entro a una tierra a descansar, pero esa tierra tiene árboles frutales, y esos árboles producen unos frutos y esos frutos corresponden al siguiente elemento de la propiedad.

5.2.2 Goce.

Goce: (...) 1. Beneficios y ventajas unidos a la posesión (en sentido amplio) de un bien o de un patrimonio.

a) En un sentido estricto, derecho de recibir los frutos de un bien (los arrendamientos de un inmueble) contra su sola firma y disponer de ellos sin darle cuenta a otro (goce de los ingresos).

b) En sentido más amplio, comprende el goce en el sentido a) y el uso (derecho de servirse personalmente de la cosa, por ejemplo, habitar un departamento, hasta designar a veces una especie particular de usufructo (goce legal de los padres), pero se opone siempre a la disposición del capital que producen los frutos.

(Cornu, 1995, p. 422)

Con base en eso **el goce** es el real aprovechamiento que se puede ejercer sobre un bien; es el disfrute de lo que produzca, de lo que se obtenga y de todo aquello en que se pueda beneficiar el titular del derecho de propiedad.

Este elemento unido al uso es lo que se conoce como el **usufructo**, que consiste básicamente en usar una cosa, disponer de ella, salvo enajenación, y de todo lo que esta produzca

por sí sola o por el trabajo que se le incorpore será objeto de apropiación para el titular de este derecho.

Una persona que cuenta con el derecho de usufructo sobre un bien tiene la posibilidad de disponer de esos frutos; incluso cederlos. Pero hasta aquí el derecho de propiedad estaría incompleto, porque esa transferencia de frutos no transfiere la posibilidad de cambiar la titularidad de la propiedad sobre el bien y eso solo es posible con el elemento denominado disposición.

5.2.3 Disposición.

Disposición. A diferencia del acto de administración y del acto de conservatorio, es la actuación grave que puede menguar o comprometer un patrimonio en su capital, ya sea en el presente o para el porvenir. La venta de inmuebles es su prototipo, aunque también corresponde a actos diferentes de la enajenación (ejemplo la constitución de hipoteca sobre un inmueble) y no incluye todas las modalidades de enajenación (actos de administración). Algunas operaciones relacionadas con arrendamientos o por lo menos los casos más graves e importantes de aquellos (arrendamientos comerciales, arrendamientos rurales, arrendamientos inmobiliarios, por más de nueve años para su renovación o conclusión) se asimilan a los actos de disposición. (Cornu, 1995, p. 314)

De este elemento se profundizó en la introducción de este capítulo, cuando se habló de la transferibilidad de los derechos de propiedad.

Hasta este punto se presentan los elementos de propiedad básicos que generalmente tratan todos los autores; sin embargo, considero que actualmente más que un elemento es un hecho garantizador de los derechos de propiedad que se denomina **Registro Público**.

5.2.4 Registro – Publicidad.

Colombia es un país en el que, precisamente por los costos y los trámites que implica el registro público, la gente no tiene la cultura de registrar sus bienes. El autor está actualmente trabajando con Comunidades vulnerables que viven en las periferias de la ciudad de Bogotá, específicamente en una localidad denominada Ciudad Bolívar.

Se ha encontrado un panorama en el que a pesar de que las personas se asentaron desde un principio por medio de invasiones sobre estos terrenos, en los que han transcurrido más de 30 años y sobre los cuales han ejercido su derecho a la adquisición de los bienes por el ejercicio de la acción de prescripción adquisitiva de dominio de la cual se profirió sentencia a su favor en el año 2007, a la fecha no han sido registradas; es por esto que se expone al profesor Bullard, quien manifiesta:

Uno de los costos principales en este sentido es el de publicitar el derecho, el de hacerlo conocible a terceros. Así, si los terceros no conocen el derecho ni identifican al titular de la potestad de excluir, la exclusión no puede ser perfecta, y por lo tanto, se toma en menos eficiente.

La propiedad tiene que ser conocible por aquéllos que son precisamente los excluidos. Dentro de esta línea, un sistema de publicidad basado, por ejemplo, en un sistema de notificaciones a todos los demás es absurdo, sumamente costoso y por tanto indeseable.

Así, surge como otro mecanismo la existencia de un registro público, que si bien tiene un costo, éste es relativamente bajo en relación a la seguridad que puede brindar. (1991, p. 9)

De los autores Feder and Feeny (1991) en la exposición de su obra, se puede evidenciar que uno de los principales ejes de los derechos de propiedad sobre la tierra se encuentra soportado en el registro.

Feder et Al. (1991) traen como ejemplo que en la misma *Biblia* 600 a.C., en Jeremías 32, las copias de los documentos de las transacciones de las tierras eran guardadas por los sacerdotes del pueblo. Pero este registro ha venido evolucionando con la implementación de registros centrales, sistemas legales funcionales y mecanismos de aplicación efectiva.

Estos autores exponen que las problemáticas se presentan principalmente en tierras que han sido de nadie; que se encuentran ocupadas por los que tienen los medios más idóneos para establecer en los predios, las delimitaciones necesarias y en casos extremos; fortificaciones de grupos armados, como lo considera el autor sucede actualmente en Colombia.

Con el hecho de que exista solamente una mera expectativa de la adjudicación del baldío, no se regula el ingreso al predio, dejando a la deriva del más fuerte su ingreso.

Dentro de las condiciones para poder acceder a un terreno baldío no se contempla como un hecho diferenciador para acceder al mismo los medios o mecanismos con los cuales se ingresó al predio, y este debe ser un punto trascendental a la hora de adjudicar un baldío.

Generalmente, se tiene la concepción que los terrenos baldíos son los que se encuentran más alejados de los principales mercados; en el caso concreto de Colombia, de las principales ciudades.

Sin embargo, teniendo en cuenta que en Colombia uno de los principales motivos de conflictos es la tierra y estos conflictos están respaldados por grupos al margen de la Ley que coaccionan a la población para desplazarla y apropiarse de sus terrenos, utilizando de acuerdo a sus intereses el Registro Público de Bienes, el Estado y sus instituciones.

Por lo tanto, se cierra este capítulo con las siguientes citas para darle paso a la influencia que ejerce la propiedad sobre el desarrollo económico:

Es esta oponibilidad la que convierte a la propiedad en el vehículo idóneo para internalizar las externalidades. A partir de la exclusión que uno hace de los demás surge el incentivo para invertir capital y trabajo en un bien determinado y, como contrapartida, racionalizar los costos que se derivarían de una sobreexplotación del bien. (Bullard, 1991, p. 8)

Un sistema de transferencia de propiedad coherente debe dar al adquirente la certeza de poder excluir a cualquier otro pretendido adquirente, es decir, una posibilidad de exclusión total. Un sistema que no reúna estas características no permite una efectiva internalización de todos los beneficios y costos externos (externalidades), por lo que no creará los incentivos necesarios para una eficiente asignación y uso de los recursos escasos. De ello se derivarán, a nuestro entender, dos consecuencias:

a) La falta de certeza en la transmisión de la facultad de excluir determinará que muchas operaciones de intercambio que, por su naturaleza, serían eficientes

(correcta asignación de recursos) no se lleven a cabo, por la incertidumbre que dicha adquisición significaría para un potencial nuevo titular.

b) En los casos en los que se llegue a dar la transmisión del derecho, pero no exista certeza absoluta de la propia titularidad del transferente o del contenido de las facultades que confiere, los propietarios se comportarán en cierto grado como si su propiedad, teóricamente exclusiva, fuese común. No se sentirán incentivados a invertir y hacer producir el bien, por lo menos en el mismo nivel en que se comportarían si su facultad de excluir fuese completamente cierta. (Bullard, 1991, p. 11)

5.3 Incidencia de la Propiedad Privada en el Desarrollo Económico

El autor, en este punto, expone al lector que con los conocimientos que ha podido obtener hasta el momento está convencido que los derechos de propiedad bien definidos inciden en el aumento del desarrollo económico de un país, sin embargo, en todo el subtema (4.3) y en el análisis económico que se realiza en la investigación en los capítulos 7, 8 y 9 sobre los bienes baldíos, se expondrán las tesis, las cifras y los ejemplos que permitirán al lector sacar sus propias conclusiones.

Iniciamos exponiendo a quien muchos consideran el principal autor del análisis económico de los derechos de propiedad, Ronald Coase (1992), quien en su obra analiza principalmente los costos a los que se ven sometidas las diferentes relaciones sociales y plantea que todo sistema legal lo primero que debe abordar es, el tema de titularidad de los derechos de todo tipo, sin que sea una excepción el derecho de propiedad; al contrario, la correcta delimitación inicial de los derechos legales incide en la eficiencia o ineficiencia de los sistemas económicos.

Principalmente determina Coase (1992), que si las transacciones económicas fueran gratuitas, lo que tendría mayor relevancia a la hora de una transacción sería que los derechos de las partes contratantes estuvieran bien definidos.

Esto generaría mayor eficiencia en las asignaciones de los recursos, basándose en que al presentarse alguna controversia los resultados de las acciones legales, en caso de interponerlas, previamente van a ser conocidos por las partes, debido a la seguridad y las reglas claras de esos derechos.

Es decir, unos derechos de propiedad claros disminuyen los costos de las transacciones y por ende generan un mayor número de transacciones.

Coase (1960) recuerda el tema de la internalización de las externalidades que fue tratado anteriormente y plantea que al interiorizarse los efectos benéficos y nocivos de los derechos de propiedad, se pueden hacer equiparaciones en cuanto los costos de los daños causados y los beneficios que se obtienen al causar los daños.

Por lo tanto, la evaluación de costos permite determinar si se suspenden los daños o si los beneficios de los daños superan los costos de las indemnizaciones para seguir efectuándolos; o en su defecto, si es necesario adquirir el derecho del sujeto pasivo del daño.

Lo que plantea Coase tiene gran importancia en cuanto a que los costos de las transacciones no solamente se ven en los derechos de propiedad, sino que al contrario, se ven en todas las relaciones comerciales e industriales que se desarrollan al interior de una sociedad; por lo tanto, la definición de los derechos tiene un menor costo que los costos que se producen para la solución de los conflictos, no solo en el conflicto como tal, sino en el desestimulo social de asumir costos impredecibles por la actividad que se desarrolla.

Lo anterior es toda una tesis elemental y suficiente por sí misma, para determinar que como todo está sustentado en costos y la economía se mueve en búsqueda de riquezas que se obtienen con inversiones, sea de trabajo o de capital principalmente, si no se tiene certeza de cuál es el costo en que se puede incurrir en una inversión no clara y definida, obviamente hace que disminuya el rango de inversiones que se hace en ella.

Por lo tanto, retrasa la dinámica del mercado en cuanto a la inversión que se haga en esos derechos inseguros.

Contrario a esto, si los derechos están bien definidos para la inversión, se analizan otros aspectos que no generarían tanta precaución como los derechos de propiedad inseguros.

Por otro lado, Williamson et Al. (2008) analizaron el acceso a créditos, una vez se otorgaban los títulos de propiedad y otras variables como que tipo de propiedad prefieren los indígenas asentados allí, si colectiva o individual.

Las profesoras partieron de los estudios previos que se habían desarrollado por diferentes autores:

Varios estudios recientes analizan la relación entre los derechos de propiedad y el desarrollo (Scully, 1988; De Soto, 2000; Boettke, 1994; BesLey, 1995; Knack y Keefer, 1995; Leblang, 1996; Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001, 2002; Landau, 2003; Acemoglu y Johnson, 2005; Kerekes y Williamson, 2007). Estos estudios llegan a la conclusión de que la formación de capital y la inversión aumentan como resultado de los incentivos que proporcionan los derechos de propiedad. (Williamson, 2008, p. 108)

Partiendo de la premisa anterior, las profesoras sentaron las bases de su estudio en que los derechos de propiedad son los que definen un sistema económico en un país, los cuales, a su vez, inciden en la especialización y en la división del trabajo; factores que determinan el éxito de una economía, debido a que esta especialización promueve el intercambio comercial.

Según Acemoglu y Robinson (2005), las instituciones económicas determinan los incentivos, las limitaciones de los actores económicos, y dan forma a los resultados económicos.

Son decisiones sociales, dado que los diferentes grupos de individuos normalmente se benefician diferentemente de las instituciones económicas, hay un conflicto sobre estas instituciones sociales, que es en última instancia resuelto a favor de los grupos con mayor poder político.

Las instituciones económicas son importantes para el crecimiento económico, ya que dan forma a los incentivos de los actores económicos en la sociedad, en particular, influyen en las inversiones en capital, tecnología física y humana, y la organización de la producción.

Aunque los factores culturales y geográficos también pueden importar para el desempeño económico, las diferencias en las instituciones económicas son la principal fuente de las diferencias de fondo en el crecimiento económico y la prosperidad.

Las instituciones económicas no sólo determinan el potencial agregado de crecimiento económico de la economía, sino también una serie de resultados económicos, incluyendo la distribución de los recursos en el futuro (es decir, la distribución de la riqueza, de capital físico o capital humano).

En otras palabras, no influyen sólo el tamaño del pastel global, sino en cómo este pastel se divide entre los diferentes grupos e individuos en la sociedad. Adicionalmente, Adam Smith (1776), Mises, (1920), Hayek (1945), concluyeron que los

derechos de propiedad promueven e incentivan la actividad empresarial generando acumulación de capital y aumento de inversión, creando los estímulos suficientes para canalizar los recursos de manera eficiente; lo que impacta positivamente en el desarrollo económico.¹⁰

A la par Hernando de Soto (2000) quien fue citado por Williamson et Al. (2008) opina: Que la precaria situación de muchos países en vías de desarrollo se debe a la inseguridad jurídica de los derechos de propiedad. Esta inseguridad jurídica dificulta la capacidad de los individuos a la hora de utilizar activos para prestar aval a los préstamos. La falta de acceso al crédito impide la acumulación de capital y la inversión a largo plazo, y ahoga el desarrollo económico. Por consiguiente, De Soto defiende la formalización de los derechos de propiedad a través de programas gubernamentales de titulación de tierras. Si estos programas logran establecer derechos de propiedad debidamente garantizados, debería, tras su implementación, observarse un incremento en el acceso al crédito y la inversión. (p. 112)

Prosiguiendo, se trae en este punto a autores como Alston y Libecap (1996) quienes plantean que la existencia de derechos de propiedad claros influye en una mayor producción en los predios, teniendo en cuenta que los costos de salvaguardar los predios disminuyen; la obtención de créditos más económicos aumenta y la valorización del predio aumenta, entre otros aspectos que generan un mayor incremento de la inversión en los mismos.

También expone que no solo los derechos de propiedad claros son determinantes para el desarrollo económico, debido a que el desarrollo económico igualmente influye en los derechos

10 Sin embargo, Williamson (2011), expone las principales fuentes de inseguridad de la propiedad, siendo la primera de ellas la expropiación pública y la segunda la expropiación privada las cuales se mitigan a través de normas y la tercera fuente de inseguridad es la expropiación de los particulares al estado, la cual se mitiga a través de la titulación de predios.

Williamson, C. R., & Kerekes, C. B. (2011). Securing private property: formal versus informal institutions. *Journal of Law and Economics*, 54(3), 537-572.

de propiedad, debido a que cuando los terrenos se encuentran más cercanos a los mercados sus ocupantes invierten más para la obtención de los títulos. En cambio en lugares en los que el desarrollo de vías, de mercados y de presencia institucional es nulo al igual es nula la explotación agrícola y por ende nulos los títulos legalmente otorgados por el Estado.

A la par, O'Driscoll (2006), expone que principios de la propiedad privada como el de interiorización de las externalidades planteados por Demsetz y Bullard (1991), acompañado del principio de exclusividad, generan estándares económicos más elevados para quienes explotan el predio, los cuales se traducen en desarrollo económico, necesariamente fundamentados en la propiedad privada, lo cual expone de la siguiente manera:

Un sistema de propiedad privada otorga a los individuos el derecho exclusivo a usar sus recursos como ellos deseen. El dominio sobre lo propio hace que los usuarios de la propiedad tomen plena conciencia de todos los costos y beneficios de emplear sus recursos de una determinada manera. El proceso de ponderar estos costos y beneficios produce lo que los economistas denominan “resultados eficientes”, los cuales luego se manifiestan en estándares de vida más elevados para todos. (p. 1)

Adicionalmente plantea que las riquezas de las naciones y la prosperidad de las mismas necesariamente radican en la protección de la propiedad privada; dándole un valor tan alto a la misma que para el desarrollo particular del individuo que tiene la propiedad a beneficiar a toda la nación.

Otras Citas Relevantes Sobre el Tema

El autor O'Driscoll y Lee Hoskins (2006) cita a Von Mises (1962), quien expone que “Comparados el Perú rural con el Oeste Americano, quizá en el caso del Perú rural el valor de la

tierra y los costes de garantizar su propiedad no son todavía los adecuados como para justificar reglas formales y títulos legales de propiedad”.

Bullard (1991) cita a Posner (1973) quien igualmente expone el ejemplo del agricultor que siembra en un terreno común pero que no encuentra la forma de excluir a los terceros que quieran arrebatar sus cultivos, por lo que desiste de los mismos, generando un decrecimiento económico tanto particular como social.

Resulta esclarecedora la relación entre la protección de la propiedad—definida en términos de la transparencia, la independencia y la eficiencia del sistema judicial—y la riqueza, medida en PIB per cápita de 150 países del mundo. En promedio, medido en términos de paridad de poder adquisitivo, el PIB per cápita de los países con mayor protección de la propiedad (US\$23.769) duplica al de aquellos que brindan una protección regular (US\$13.027) (O’Driscoll y Lee Hoskins, 2006, p. 40).

Una vez que la protección de la propiedad muestra claras señales de deterioro (protección moderada), aunque no tengan un sistema judicial totalmente corrupto, el PIB per cápita se reduce a un quinto del de los países con mayor protección (US\$4.963). Los países con un sistema judicial muy corrupto son también, en promedio, muy pobres (US\$2.651).

Veamos sino el caso de un adquirente que, advertido por su abogado de la necesidad de inscribir su derecho para poder efectivamente sentirse propietario, retrasa ciertas inversiones que pensaba realizar en el bien (por ejemplo construir una edificación), a la espera del momento en que la inscripción se produzca. (Bullard, 1991, p. 11 – 12)

Las zonas en las que no se cuenta con títulos de propiedad generan conflictos entre los ocupantes de las mismas y generalmente una disminución en el desarrollo económico de las zonas, esto lo expone el Alston (2000) cuando resalta la diferencia entre las titulaciones efectuadas en el Estado de Paraná, en Brasil, debido a que en la zona occidental los procesos de titulación se dificultan por los continuos conflictos por la tierra, estos generados principalmente por colisión de competencias entre los poderes estatales y federales para la titulación.

Exposición de la Investigación de Williamson (2008) en el Perú

En el artículo de Williamson (2008), se buscó determinar el impacto de la titulación de tierras rurales en el Perú de cara a proporcionar garantías para un préstamo, incrementar las oportunidades de inversión y promover la actividad empresarial.

El Perú es ideal para este análisis por varias razones. Por una parte, el Perú carece actualmente de instituciones idóneas que garanticen jurídicamente los derechos sobre la propiedad. El Índice Internacional de Derechos de Propiedad (Horst, 2007) puntúa la seguridad jurídica de los derechos de propiedad de cada país en una escala de 0 a 10, en la que 10 representa el máximo nivel de seguridad jurídica. Mientras que la puntuación media mundial es de 5,3, la puntuación del Perú es solamente de 3,7. (Horst, 2007, p. 109)

Colombia obtuvo una puntuación de 4,4.

ESTUDIOS SOBRE LOS EFECTOS DE LOS TITULOS DE PROPIEDAD EN LA ECONOMIA

POSITIVOS	NEGATIVOS
Concluyen que estos títulos tienen un efecto positivo sobre la inversión (Feder, Onchan, Chalamwong y Hongladarom, 1988; Banerjee, Gertler y Ghatak, 2002; Do y Iyer, 2003; Field 2005). Por ejemplo, Carter y Wiebe (1994), Lopez y Romano (1997) y Alston, Libecap y Mueller (1999) opinan que los títulos de propiedad incrementan la capacidad de utilizar la tierra como garantía y mejoran el acceso al crédito por parte del sector agrícola.	Conclusión: los títulos de propiedad no incrementan la acumulación de capital ni la inversión de manera significativa (Kimuyu, 1994; Place y Migot-Adholla, 1998; Firmin-Sellers y Sellers, 1999).

Williamson (2008) expone un estudio realizado por Field y Torero (2004) en el Perú, en el que se medía el impacto en los préstamos una vez se otorgaban los derechos de propiedad de los que se obtuvieron resultados positivos en el aumento de créditos **públicos** para la construcción de vivienda pero negativos en la obtención de créditos **privados**.

Conclusión: títulos de propiedad otorgados por el gobierno no son garantías suficientes para el acceso al crédito.

Posición de las Entidades Financieras Privadas: están dispuestas a prestarles dinero a las Comunidades con o sin título. Sin embargo, los préstamos son dispuestos bajo altas tasas de

interés, demostrando que los títulos otorgados por el Estado no son garantía suficiente para los bancos.

La razón fundamental de los mercados de crédito imperfectos o faltantes es que los individuos no pueden pagar completamente sus préstamos. Por lo tanto, algunos prestatarios serán excluidos del mercado, no importa la tasa de interés que están dispuestos a pagar. En otras palabras, el hecho mismo de su riqueza limitada pone al relativamente pobre bajo restricciones adicionales en el mercado de crédito.

Por qué solicitan los títulos de propiedad: para acceder a créditos de la banca pública, sin embargo, los títulos de propiedad no son suficientes. También exigen avalistas y deudores solidarios con hipoteca. Sin embargo, las tasas de interés son más bajas, demostrando así que los títulos otorgados por el Estado no son garantía suficiente para los bancos públicos.

En caso de obtener un crédito para que sería usado: Sería usado para la compra de semillas y maquinaria. Los entrevistados no viven, simplemente subsisten.

Que externalidades les preocupan a la hora de invertir a los entrevistados: La principal preocupación es derivada del temor a ser expropiados por el gobierno. No existe desconfianza a la expropiación privada.

Entrevistados propiedad colectiva: No asemejan como suya la propiedad colectiva y no están dispuestos a realizar las inversiones necesarias para la correcta explotación de los terrenos; les gustaría tener propiedad individual.

Concluye Williamson:

1) Un título de propiedad otorgado por el gobierno no es aval suficiente para acceder al crédito, bien proceda este de instituciones públicas o privadas.

2) Un título de propiedad otorgado por el gobierno no es suficiente para promover la actividad empresarial.

Concluye el autor:

Con base en lo anterior, es claro que los derechos de propiedad bien definidos generan incentivos para el crecimiento económico. Aquí solo se expusieron razones de inversión por parte de los particulares, pero no se ha tocado el tema de la producción, el pago de impuestos y muchas otras variables que están directamente relacionadas con los derechos de propiedad y a su vez de la mano con el desarrollo económico.

Por lo anterior, teniendo en cuenta la producción que generan los terrenos baldíos en Colombia se analizará más adelante si los derechos de propiedad influyen o no en el crecimiento económico.

6. DE LOS BIENES Y DE LOS BALDÍOS

En este capítulo se pretende establecer las bases jurídicas de esta investigación; por lo tanto, es necesario iniciar con el estudio general de los bienes y posteriormente desarrollar lo concerniente a los Bienes Baldíos que son el objeto de esta investigación.

Posteriormente, el tema sea tratado a la luz del Análisis Económico del Derecho como herramienta para determinar la eficiencia en cuanto al manejo que le da el Estado a los Bienes Baldíos.

6.1 Patrimonio

Partiendo de la descripción general de los bienes se inicia con la noción de **patrimonio**, acudiendo a Córdoba y Carbonnier (1960), como un conjunto de derechos subjetivos y obligaciones que conforman una unidad jurídica, en otras palabras, activos y pasivos.

Por **activos** entendemos todos los bienes y derechos que están en cabeza de la persona y que son apreciables pecuniariamente, es decir, que tienen un valor económico; y por **pasivos** encontramos lo que se debe, las cargas a las que se está sometido y las deudas que se tienen¹¹.

Igualmente vale la pena anotar que como lo expresa Ternera (2007) “el patrimonio es un conjunto de derechos reales y personales” (2007, p. 26).

Los derechos reales son un vínculo entre la persona y un bien, y los derechos personales el vínculo exclusivamente entre personas que están relacionadas por la exigencia de un derecho.

¹¹ Frente a estos conceptos se han desarrollado diversas teorías entorno al patrimonio y entre estas se resalta la característica de ser considerado un atributo de la personalidad, significando que todas las personas naturales y jurídicas tienen un patrimonio.

Los derechos reales tienen su expresión y alcance en el patrimonio¹² de determinado sujeto de derecho,¹³ sea éste persona física o jurídica.

Dotan al sujeto de sendos poderes o facultades jurídicas que le permiten dar nacimiento, modificación, transferencia, transmisión o extinción a su derecho real, de manera tal que el sujeto dotado de estos poderes jurídicos cuenta con la tutela del ordenamiento, para que su derecho real sea observado y respetado por terceros que deben abstenerse de realizar cualquier conducta tendiente a desconocer el derecho real que se tiene sobre determinado bien.

Los titulares de los derechos patrimoniales¹⁴ están legitimados para acudir ante la jurisdicción, de forma tal que ésta zanje las posibles controversias que puedan surgir en el uso, goce, ejercicio y disposición de los bienes que conforman su patrimonio, por lo tanto, los derechos patrimoniales son una pieza esencial en el desarrollo de la sociedad y en buena parte, del tráfico jurídico-económico.

El **pasivo** por su parte, es el conjunto de todas las obligaciones contraídas por el agente económico en desarrollo de todas sus actividades, las cuales pueden ser valoradas en dinero, en bienes o servicios.¹⁵

12 Empleo este concepto de manera restringida para hacer alusión al conjunto conformado exclusivamente de derechos reales, de los cuales los sujetos de derecho pueden usar, gozar, ejercer y disponer.

13 Entiéndase por sujeto de derecho o persona el ente que tiene la capacidad para ser sujeto de las normas jurídicas [...] y de las consecuencias jurídicas. Consúltase Derecho Civil Tomo I Arturo Valencia Zea y Álvaro Ortiz Monsalve ed. Temis 2006 pág. 329.

14 Los titulares de los derechos patrimoniales son siempre personas, ya naturales, ya jurídicas. Consúltase Francisco ternera Barrios la Realidad de los derechos Reales pág. 27 ed. Universidad del Rosario.

15 Comprende las obligaciones financieras de proveedores, las cuentas por pagar, los impuestos, los gravámenes y tasas, las obligaciones labores, los diferidos, otros pasivos, los pasivos estimados, provisiones, bonos y papeles comerciales. Las cuentas que se integran esta clase tendrán siempre saldos de naturaleza crédito. <http://www.businesscol.com/productos/glosarios/economico/glossary.php?word=PASIVO>

6.2 Clasificación de los Bienes en General

A continuación se exponen las principales nociones y clasificaciones que se encuentran en el ordenamiento jurídico de los bienes, por lo tanto, se procede a decantar cada una de estas para así llegar al desarrollo integral de los Bienes Baldíos.

6.2.1 Bienes Corporales e Incorporales.

Los bienes son definidos por el *Código Civil Colombiano* inicialmente como corporales e incorporales así:

Los bienes consisten en cosas corporales o incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro.

Incorporales las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas. (Art. 653, Ley 57 de 1887, Código Civil colombiano)

Este estudio se centra en los bienes corporales del Estado.

6.2.2 Bienes Muebles e Inmuebles.

Los bienes baldíos tienen como una de sus principales características la de ser bienes inmuebles y esta distinción vale la pena realizarla ya que los bienes corporales se dividen en bienes muebles y bienes inmuebles.

Los **bienes muebles** son aquellos que según como lo expresa el *Código Civil Colombiano* en el artículo 655, son aquellos que se pueden transportar de un lugar a otro, sea por sí mismos o por intervención externa, contrario a esto encontramos los **bienes inmuebles** que también igualmente el *Código* los define en el artículo 656, como aquellos bienes que no pueden ser transportados de un lugar a otro de ninguna forma o aquellos muebles que se adhieren a un inmueble convirtiéndose en inmuebles por adhesión.

Ejemplos de este tipo de inmuebles son:

1- Es el caso de las plantas adheridas al suelo por sus raíces CCC. Art, 657, adquiriendo de esta forma la característica de inamovibles, o por destinación. O:

Las losas de un pavimento, los tubos de las cañerías, los utensilios de labranza o minería, los animales actualmente destinados al cultivo o beneficio de una finca, con tal que hayan sido puestos en ella por el dueño de la finca, los abonos existentes en ella y destinados por el dueño de la finca a mejorarla, las prensas, calderas, cubas, alambiques, toneles y máquinas que forman parte de un establecimiento industrial adherente al suelo y pertenecen al dueño de éste, los animales que se guardan en conejeras, pajareras, estanques, colmenas y cualesquiera otros vivares, con tal que estos adhieran al suelo, o sean parte del suelo mismo o de un edificio”, etc. (art. 658,)

6.2.3 Bienes Fungibles y No Fungibles.¹⁶

Los bienes corporales también son clasificados en **bienes fungibles o de género y cosas no fungibles de especie o de cuerpo cierto.**

El Doctor Ternera al citar el *Código Civil y Comercial Argentino Ley 340 de 1989* en el art. 2324 con respecto a los bienes fungibles los define así, “son cosas fungibles aquellas en que todo individuo de la especie equivale a otro individuo de la misma especie y que pueden sustituirse las unas por las otras de la misma calidad y en igual cantidad”.

Ejemplos de estos bienes existen muchos, indistintamente son un género, pertenecen a grupos de fácil equiparación como puede ser el dinero, el café, las flores, el petróleo y muchas

¹⁶ Desde la economía también hay un criterio muy utilizado que clasifica bienes sustitutos, bienes complementarios, bienes giffen, bienes de lujo y normales teniendo en cuenta las elasticidades-precio y las elasticidades-ingreso de la demanda

otras cosas que no se terminarían nunca de definir. Este tipo de bienes generalmente con su uso se extinguen.

Contrario a esto cuando nos referimos a un tipo de bien que tiene unas características tan específicas que impiden que existan dos con la misma esencia y calidad, que no se extinguen con su uso normal, estos son los bienes no fungibles, los cuales son generalmente de especie y/o cuerpo cierto.

6.2.4 Bienes Singulares y Universales.

Existe otra clasificación **bienes singulares y universales**, su significado es claro, singular se relaciona con individual, subsisten aisladamente y universales es la correlación de un conjunto de bienes singulares que forman un todo, que se observan en conjunto, pero que a su vez pueden subsistir y ser valorados singularmente.

6.2.5 Bienes Corporales Consumibles y No Consumibles.

Otra clasificación que se encuentra en la legislación y en la doctrina es la **de bienes corporales consumibles y no consumibles**.

Los consumibles se usan y se destruyen, y los no consumibles pueden usarse repetidamente sin que se pierda su esencia.

6.2.6 Bienes Divisibles e Indivisibles.

Continuando con la variedad que existe en la clasificación de los bienes corporales encontramos los **bienes divisibles e indivisibles** (los indivisibles pierden su esencia al ser separados o divididos, su división implica su destrucción).

6.2.7 Bienes Vacantes y Mostrencos.

Se encuentran regulados en el artículo 706 del CCC denominados **bienes vacantes y mostrencos** que establece “bienes vacantes los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la nación, sin dueño aparente o conocido, y mostrencos los bienes muebles que se hallen en el mismo caso”.

Los vacantes se diferencian de los Bienes Baldíos en que han sido registrados con un título originario legalmente expedido por el Estado y se pueden adquirir por prescripción adquisitiva.

6.3 Bienes de la Unión y Bienes de Uso Público

Al interior de los bienes del Estado igualmente se tienen clasificaciones y es por ello que es obligatorio hacer alusión al Artículo 674 del *Código Civil Colombiano* que nos define cuales son los bienes de la unión y los bienes de uso público de la siguiente manera:

Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

En este punto se presenta la primera clasificación de los bienes del Estado, entre **bienes de uso público y bienes fiscales**, de los que la principal diferencia según la jurisprudencia y la doctrina es su destinación, unos destinados al uso generalizado y otros al uso restrictivo por parte del Estado con la posibilidad de ser transferidos a los particulares.

Al respecto la jurisprudencia ha manifestado:

La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la Ley y mandato de la Constitución. Este derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución col., sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Constitución col., el cual establece que “los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. [...]

Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público. No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. (Corte Constitucional. Sentencia C-183, 2003)

6.3.1 Principales Características de los Bienes del Estado.

Es válido manifestar las principales características que tienen este tipo de bienes, comenzando por los bienes de uso público que según la propia *Constitución Política de Colombia* en el Artículo 63 establece:

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras Comunes de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son **inalienables, imprescriptibles e inembargables.**

(Resaltado fuera del texto)

6.3.2 Bienes Estatales Comerciables y No Comerciables.

Encaminándonos así a otra clasificación de los bienes corporales en comerciables y los no comerciables, siendo no comerciables los bienes de uso público¹⁷, generándose en esta clasificación gran importancia para la destinación de los bienes del Estado en la determinación de su comerciabilidad o no.

Tal como se puede observar en el aparte anteriormente subrayado se tienen tres características esenciales de los bienes de uso público, la primera que son **inalienables** es decir, que no se pueden separar de quien ejerce su dominio, contrario a esto se presenta la posibilidad de ser separados de un patrimonio (**bienes alienables**).

Frente a los bienes estatales se presentan varios puntos a tratar, particularmente de acuerdo a la naturaleza jurídica de cada bien, ya que si son bienes fiscales no adjudicables, que no tienen una destinación específica pueden ser transferidos al CISA para que esta entidad proceda a la transferencia a la entidad que lo requiera o en su defecto los venda (Ley 1450 de 2011) o si son bienes de uso público o fiscales adjudicables, entre los que encontramos los baldíos estos no se pueden enajenar.

Frente a los segundos procede el fenómeno de la adjudicación y después de adjudicados su comercialidad se puede ver suspendida (ver régimen parcelario).

6.3.3 Bienes prescriptibles e imprescriptibles.

La segunda característica de los bienes de uso público es que son **imprescriptibles** es decir que el dominio de este tipo de bienes no se adquiere por el uso, posesión, ocupación o tenencia ininterrumpida en un periodo de tiempo.

¹⁷ Un bien público como un parque no es un bien público en economía pues el uso de un columpio, por ejemplo, excluye a una persona de utilizar ese bien. Un bien público en economía es no excluyente y no rival.

En relación a esta característica de imprescriptibilidad frente a los bienes baldíos, es preciso manifestar la experiencia del autor al interior del Grupo de Restablecimiento de Derechos Sobre la Tierra a Favor de Beneficiarios de Reforma Agraria y del Estado de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo del INCODER en Convenio específico No. 002 del 10 de junio de 2011 con la Superintendencia de Notariado y Registro.

En la labor realizada en este trabajo se pudo observar ciertas tipologías con las cuales se pretende adquirir la propiedad de un terreno baldío sin que medio título originario del Estado.

Registralmente en los *Certificados de Libertad y Tradición* (CLT en adelante) se pueden observar distintas formas de usurpación de la propiedad del Estado.

A continuación se plasman algunos argumentos generales que sirven de soporte a los casos que posteriormente se exponen sobre imprescriptibilidad de los terrenos baldíos redactadas por el autor en las rutas jurídicas dirigidas a la Dirección Técnica de Procesos Agrarios para que se adelanten procesos de clarificación de la propiedad:

Desde lo expuesto en la *Constitución Política* de 1886, que en su artículo 202 estableció que pertenecen a la Nación, entre otros, “2. **Los baldíos**, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización; (...)” (Subrayado fuera del texto), se puede observar que la misma contempló a los bienes baldíos pertenecientes a la Nación, noción que previamente había sido consagrada por la Ley 48 de 1882 que en el artículo 3, establecía la imprescriptibilidad de los mismos y la asimilación de los baldíos a bienes de uso público de la siguiente manera: “Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del *Código Civil*. ()

En la norma precitada se hace referencia al artículo 2519 del *Código Civil*, norma hoy vigente, la cual claramente expone: “Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

Posteriormente a través de la Ley 110 de 1912 se ratifica lo anteriormente expuesto de la siguiente manera: “El dominio de los baldíos **no puede adquirirse por prescripción**” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, en la siguiente *Sentencia del Consejo de Estado* se hace un análisis normativo sobre el tema de la imprescriptibilidad y forma de adquirir el dominio sobre los bienes baldíos desde 1821 exponiendo lo siguiente:

En ningún momento la explotación económica o el cultivo o el provecho de las tierras baldías sirven de modo para adquirir el dominio. Todos los articulados están dirigidos a permitir la adjudicación por parte del Estado mismo, puesto que esos bienes le pertenecen. Cuestión distinta es que se presuma, como abiertamente lo dispuso la 200, que quien ejerza ese poder de hecho, en las circunstancias de uso anotadas, se tenga como tal. Pero diferente a que se diga o sostenga que es dueño, por ese mismo hecho. Presumir dominio e identificar el dominio pleno, como si fuera un modo, son conceptos sustanciales distintos, con implicaciones, también, separadas.

Afirmar, que la sola explotación económica es un modo originario de adquirir, por ocupación, un terreno baldío, es ir más allá de la previsión de la ley. Esos hechos son constitutivos de una presunción de dominio, pero éste se logra, en verdad mediante la adjudicación que al titular, de esa situación, hace el Estado. (Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. José Alejandro Bonivento Fernández, Exp. 2545, 1983) Resaltado y subrayado fuera del texto.

Posteriormente con la expedición de la *Constitución Política de 1991* se dispuso que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, **imprescriptibles** e inembargables.” (Art. 63) (Resaltado fuera del texto).

Lo antepuesto denota que los bienes baldíos gozan de tres características esenciales entre las que se encuentra la no prescripción y su imposibilidad de ser transferidos, si aún se conserva la naturaleza jurídica de ser Bienes Baldíos.

De la misma forma, la carta establece las funciones del Congreso y en el artículo 150, numeral 18 se instituye que debe “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”, estableciéndose así un régimen distinto a los demás bienes en cuanto a la apropiación o adjudicación de los bienes baldíos. Este mandato fue materializado con la expedición de la Ley 160 de 1994.

En este mismo sentido, la Ley 160 de 1994 plasmó la forma en que se adquiere la propiedad de los bienes baldíos y de quién puede proceder el **título traslativo de dominio**, así como la calidad y los derechos de los ocupantes, de la siguiente manera:

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado **por el Estado** a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad. (Art. 65)

"Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe

una mera expectativa" (Artículo 65, Ley 160 de 1994). (Subrayado y resaltado fuera del texto.)

De acuerdo a lo manifestado, el ocupante de un bien baldío no se refuta dueño del mismo, pues a la luz del derecho, no es visto como un poseedor, y frente a la adjudicación del bien, sólo tiene una mera expectativa de que el predio le sea adjudicado por parte del INCODER.

Por consiguiente, no es posible la apropiación de esta clase de bienes, ni procede su reconocimiento por vía judicial de ningún tipo, procediendo solamente su adjudicación por parte del Estado, si estos bienes se enmarcan dentro de lo dispuesto en el Capítulo XII de la Ley 160, en aspectos relacionados con la calidad de la persona que solicita la adjudicación, la extensión del predio, la calidad del predio, la explotación previa, entre otros.

Paralelamente es válido hacer alusión a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que en *Sentencia C-595 de 1995* recoge las líneas jurisprudenciales sobre la propiedad de los bienes baldíos y su característica de ser imprescriptibles¹⁸.

18 "(...) Sobre este mismo tema, la Corte ya se ha pronunciado, entre otras, en la sentencia C-060/93, que en esta oportunidad se reitera, concluyendo que los baldíos pertenecen a la Nación pues la Constitución de 1991 en esta materia no sufrió variación. Veamos:

"Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte".

"Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como lo es la Nación. Desde luego, la regulación constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato del Constituyente le corresponden, como es el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales".

"En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes."2 (Lo resaltado no es del texto).

(...)

es el artículo 63 superior, que textualmente reza: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables" (destaca la Corte). En consecuencia, no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación.

En el mismo sentido, el *Código Civil* dispone que “se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, **que están en el comercio humano**, y se han poseído con las condiciones legales.” (Art. 2518) (Resaltado fuera del texto)

A su vez el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 establece que:

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria.

Con respecto al artículo anterior se manifestó la Oficina Asesora Jurídica del INCODER en la circular 127 de 2009 en la que se expone:

Para el primer evento (títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria), hace referencia a las *Escrituras Públicas* debidamente inscritas, a través de las cuales el tradente transfiera derecho de dominio; que no se exprese que vende derecho de posesión o el dominio que transfiere lo hubo por el encierro y explotación económica de tierras de la Nación y declaraciones de terceros en que conste que X o Y persona viene ocupando B o C tiempo un terreno con tales linderos y áreas, toda vez que estas transferencias a la luz del inciso final del artículo 7º del *Decreto 1250 de 1970*, son enajenaciones de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, es decir, falsa tradición y en consecuencia, terrenos baldíos.

Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la Ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil, como se verá en seguida.(...).

Es necesario determinar la existencia o no de un bien baldío de la Nación para tales efectos se dispone en la Ley 160 en su artículo 48 que el INCORA, hoy INCODER, **efectuará la clarificación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el propósito de determinar si han salido o no del dominio del Estado, delimitar las tierras propiedad de la nación y determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.**

Con base en lo anterior se procede a analizar diversas tipologías de usurpación de la propiedad de la Nación (Baldíos) y se tocan otros aspectos. (Algunos datos fueron omitidos).

1. Predios que nacen a la vida jurídica como falsa tradición y que posteriormente son adquiridos a través de sentencias de pertenencia.

Falsa Tradición: Según concepto de la SNR No. 14636 del 24 de agosto de 2004 basado en el Decreto 1250 de 1970 expone en el artículo 7º que se encuentran las llamadas inscripciones de falsas tradiciones que hacen alusión a la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto (derechos herenciales, derechos y acciones en sucesión) o sin antecedente propio (para el autor sin antecedente propio hace alusión a terrenos baldíos). Relatando:

No es más que una inscripción que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido...

Con lo que dispone el artículo 81 del Decreto Ley 1250 de 1970, el folio de matrícula debe abrirse a solicitud de parte o de oficio por el registrador en estos casos:

- Cuando se presente para registro un acto o título constitutivo, traslativo o declarativo de un derecho real; - cuando se presente para registro un acto, una limitación o afectación del dominio o

una medida cautelar; - cuando haya de expedirse un certificado; - cuando se deba inscribir un acto de cancelación; - cuando se trate de posesión inscrita y a solicitud del poseedor regular...

(...) Tratándose de la apertura de folio de matrícula cuando se trate de posesión inscrita, que es la que ostenta el poseedor regular, basados en uno de los principios rectores del sistema registral moderno como lo es el principio de publicidad y conforme a la normatividad citada, la apertura de matrícula inmobiliaria no siempre ha de implicar que la primera anotación y su complementación estén sustentadas en un acto o título constitutivo, traslativo o declarativo del derecho real de dominio, sino que también es posible que un inmueble ingrese a la vida registral actual, tomando como base o punto de partida y para casos especiales, títulos contentivos de negocios jurídicos que impliquen transferencias de derechos, acciones y posesión, siempre y cuando tengan sustento en un antecedente registral contenido en los libros del antiguo sistema de registro...

Ahora bien debe advertirse que en la actualidad, **al ser la posesión un hecho, no un derecho, los actos que versen sobre ella no están sujetos a registro de acuerdo con el artículo 2° del Decreto Ley 1250 de 1970**, sin embargo con respecto a la posesión y su inscripción existe una excepción; amparada en los registros que se efectuaron antes de 1970, lo que significa que si la posesión tiene antecedente registral, no debe desconocerse y los posteriores actos que se realicen continuarán registrándose en la sexta columna del folio de matrícula respectivo según el caso; sin embargo dichos actos deben provenir del poseedor o de sus causahabientes(...)” (Resaltado fuera del texto).

Teniendo una noción sobre la falsa tradición se procede a analizar un caso en los cuales se da la apertura a un folio de matrícula inmobiliaria con fecha posterior a 1970 y posteriormente se busca la declaración la pertenencia por un juez, tipología denominada búsqueda de usurpación judicial de predios pertenecientes a la Nación.

ANOTACIÓN: Nro: 1	Fecha 25/2/1971	Radicación SN
DOC: ESCRITURA 7	DEL 20/1/1971	NOTARIA UNICA DE SAN ONOFRE VALOR ACTO: \$ 0
ESPECIFICACION:	OTRO 915 PROTOCOLIZACION E INFORMACION SUMARIA DE TESTIGOS FALSA TRADICION	
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)		
A: SALAS BARRERA ABRAHAM X		

Certificado de libertad y tradición objeto de estudio, se reserva el número de la matrícula.

Como se puede observar en el CLT expuesto el *Folio de Matrícula* es abierto a través de una falsa tradición con fecha posterior a 1970, una vez identificado este punto se procedió a buscar la escritura pública No. 7 del 71 que se registra en la anotación 1, en la que se puede observar:

mó lo siguiente: Que presenta a esta Notaría, una Información de -
Testigos levantada en el Juzgado Promiscuo Municipal de San Onofre,
para su debida protocolización en el Libro que para tal efecto se
lleva en esta Oficina.- Atendiendo a la solicitud hecha por el in

Escritura pública objeto de estudio, se reserva el número.

Como se observa el predio nació a la vida registral con la protocolización de información de testigos que aseguran que el ocupante lo ha venido poseyendo durante X años, declaración realizada ante un Juzgado Promiscuo, lo que contraria a lo citado previamente en la normatividad registral. Posteriormente el predio se pretende adquirir a través de declaración de pertenencia.

2. Predios que nacen a la vida jurídica a través de sentencias de pertenencia y después se transfieren como plena propiedad.

DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL
1) FINCA LOS NEGROS

MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(s) MATRÍCULA(s) (En caso de Integración y otros)

ANOTACIÓN: Nro: 1 Fecha 30/1/2006 Radicación 2006-569
DOC: SENTENCIA SN DEL: 16/12/2005 JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO VALOR ACTO: \$ 0
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 0131 DECLARACION JUDICIAL DE PERTENENCIA
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO
A: MARTINEZ ESCUDERO CAPITOLINO CC# 6812570 X

ANOTACIÓN: Nro: 2 Fecha 10/10/2007 Radicación 2007-340-6-8938
DOC: ESCRITURA 2023 DEL: 25/9/2007 NOTARIA QUINTA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 27.783.000
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 0125 COMPRAVENTA - B.F. 39722 DEL 10-10-07 \$298.040
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: MARTINEZ-ESGUDERO CAPITOLINO CC# 6812570
A: REFORESTADORA DEL CARIBE S.A. NIT# 8904053257 X

Certificado de libertad y tradición objeto de estudio, se reserva el número de la matrícula.

3. Predios que nacen a la vida jurídica como plena propiedad pero una vez revisado el folio matriz se evidencia una falsa tradición.

DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL
1) SIN DIRECCION SIN DIRECCION LA PROVIDENCIA

MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(s) MATRÍCULA(s) (En caso de Integración y otros)
1311

ANOTACIÓN: Nro: 1 Fecha 3/8/1988 Radicación 3564
DOC: ESCRITURA 765 DEL: 24/5/1988 NOTARIA1 DE SINCELEJO VALOR ACTO: \$ 4.080.000
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 106 LIQUIDACION DE SOCIEDAD CONYUGAL ADJUDICACION
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: BENAVIDES DE MARTINEZ MAGOLA
DE: MARTINEZ FERNANDEZ JORGE ALBERTO
A: MARTINEZ FERNANDEZ JORGE ALBERTO X

Folio segregado

Certificado de libertad y tradición objeto de estudio, se reserva el número de la matrícula.

Folio Matriz

Certificado Generado con el Pin No: 2113797892744997

Nro Matricula: -1311

Impreso el 1 de Diciembre de 2011 a las 02:48:43 pm
No tiene validez sin la firma del registrador en la última página

CIRCULO REGISTRAL: DEPTO: MUNICIPIO: :
FECHA APERTURA: 6/2/1978 RADICACIÓN: 073 CON: CERTIFICADO DE 6/2/1978

VEREDA:

ESTADO DEL FOLIO: **ACTIVO**

COD CATASTRAL:

COD CATASTRAL ANT: SIN INFORMACION

DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL
1) SIN DIRECCION SIN DIRECCION LA PROVIDENCIA

MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(s) MATRÍCULA(s) (En caso de Integración y otros)

ANOTACIÓN: Nro: 1 Fecha 17/12/1975 Radicación SN
DOC: ESCRITURA 1072 DEL: 3/12/1975 NOTARIA 2 DE SINCELEJO VALOR ACTO: \$ 280.000
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 101 VENTA FALSA TRADICION
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: RODRIGUEZ ROMERO MANUEL
A: MARTINEZ FERNANDEZ JORGE X

Certificado de libertad y tradición objeto de estudio, se reserva el número de la matrícula.

3. Predios que nacen a la vida jurídica como plena propiedad pero en realidad no lo son.

DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL
1) MANDINGA SEGREGACION

MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(s) MATRÍCULA(s) (En caso de Integración y otros)

ANOTACIÓN: Nro: 01 Fecha 16/11/1948 Radicación S/N
DOC: ESCRITURA 149 DEL: 4/10/1948 NOTARIA UNICA DE EL CARMEN VALOR ACTO: \$ 5.000
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 101 COMPRAVENTA - MODO ADQUISICION NATURALEZA Y NUMERO: E.P. # 149
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: PEREZ RICO EMILIO
DE: PEREZ RICO FELIPE
A: PEREZ RICO PEDRO X

Certificado de libertad y tradición objeto de estudio, se reserva el número de la matrícula.

En esta tipología el autor guarda sus reservas frente a la interpretación dada por el INCODER dispone:

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria. (art. 48, Ley 160, 1994) vs la interpretación de la circular 127 de 2009 en la que se expone:

Para el primer evento (títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria), hace referencia a las *Escrituras Públicas* debidamente inscritas, a través de las cuales el tradente transfiera derecho de dominio; que no se exprese que vende derecho de posesión o el dominio que transfiere lo hubo por el encierro y explotación económica de tierras de la Nación y declaraciones de terceros en que conste que X o Y persona viene ocupando B o C tiempo un terreno con tales linderos y áreas, toda vez que estas transferencias a la luz del inciso final del artículo 7° del Decreto 1250 de 1970, son enajenaciones de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, es decir, falsa tradición y en consecuencia, terrenos baldíos.

Ya que el autor considera que si en el folio de matricula un predio es registrado y aparece como de pleno dominio (sin que tenga inscritas falsas tradiciones, sin que tenga folio matriz con falsas tradiciones o inicio a la vida registral con declaraciones de pertenencia) con fecha anterior de 1974 este predio debe ser considerado como de pleno dominio ya que no tiene otro sentido la distinción realizada por el legislador, observandose desde el punto de vista del autor **una excepción a la imprescriptibilidad de los bienes baldíos en aras de proteger la seguridad jurídica de las transferencias del dominio en territorio nacional.**

El autor anota que de 163 predios revisados hasta el momento en ninguno de ellos ha encontrado una cedula real o transferencia del dominio del Estado a los particulares distinta a la adjudicación de bienes baldíos o del FNA.

De la misma forma el autor coadyuda sus reservas frente a la interpretación de la Oficina Asesora Jurídica teniendo en cuenta que en el mismo artículo se dispone lo siguiente

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público. (Art. 48).

Debido a lo anterior, el autor considera que la interpretación extensiva que hace la Oficina Asesora Jurídica del artículo 48 desborda sus competencias y debe ser revaluada, al contrario se podría idear un mecanismo en el que se revisen los predios que aparecen como pleno dominio antes de 1974 y que se encuentran en terrenos con las restricciones expuestas en el inciso anterior.

Claro esta, con la premisa anterior se presenta un problema jurídico en el sentido de determinar la situación de adjudicables o no adjudicables de estos bienes, en el sentido en que si se observa el mapa de zonas inadjudicables de Colombia, en el numeral 4.7 de este estudio, se puede observar que las zonas adjudicables del país cada vez esta mas reducida, entonces el autor considera que la determinación de adjudicable o no del predio, se debe observar a la luz de las características y condiciones que se presentaban en 1993, fecha en que, según interpretación dada por el autor al artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se formalizaron los predios que en apariencia son de pleno dominio.

6.3.4 Bienes Embargables e Inembargables.

Y la tercera y última característica es que son inembargables. Esto consiste en la imposibilidad de reserva o afectación de un bien para el cumplimiento de una obligación.

Contrario a esto el embargo es un mecanismo de reserva de un bien conocido como medida cautelar que a través de declaración judicial o administrativa garantiza el cumplimiento de una obligación.

Con respecto a si son embargables o no, la respuesta la orienta el Consejo de Estado en el 2001 de la siguiente manera:

En cambio, los bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas son bienes que generalmente pueden ser afectados con las medidas cautelares de embargo y secuestro, en desarrollo de los principios orientados a la efectividad de las decisiones judiciales. La Sala considera que el principio legal de inembargabilidad que prevé el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, art. 19) para ciertos bienes, derechos y recursos de propiedad de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, no se extiende a las entidades territoriales y sus organismos descentralizados. Por consiguiente, tales bienes son en principio embargables; tan sólo serán inembargables en los términos indicados en el artículo 684 del *Código de Procedimiento Civil*. De la anterior disposición se desprende que es inembargable el bien fiscal que tenga las siguientes características: a) Que sea de propiedad de una entidad territorial; b) Que esté destinado a un servicio público. c) Que el servicio público sea prestado por el Estado o por el ente territorial de manera directa o por medio de su concesionario. Son bienes de dominio público el conjunto de bienes destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o que están afectados al uso común, tal como se desprende de los arts. 63, 82, 102 y 332 del Estatuto superior. Consejo de Estado, sección tercera, Sentencia 76001-23-31-000-1999-0043-01(18503), 2001)

En conclusión, son embargables o no dependiendo las circunstancias propias de cada bien y en cabeza de quien recae.

Frente a los bienes baldíos, el autor considera que no son embargables, basado en que no tienen (entre comillas) en su mayoría un antecedente registral, sin embargo en el estudio realizado por el autor se evidenció que sobre bienes baldíos que en apariencia son de pleno dominio se registraron hipotecas, embargos y hasta remates.

6.3.5 Dominio de los Bienes Fiscales.

Retomando la noción de bienes fiscales del artículo 674 del Código Civil es necesario tener claridad sobre quien ejerce el dominio de este tipo de bienes y la respuesta correcta es el Estado ya que este ejerce un dominio aparente sobre todo el territorio nacional.

Con respecto a los bienes baldíos el Estado ejerce su dominio aparente a través del Incoder o la entidad que a futuro ejerza sus funciones.

6.4 Finalidad de los Bienes en General

Los bienes de los particulares tienen como su principal fin usarlos para la satisfacción de las necesidades de los propietarios o a quienes estos designen para el cumplimiento de este fin y el de gozarlos bajo la tutela del ordenamiento (uso y goce).

Con respecto a la propiedad privada del Estado este al igual que los particulares los puede usar y valerse de ellos, pero sujeto a lo establecido en la constitución, específicamente lo manifestado en la misma en su artículo 2 que reza:

Son fines esenciales del Estado: servir a la Comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la *Constitución*; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la

vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Const., 1991)

Esta es la base para el manejo de los bienes fiscales y propiedad privada del Estado, el Estado debe cumplir a cabalidad sus fines, como administrador de la confianza depositada en sus acciones bajo los parámetros constitucionales emanados del pueblo.

Es por eso que el autor busca averiguar con este estudio si los bienes baldíos sirven a la comunidad, le generan prosperidad a la sociedad o la empobrece, apoyan el desarrollo de los derechos fundamentales o, contrario a esto generan, una mayor brecha en su cumplimiento.

6.5 Clasificación de los Bienes Fiscales

Se procede a tratar en este trabajo la clasificación de los tipos de bienes fiscales y para esto el autor toma como base lo dispuesto en el Código Civil en donde se expresa que los bienes fiscales son clasificados en: **comunes, estrictamente fiscales y adjudicables**.

Sin embargo, el autor añadiría los bienes fiscales que en un principio son adjudicables pero su naturaleza hace que sean no adjudicables; por sus características y restricciones de uso.

Los fiscales Comunes son todos aquellas infraestructuras y propiedades con las que cuenta el Estado para la consecución de sus fines, de las cuales tiene un uso exclusivo, así los particulares se valgan de estos para la satisfacción de sus necesidades.

En la Revista de Derecho, Universidad del Norte (N°13, Pág. 51, 2000) nos dan ejemplos de escuelas, edificios y demás objetos que las integran.

Los estrictamente fiscales están constituidos igualmente por todos los ingresos que integran el presupuesto general de la Nación, regulado por el decreto 111 de 1996 en los que encontramos los impuestos, las rentas, las contribuciones, etc.

Los adjudicables que son algunos Bienes Baldíos y los bienes que integran el Fondo Nacional Agrario.

Los primeros se encuentran definidos en el artículo 675 del *Código Civil* así: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”.

El segundo tipo de bienes, regulados por la Ley 160 de 1994, son parte integrante de la inversión social que desarrolla el Estado tal como se establece en el artículo 16 de la Ley 160 de 1994 y en el Acuerdo 266 de 2011 del INCODER.

Los no adjudicables, son los que en un principio están destinados a ser adjudicables pero que debido a sus propias características dejan de serlo, sea por su ubicación, su capacidad agrológica o por los proyectos de utilidad pública que se adelanten en los mismos o aledaño. (Para ilustrar este tema remítase al mapa en el capítulo 4.7. de zonas inadjudicables).

6.6 Clasificación de los Bienes Baldíos

Concluyendo esta etapa de la investigación, se determina que los Bienes Baldíos son aquellos bienes corporales, inmuebles, de cuerpo cierto, no fungibles (salvo su uso inadecuado extremo), imprescriptibles, inembargables, inalienables que se encuentran al interior del

territorio nacional y que carecen de un título otorgado legítimamente por el Estado, con el cual se haya transferido el dominio sobre los mismos a una persona determinada.

Estos bienes se pueden clasificar a su vez en:

Se pueden determinar 5 subclases de bienes baldíos:

- Los baldíos que se encuentran al interior de las áreas urbanas entregadas a los municipios (Ley 137 de 1959).
- Los Bienes Baldíos que son administrados inicialmente por el INCORA hoy INCODER y que fueron entregados a los municipios (Decreto 1333 de 1986, art. 10).
- Los demás que son administrados por el INCODER (Ley 135 de 1961 art. 3; Ley 160 de 1994 art. 65) y que pueden ser entregados a otras autoridades con funciones afines, según la Ley 489 de 1998, artículo 9 o que pueden ser adjudicados a los particulares que los ocupen y cumplan con ciertas condiciones.
- Los Bienes Baldíos no adjudicables por sus características y restricciones de uso, que en caso de no encontrarse en zonas protegidas podrían ser entregados al CISA para su administración.

Como conclusión de este capítulo podemos decir que el bien baldío o baldíos son todas las tierras que pertenecen a la Nación situadas dentro de los límites territoriales del país que carecen de otro dueño.

O aquellos tierras que habiendo sido adjudicadas con ese carácter, hubiesen vuelto al dominio del Estado debido a la posible reversión en caso de incumplimiento de las prohibiciones legales (violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, y del medio ambiente, o se compruebe que en el terreno adjudicado se

encuentren cultivos ilícitos o el incumplimiento de las obligaciones bajo las cuales se realizó el procedimiento de adjudicación) o adquiridos a través de procesos ilegales.

6.7 Aspectos Generales de Adjudicación de un Predio Baldío y Procedimiento para la Adjudicación

Para efectos de nuestro estudio se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 que establece la obligación para el INCORA (hoy INCODER) de clasificar las tierras que están actualmente en dominio del Estado y cuáles de ellas han salido de su dominio.

Igualmente dispone que se debe delimitar cuales son las tierras propiedad de la nación y cuando se presenta una indebida ocupación de terrenos baldíos.

Frente a estos terrenos baldíos opera el fenómeno de la adjudicación que no es más que un procedimiento en el que el INCODER revisa el cumplimiento de unos requisitos¹⁹ y adjudica a solicitud del interesado o a oficio, proceso que puede durar hasta 4 años en obtenerse.

El tenedor de un terreno baldío **solo se tiene una mera expectativa** frente a la adjudicación del bien. Por mera expectativa se entiende:

Las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador. (Corte Constitucional, Sentencia C-410, 1997).

Como mera expectativa, igualmente denominada situación jurídica abstracta u objetiva, se ha considerado aquella situación en la cual el texto legal que la ha creado aún no ha concretado o

¹⁹ Requisitos que debe cumplir el solicitante:

- No tener un patrimonio neto superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales.
- Haber ocupado y explotado el predio directamente el solicitante, durante un término no inferior a 5 años. El tiempo de ocupación de un colono anterior, no puede sumarse a la ocupación de quien solicita la adjudicación. Es decir, no es transferible a un tercero.
- Demostrar que tiene bajo explotación económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita.
- No ser propietario o poseedor, a cualquier título, de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.
- No haber sido funcionario, contratista o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación.
- Formular la solicitud de adjudicación
- Explotar el terreno de acuerdo a las condiciones agrológicas del predio.

definido sus efectos en favor o en contra de una persona” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Hoyos, 1996)

El Incoder sin embargo puede ser flexible en el cumplimiento de los requisitos para adjudicar un bien baldío, por ejemplo si éste no cumple el requisito de explotar el terreno de acuerdo a las aptitudes agrologicas del predio, se puede realizar un Plan Gradual de Reconversión y se adjudica el bien.

La adjudicación de bienes baldíos presenta una limitante con respecto a la extensión del terreno a adjudicar.

En Colombia se ha implementado la noción de Unidades Agrícolas Familiares, que es un concepto asimilado a una empresa básica de producción agropecuaria, acuícola o forestal, que busca una equiparación de las condiciones agro-ecológicas de la zona en que se pretenda realizar la adjudicación para que la familia que la explota pueda obtener una remuneración adecuada y disponer de un excedente capitalizable que aumente su patrimonio.

El concepto de UAF se encuentra actualmente instaurado bajo la *Resolución 41 de 1996* (antecedentes Ley 135 de 1961), que tuvo en cuenta la tecnología adecuada para explotar los bienes y obtener la remuneración mínima para sobrevivir y capitalizar como se expresó anteriormente.²⁰

Otro punto a tener en cuenta para la adjudicación de un terreno baldío es el estudio de restricción para la adjudicación.

20 Frente al punto anterior el autor considera que se debe reevaluar este concepto debido a que la tecnología y los avances científicos con la que se contaba hace 15 años ya ha cambiado y la eficiencia es más fácil adquirirla actualmente sin que sean necesarias extensiones de tierra que superen las 500 hectáreas. Este punto ha tenido consenso al interior del INCODER desde el año 2009, actualmente en la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, en donde el autor entró a mediados del 2012 como asesor, se está adelantando una verificación institucional de los resultados obtenidos en convenio celebrado con el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) cuyo objeto era la reformulación de las UAF en 10 departamentos.

Cuando se realiza el estudio técnico legal de la solicitud se tiene en cuenta la noción de predios inadjudicables que por razón de su ubicación o restricciones a su uso no se pueden adjudicar como es el caso de:

- Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.
- Las aledañas a Parques Nacionales Naturales.
- Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica (parágrafo art. 67 Ley 160 de 1994)
- La reserva territorial del Estado y los demás que señalen las Leyes.
- No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas Comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.
- Los playones y sabanas Comunes constituyen reserva territorial del estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar (inciso 8, art. 69, Ley 160, 1994).

Teniendo en cuenta lo anterior y con base en el mapa que se puede observar a continuación, las áreas adjudicables son muy reducidas, principalmente por los 5 kilómetros de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables que deberían ser máximo de 100 metros.

Es aceptado anotar que en el procedimiento de adjudicación participan peritos expertos en la materia que realizan inspecciones oculares de los terrenos para determinar la ubicación del

inmueble, linderos, colindantes, clase de explotación del predio, si está adelantada directamente por el interesado, si corresponde a la aptitud agropecuaria, así como el tiempo de ocupación y aprovechamiento económico, emitiendo concepto sobre la viabilidad de la adjudicación del predio baldío, tal como es definido en los procedimientos de adjudicación del INCODER.

En caso de que una persona se sienta con mejor derecho a que se le adjudique el terreno baldío puede interponer un incidente dentro del proceso de solicitud de adjudicación acompañado de los documentos que acrediten ese mejor derecho desde el momento en que se hace la solicitud de la adjudicación hasta que se hace la fijación en lista, **esta es la única herramienta de oposición frente a terceros que tiene un ocupante de baldío.**

Al interior del procedimiento de adjudicación, si se quieren impugnar los actos administrativos que le sean contrarios al interesado, éste puede interponer el recurso de reposición ante el mismo funcionario que emitió el acto, sin embargo se puede acudir a la vía contenciosa sin necesidad de interponerlo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente a este punto el autor considera que se debe crear una instancia para que se pueda interponer el recurso de apelación con el fin de garantizar el derecho a la doble instancia en la vía gubernativa para evitar tramites lentos y la congestión de la jurisdicción contenciosa, claro está que si la administración considera que el fundamento de su decisión es contrario a la *Constitución* y a la Ley en el antiguo *Código Contencioso Administrativo* podía realizar la revocatoria directa de sus propios actos, a partir del 2 de julio de 2012 el nuevo estatuto, Ley 1437 de 2011, establece que debe ser solicitada a la jurisdicción contenciosa.

VER MAPA DE ZONAS INADJUDICABLES.

Es válido hacer referencia para finalizar este capítulo a la función social y ecológica de la propiedad. Por lo tanto, se exponen algunos referentes jurisprudenciales que permiten fundamentar lo anteriormente expuesto.

“Reivindicando el concepto de la función social, el legislador puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales” (Corte Constitucional. Sentencia T-427, 1998)

En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. (Corte Constitucional. Sentencia T-245, 1997)

La protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes. (Corte Constitucional, Sentencia T- 411, 1992)

La reducción de gases de efecto invernadero (GEI) es de gran trascendencia. En este sentido, desde la agricultura y la ganadería se pueden aminorar los GEI provenientes de las emisiones de metano causadas por los desechos del ganado y los cultivos de arroz. Por otro lado, la reducción del desperdicio de alimentos en el mundo adquiere un gran valor, pues el uso eficiente de este recurso ayuda a mejorar la nutrición de la población más vulnerable (Ortiz, 2012).

Las consecuencias del cambio climático afectan de manera directa a la agricultura, desde esta perspectiva se han desarrollado distintos estudios en los cuales se intenta determinar los cambios en la productividad de la agricultura y la ganadería, sectores de esencial importancia toda vez que en algunos países de Latinoamérica representan un gran porcentaje del PIB y son vitales para la seguridad alimentaria de las naciones (Ortiz, 2012).

7 Aproximación al Régimen Jurídico de los Bienes Baldíos²¹

Para realizar una aproximación al tema central de esta investigación es necesario estudiar el enfoque dado en la evolución normativa iniciando con una presentación de la Ley 200 de 1936.

Esta Ley propone una presunción de propiedad privada referida a los Bienes Baldíos, es una presunción que actualmente se encuentra desvirtuada²² por la existencia de un registro público.

En el registro se determina cuál bien es propiedad privada legalmente o cual no y es oponible a terceros debido a la publicidad que otorga.

²¹ Como anexo a este trabajo se puede encontrar una línea del tiempo normativa.

²² En esa época también se encontraba desvirtuada con los títulos originarios expedidos por el Estado que no hayan perdido su eficacia legal, los títulos inscritos con anterioridad a la Ley 200 de 1936 en el que conste tradiciones de dominio por un lapso no menor del término del señalado para la prescripción extraordinaria, salvo que no sean adjudicables o que estén destinados o reservados al uso público.

La presunción planteada por la Ley 200/36 exponía que la propiedad privada era aquella posesión de un fundo en el que se explota económicamente su suelo con cultivos, ganado o cualquier otra forma de explotación económica sin impedir la existencia de porciones incultas²³ al interior de estos fundos.

A la postre señala que los Bienes Baldíos son aquellos que no cumplen con la explotación requerida para que sea equiparado a propiedad privada, en otras palabras, se refiere a los bienes incultos, equiparando incultos a la no explotación del bien de ninguna forma y de la totalidad del bien.

Otro elemento que incluye esta Ley (200/36) a los Bienes Baldíos es que solamente serán baldíos aquellos bienes rústicos, y por rústicos se refiere a bienes rurales, no los inmersos en ciudades, sino los que por el contrario se encuentran por fuera del perímetro urbano.

Es pertinente hacer referencia a la protección al medio ambiente que introduce esta Ley, específicamente en lo que respecta a la protección de las vertientes hidrográficas y a los bosques que las componen, tanto en Bienes Baldíos como en la propiedad privada.

Es un punto que se resalta por la connotación que actualmente tiene el medio ambiente a nivel global, en especial el agua.

Continuando con el estudio de la Ley **200 de 1936** es válido hacer mención de la prescripción adquisitiva del dominio consagrada en su artículo 11, que es atribuida exclusivamente para la adquisición de bienes que se presumen baldíos pero que en realidad no lo son, lo anterior bajo las siguientes condiciones:

23 Con las palabras "porciones incultas" la Ley se refiere a porciones de tierra no cultivadas, no al bien en general.

- Siempre que se exploten económicamente (cultivos, ganados, plantaciones)
- De manera pacífica (se puede desvirtuar la forma de posesión pacífica por el inicio de un juicio de lanzamiento por ocupación de hecho, figura incluida en esta Ley),
- Por un término de 5 años sin que sea evidente signos que hagan pensar que sea propiedad privada (se puede desvirtuar con cerramientos u otro signo de cercado del terreno).

Con respecto a este tema es la única prescripción adquisitiva que se encuentra en esta Ley y que solamente es consagrada para bienes privados por lo que se concluye que por ser específica frente a estos bienes no cobija a los Bienes Baldíos.

Ocho años después la Ley 100 de 1944 fortaleció aún más la propiedad al decretar la ampliación de diez a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados, ya que la norma anterior disponía que si no se explotaban los predios durante 10 años, se procedería la restitución de los mismos.

Vale la pena anotar que posteriormente se expidió la **Ley 135 de 1961** que dio origen al INCORA y se profundizó en el tema de baldíos, generando la figura de Unidades Agrícolas Familiares y la extensión máxima de adjudicación de los mismos. Esta norma incluyó la necesidad de otorgarle tierras a los campesinos desposeídos al igual que mecanismos de adecuación de tierras fundamentada en la generación de producción y dotación de servicios sociales básicos y otros complementarios, teniendo como principal ejecutor al INCORA.

Con respecto a este punto el autor se basa en estudios realizados previamente²⁴ con relación al tema.

Se evidenció que la causa raíz de la deficiencia de esta Ley, tiene origen en que, a pesar de tener una gran cobertura en los aspectos relevantes para el tema tratado en la investigación (baldíos) y siendo necesarios para obtener una óptima aplicabilidad (se convertirían en dueños de la tierra quienes la hubieran trabajado), no se definían los mecanismos necesarios para llevar a cabo lo propuesto por la misma; principalmente en lo referente al acompañamiento y asesorías en general.

En la problemática anteriormente expuesta se buscó eliminar con la expedición de la Ley 1 de 1968 al interior del Frente Nacional.

Dicha Ley reglamentó la Unidad Agrícola Familiar y generó instrumentos para la redistribución de la tierra, la venta de los predios y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Los principales contradictores de esta Ley fueron los latifundistas, quienes se opusieron a su desarrollo y desencadenaron la agudización de los conflictos por la tenencia de la tierra. (Heshusius, 2005)

Pero todo lo anterior se vio frenado bajo el gobierno de Misael Pastrana debido a los conflictos que se venían presentando en el país como resultado de los efectos (invasión de tierras principalmente) de las Reformas anteriormente expuestas.

Como consecuencia, se evidenció el aumento de la resistencia en contra de las organizaciones campesinas por parte del Gobierno, originado por la presión ejercida por los

24 Heshusius Rodríguez, Karen. Medición del Impacto de un Programa de Reforma Agraria en Colombia, mayo de 2005. Tesis de Maestría en Máster Economía, Universidad de los Andes. ISSN 1657-7191.

Gremios de Producción de Alimentos, lo cual se materializó en 1973 cuando se estableció el Acuerdo de Chicoral, que dio origen a las Leyes 4ª, 5ª y 6ª de 1973.

Con la entrada en vigencia de estas Leyes, el INCORA se hizo más inoperante debido a la forma en que se instrumentó la calificación de predios y las posibilidades de expropiación, basados en mínimos de productividad por cultivos y por región.

Claro está que a través de estas Leyes se dio origen a la renta presuntiva²⁵ de la tierra, para incentivar la producción de la misma pero no tuvo mayor aplicación en el año de expedición.

Para el autor, el principal aporte de estas Leyes fue la creación del financiamiento del sector agropecuario y la asistencia técnica; sin embargo, muy seguramente ocurriría lo mismo hoy, con su similar Agro Ingreso Seguro al cual principalmente accedieron las familias con mayor influencia.

Posteriormente se expidió la **Ley 30 de 1988** que también reguló y modificó el manejo, la titulación, la forma y las extensiones en la adjudicación de baldíos, y generó mayor agilidad en la redistribución de las tierras.

Consecutivamente se debe pasar a la **Ley 160 de 1994** que regula la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de los Bienes Baldíos de la Nación, consagrando elementos como a quién se le da preferencia en la adjudicación, la protección del medio ambiente y el

25 “El estado ha supuesto que los contribuyentes, como mínimo deben obtener una utilidad sobre su patrimonio líquido del 3%, es decir, que el estado parte del supuesto que toda empresa debe obtener utilidades, sin importar las condiciones y circunstancias económicas del país y de la misma empresa.

En cierta forma este sistema busca castigar los capitales inactivos, pero afecta también a sectores de la economía que por políticas o circunstancias ajenas a su control se ven en dificultades económicas.

La tributación sobre renta presuntiva viola uno de los principios constitucionales del derecho tributario y es el de la capacidad de pago, ya que no mide ni tiene en cuenta lo que el contribuyente, de acuerdo a sus ingresos y utilidades puede aportar a las arcas del estado para que este cumpla con sus obligaciones sociales.

Veamos lo que dice el Estatuto Tributario sobre la renta presuntiva.

Art. 188.- Modificado, art. 9, L. 1111 de 2006. BASE Y PORCENTAJE DE RENTA PRESUNTIVA. Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que la renta líquida del contribuyente no es inferior al seis por ciento (6%) {Hoy 3% con la modificación hecha por el art. 9 de la Ley 1111 de 2006} de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior.”

<http://www.gerencie.com/renta-presuntiva.html>

establecimiento de zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural como disposición en contra de los latifundios.

Esta Ley trae consigo una gran reforma que originariamente se puede catalogar como de gran beneficio para el desarrollo rural campesino, el desarrollo económico en general, el cuidado del medio ambiente y de la adecuada distribución de la propiedad, lo que lleva a encausarse esta investigación a determinar la eficiencia de estas disposiciones para poder realizar un adecuado análisis económico de la misma.

7.1 Bienes Baldíos en la Ley 160 de 1994

Los Bienes Baldíos en esta Ley se encuentran ubicados en el capítulo XII aunque al interior de toda a norma se encuentran disposiciones que los afectan, como los indicadores de demanda manifiesta de tierras, nivel de pobreza teniendo como criterio el índice de necesidades básicas insatisfechas²⁶, el grado de concentración de la propiedad, el índice de ruralidad de la población, las posibilidades financieras del INCODER en la Ley INCORA y de la población campesina, el medio ambiente (utilización racional de los recursos renovables), la adquisición de tierras, los subsidios, la expropiación y sus causales, las Unidades Agrícolas Familiares y las parcelaciones, la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, la extinción del dominio sobre tierras incultas, entre otros que se trataran con más detalle a lo largo de la investigación.

26 La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.
http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=831&id=346&option=com_content§ionid=35&task=category

7.1.1 Requisitos que debe cumplir el solicitante de adjudicación de predio baldío.

- No tener un patrimonio neto superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales.
- Haber ocupado y explotado el predio directamente el solicitante, durante un término no inferior a 5 años. El tiempo de ocupación de un colono anterior, no puede sumarse a la ocupación de quien solicita la adjudicación. Es decir, no es transferible a un tercero.
- Demostrar que tiene bajo explotación económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita.
- No ser propietario o poseedor, a cualquier título, de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.
- No haber sido funcionario, contratista o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación.
- Formular la solicitud de adjudicación.
- Explotar el terreno de acuerdo a las condiciones agrológicas del predio.

7.1.2 Aspectos generales de los Bienes Baldíos Ley 160 de 1994 y otras normas.

- Los ocupantes de este tipo de bienes no se les considera poseedores y frente a la adjudicación del bien solo tienen una **mera expectativa**, pero es necesaria una ocupación previa de 5 años del peticionario.
- La adjudicación de terrenos baldíos se hará por solicitud del interesado o de oficio.
- La adjudicación se hará teniendo en cuenta los criterios de unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas según se determina en la Resolución 017 de 1995 del INCORA y otras previamente señaladas.

- Para que se pueda adjudicar un baldío este tiene que tener aptitud agropecuaria siempre que sea a favor de personas naturales, empresas Comunitarias y cooperativas campesinas; ya que si es a favor de entidades públicas se puede dar la adjudicación por reserva o destinación para utilidad común.
- Se decretará la **reversión** del baldío adjudicado a la Nación cuando:
 - 1- Se violen normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Esto quiere manifestar que la explotación de los bienes baldíos debe hacerse con sujeción a estas normas.
 - 2- Incumplimiento de obligaciones y condiciones estipuladas para la adjudicación. Esto es más que todo para el caso de las fundaciones o asociaciones que solicitan la adjudicación de un bien baldío para desarrollar cierta actividad u objeto y no lo cumplen.
 - 3- Cuando se dedique el terreno a cultivos ilícitos.
 - 4- En el caso cuando el bien es adjudicado a una entidad pública para la construcción de un bien de utilidad pública y está no lo hace dentro del término estipulado.
- No se pueden adjudicar Bienes Baldíos a 5 kilómetros del lugar donde se adelanten explotación de recursos no renovables, o en zonas aledañas a parques naturales o planes viales.
- Las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional solo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos.
- Se da preferencia a los campesinos o pescadores en cuanto a las adjudicaciones.

- No se adjudicarán sabanas o playones inundables por ríos, lagunas o ciénagas, salvo explotación de cultivos de pancoger.
- No se pueden hacer adjudicaciones en terrenos declarados como de reserva indígena o Comunidad indígena.
- No se les adjudicará tierras baldías a quienes su patrimonio supere los 1000 salarios mínimos mensuales legales sea persona natural o jurídica (se tendrá en cuenta la suma de los patrimonios de los socios cuando estos superen los patrimonios de la sociedad) igualmente si esto se cumple en una sociedad en la que el peticionario haga parte, o su conyugue o compañero permanente o hijo menor de edad; salvo empresas especializadas del sector agropecuario (capítulo XIII).
- No se les adjudicará tierras baldías a quienes hayan ostentado la calidad de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación o los socios de la persona jurídica que requiere la adjudicación. Igualmente, si esto se cumple en una sociedad en la que el peticionario haga parte, o su conyugue o compañero permanente o hijo menor de edad.
- El INCODER podrá revocar en cualquier tiempo las resoluciones de adjudicación por violación a las prohibiciones.
- Ninguna persona podrá comprar terrenos adjudicados como baldíos si las extensiones de tierra superan las extensiones máximas de Unidades Agrícolas Familiares. (ver acumulación de UAF 7.1.6)

- No se pueden entregar como aporte a sociedades o Comunidades bienes adjudicados como baldíos, siempre que estas personas jurídicas sobrepasen las extensiones máximas permitidas de Unidad Agrícola Familiar. Según criterio del autor esta disposición es inconstitucional debido a que la *Constitución* en el artículo 64 incentiva la asociatividad campesina.
- Quien enajene tierras baldías siendo adjudicatario no se le podrá hacer nuevas adjudicaciones antes de 15 años desde la fecha en que se le titularon las anteriores.
- Los terrenos baldíos no se podrán fraccionar en extensiones inferiores a las señaladas como Unidad Agrícola Familiar en la zona de su ubicación y cuando se van a fraccionar se requiere autorización del INCORA. El autor tiene sus reservas en los casos en que se presente una disolución de la sociedad conyugal y se haga necesario el fraccionamiento del predio, punto que debe ser tenido en cuenta a manera de excepción.
- Todas las restricciones que tienen los terrenos baldíos deben estar consignados en los títulos y registros de propiedad.
- No se podrá gravar con hipoteca un bien baldío dentro de los 5 años siguientes a su adjudicación, salvo créditos agropecuarios. En caso de presentarse ejecución de la hipoteca el INCORA tiene la primera opción de compra.
- Las tierras baldías que no puedan ser adjudicadas y que se encuentren ocupadas el INCORA podrá restituirlas en la forma prevista en el art. 318 del *Código de Procedimiento Civil*, si el poseedor es de buena fe se le negociaran las mejoras realizadas.

- No se podrá adjudicar un terreno baldío si su ocupación se deriva del fraccionamiento de tierras que hayan sido tenidas por terceros de manera indebida.
- El INCORA podrá establecer reservas a terrenos baldíos cuando sean objeto de aprovechamiento para el interés general o conveniencia nacional todo esto con aprobación del Gobierno Nacional.
- Se podrán reservar terrenos baldíos para personas jurídicas sin ánimo de lucro y que tengan por objeto la preservación del medio ambiente y la protección de los recursos renovables. Vale la pena profundizar en el trabajo final sobre las reservas.

A la par se expidió el acuerdo 028 de 1995 que reglamenta lo concerniente a las Zonas de Desarrollo Empresarial con fundamento en los artículos 80 y 82 de la Ley 160 de 1994 y que toca directamente el tema de baldíos al dársele la opción a los campesinos y a sociedades con objeto social relacionado con explotación agropecuaria de celebrar un contrato con el INCODER, basado en un proyecto productivo, en áreas determinadas como baldíos, por un término de 5 años y explotándose las 2/3 partes del predio y que beneficie a la Comunidad residente en el municipio.

El contrato puede tener una adición de un mayor porcentaje de terreno y se le podrán adjudicar los terrenos después de finalizado el contrato.

Para el autor esta disposición si está más acorde con el artículo 64 de la *Constitución*, pero su similitud a los PEDAF y ZIDRES (ver capítulo acumulación de UAF 7.1.6) puede derivar en que los grandes empresarios se apoderen de los terrenos baldíos.

Este acuerdo busca incentivar y proteger la inversión privada para el desarrollo agropecuario de este país, pero no ha sido desarrollado como se ha esperado por falta de

comunicación, capacitación y sobre todo por falta de delimitación de los terrenos baldíos. Para precisar este tema aún no se han declarado ZDE en el país.

7.1.3 Aspectos Generales de la derogada Ley 1152 de 2007.

Posteriormente se expidió la Ley 1152 de 2007 que reformaba toda la organización y el manejo de los Bienes Baldíos pero fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, sentencia C175 de 2009, por no haber tenido en cuenta a las negritudes en la elaboración concertada de la misma, pero a pesar de ello vale la pena estudiar el modelo propuesto con respecto a los Bienes Baldíos.

Primero que todo establecía preferencia en la adjudicación de Bienes Baldíos a las personas de escasos recursos y mujeres campesinas cabeza de familia priorizando en planes o programas considerados estratégicos para el desarrollo regional, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.

En segundo lugar, hacía bastante énfasis en la protección del medio ambiente a través del uso adecuado y racional de aguas y tierras.

En tercer lugar, buscaba el fortalecimiento de la reversión de tierras baldías y de los baldíos indebidamente ocupados.

En cuarto lugar, le entregaba en administración al Ministerio del Medio Ambiente los Bienes Baldíos inadjudicables o que se hallaran en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos.

En quinto lugar, se mantenía la posibilidad del INCODER de determinar áreas de reserva campesina, bajo las mismas condiciones de la normatividad anterior, incorporando la venta de dichos bienes.

Otro de los puntos relevantes que se pretendía incorporar en esta Ley era con respecto a los desplazados de terrenos baldíos en el que se incluía que se les sumaría el término de la ocupación más el término del desplazamiento para poder acceder a la adjudicación de estos terrenos, hoy en la Ley de víctimas solo se les tiene en cuenta el término de su ocupación, si al momento del despojo o abandono se contaba con el término de ocupación requerido se procederá a la adjudicación, cuando me encontraba en la comisión de ponentes de la Ley de víctimas se propuso su adjudicación inmediata así no hubiese cumplido el término.

En sexto lugar incorporaba otro punto que podría causar conmoción era el de destinar los bienes objeto de la declaratoria de extinción del dominio como bienes baldíos, y el autor plantea la palabra “conmoción” debido a que la información sobre estos bienes es restrictiva de las altas esferas del Gobierno, puede generar mayores brotes de violencia y finalmente vendrían quedando en manos de personas no contempladas como campesinos, indígenas o mujeres cabezas de familia, hoy en día ingresaban inicialmente al Fondo Nacional Agrario pero por disposición del Gobierno Nacional están siendo utilizados para la restitución de tierras a los despojados (Ley 1448 de 2011).

Finalmente, mantiene figuras como la de mera expectativa, la reversión, las Unidades Agrícolas Familiares, las restricciones a las adjudicaciones (salvo que disminuye de 5 kilómetros a 500 metros donde se estén explotando recursos no renovables y la disminución del capital máximo que puede tener el ocupante del baldío de 1000 SMMV a 500 SMMV).

7.2 Régimen Parcelario De Los Bienes Baldíos

Los Bienes Baldíos están sometidos al régimen parcelario, según lo dispuesto en los artículos 72 y 73 de la Ley 160 de 1994.

El régimen parcelario se define como la situación jurídica de una parcela bajo una legislación especial durante un periodo de tiempo, la cual se enfoca en proteger la tenencia de la propiedad de los predios adjudicados en Unidades Agrícolas Familiares restringiendo la posibilidad de transferencia del dominio durante el periodo de restricción.

Esta figura fue incorporada en la legislación colombiana en la Ley 135 de 1961, tal como lo expone el Dr. Manuel Ramos Bermúdez, el cual en su escrito plasma la esencia del debate político en el Senado que dio origen a esta figura así:

Conforme a la expresada ponencia, las limitaciones a la libre enajenación de las parcelas o unidades agrícolas familiares, fueron propuestas por los representantes de los trabajadores agrarios en los documentos preparatorios de la Ley, buscando consolidar una propiedad y economía campesina estable, a través de mecanismos que garantizaran su seguridad jurídica, la permanencia de los beneficiarios en el campo, defender a los campesinos de la imprevisión y evitar que al cabo de cierto tiempo se formaran nuevas zonas de minifundio, o que la propiedad rural volviera a concentrarse. Incluso se previó que esas unidades de producción pudieran someterse al régimen de patrimonio de familia inembargable e inajenable. (Evolución del Régimen Legal y Reglamentario de la Propiedad Parcelaria en la Legislación Agraria Colombiana, curso de capacitación del INCODER)

Lo que buscó el legislador es proteger al campesinado, que es vulnerable ante las diferentes agrupaciones de poder que con sus recursos e influencias disminuyen los espacios para el campesinado colombiano acceda o mantenga la propiedad rural.

Cuando el autor se refiere a diferentes agrupaciones de poder se pueden enumerar las legales y las ilegales, las ilegales buscan despojar al campesino de sus predios a través de vías de hecho o a través de maniobras fraudulentas, las legales es la arremetida empresarial que busca la concentración de la tierra para realizar macro proyectos.

Ciertamente, en Colombia hay un uso inapropiado de la tierra. Pero, más allá de eso, el problema de la tierra en Colombia es complejo, sobre todo porque hay un problema de la tenencia de la tierra en la que los grupos armados están involucrados y otra referida a la inseguridad jurídica de los derechos de propiedad que permiten que estos flagelos den frutos.

(...) la tierra se concentra excesivamente en unas pocas familias tradicionales que tienen amplio poder político y militar en sus respectivas regiones. La alta concentración de la propiedad se constituye entonces como un factor que contribuye a la pobreza al ser un modelo de producción caracterizado por una baja productividad (Ibáñez, A.M., 2004).

La concentración actual de propiedad de la tierra es un foco de guerra, desórdenes públicos, baja competitividad y la productividad.

Es necesario fortalecer las instituciones públicas, tales como la política de Restitución de Tierras y la introducción de la democracia y de la presencia del Estado en el campo colombiano.

Varias instituciones deben ser creadas para reducir la concentración de la tierra y la figura del gran terrateniente con grandes áreas cultivables que no son aprovechadas.

Los problemas de productividad en el campo colombiano requieren políticas que promuevan la igualdad y un modelo de desarrollo que incluya a todos los habitantes.

Siguiendo el modelo económico de Harris-Todaro, la pobreza en las ciudades se reduciría a medida que aumenta la productividad agrícola ya que se reduce la migración a la ciudad, lo que significa que la pobreza en las periferias de las ciudades se reduciría. (Harris y Todaro, 1970)

Para el caso de los terrenos baldíos se tiene un término de restricción para la venta de 5 años, a diferencia de los bienes del Fondo Nacional Agrario que es de 15 y de los bienes adquiridos a través del Subsidio Integral de Tierras que es de 12 años, esto teniendo en cuenta que para la adjudicación de los terrenos baldíos es necesaria una ocupación previa de 5 años.

Cuando se habla de régimen parcelario en los terrenos baldíos también se incluye la prohibición de fraccionar los predios por debajo de la UAF y de acumular más de una UAF inicialmente adjudicada como baldíos.

Esta figura se diferencia con los predios adjudicados del FNA y Subsidio Integral en el sentido en que una vez culmina el tiempo de los 15 y 12 años respectivamente estos predios se pueden enajenar y el comprador los puede acumular, en cambio para el régimen de los baldíos es perpetuo, nadie podrá acumularlos en ningún tiempo, por lo que se puede plantear que el régimen parcelario de estos bienes tienen dos fases, una perentoria que prohíbe su enajenación y otra perpetua que prohíbe su acumulación.

Al interior del régimen parcelario de los terrenos baldíos solo es posible realizar hipotecas con el propósito de adquirir créditos para desarrollar actividades agrícolas al interior del mismo, pero solo hasta que se adjudican.

En caso en que la obligación no sea cubierta y se haga necesario un remate del bien el INCODER tendrá la primera opción de compra.

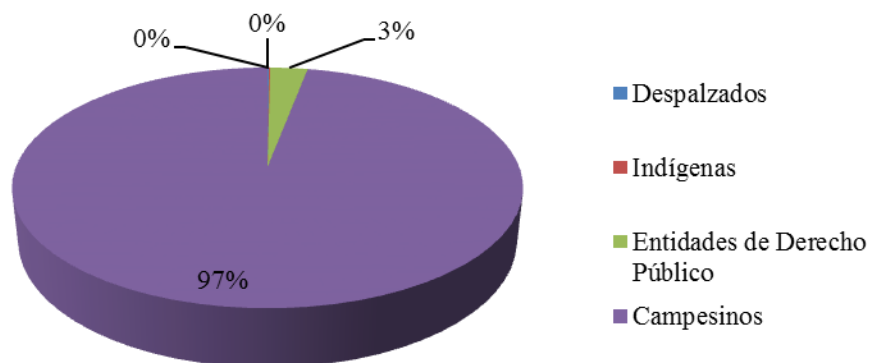
8. Exposición de los factores económicos a tener en cuenta

Por parte del INCODER se le suministró al autor la base de datos de los predios adjudicados entre 2003 y 2008, aunque se solicitó la misma actualizada se manifestó por parte de ellos que se encontraba actualmente en construcción debido a que el manejo de la información no se hace de manera centralizada sino que es llevada directamente por cada una de las territoriales; por lo tanto, el estudio se centra en ese periodo de tiempo (2003-2008).

De la base de datos suministrada el autor evidencia lo siguiente:

Periodo	Entidades de derecho público	Indígenas	Desplazados	Campesinos	Total predios adjudicados
2003	70			189	259
2004	21		3	3752	3776
2005	146			6440	6586
2006	470	1		8582	9053
2007	195			4252	4447
2008	3		23	10969	10995
Total adjudicaciones 2003-2008	905	1	26	34184	35116

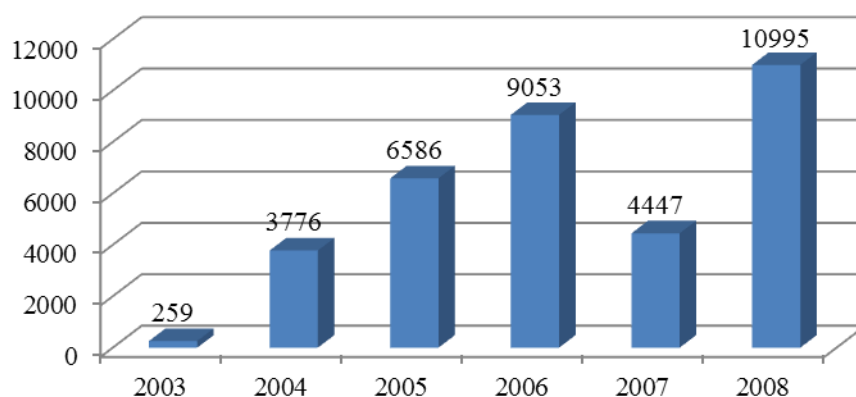
Porcentaje de participación de beneficiarios en las adjudicaciones



Fuente. Datos suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

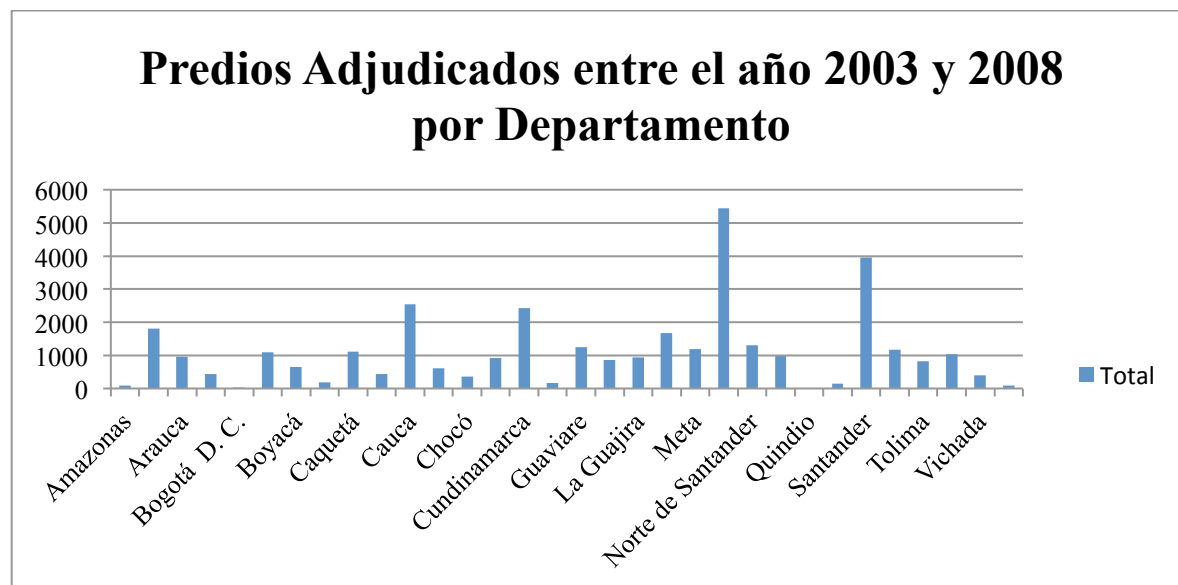
A continuación, se evidencian las variaciones en la adjudicación de Bienes Baldíos. Observándose un aumento gradual de las adjudicaciones, salvo en el año 2007, pero alcanzando su punto máximo en el año 2008.

Total adjudicación de predios por año en Colombia

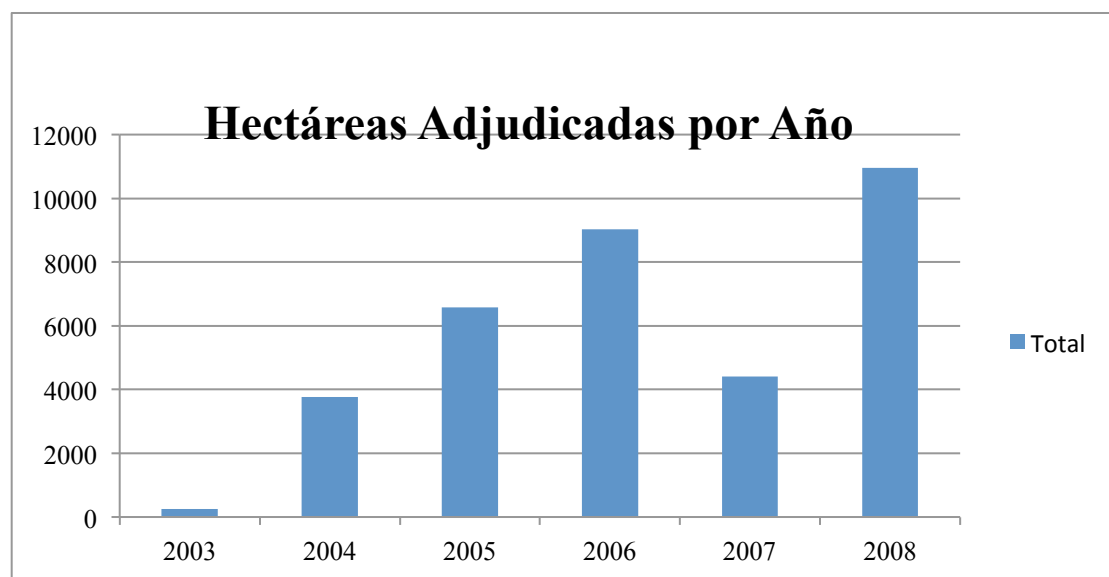


Fuente. Datos suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

En la siguiente gráfica se puede observar el número total de predios adjudicados por el INCODER del año 2003 al 2008 por departamento.

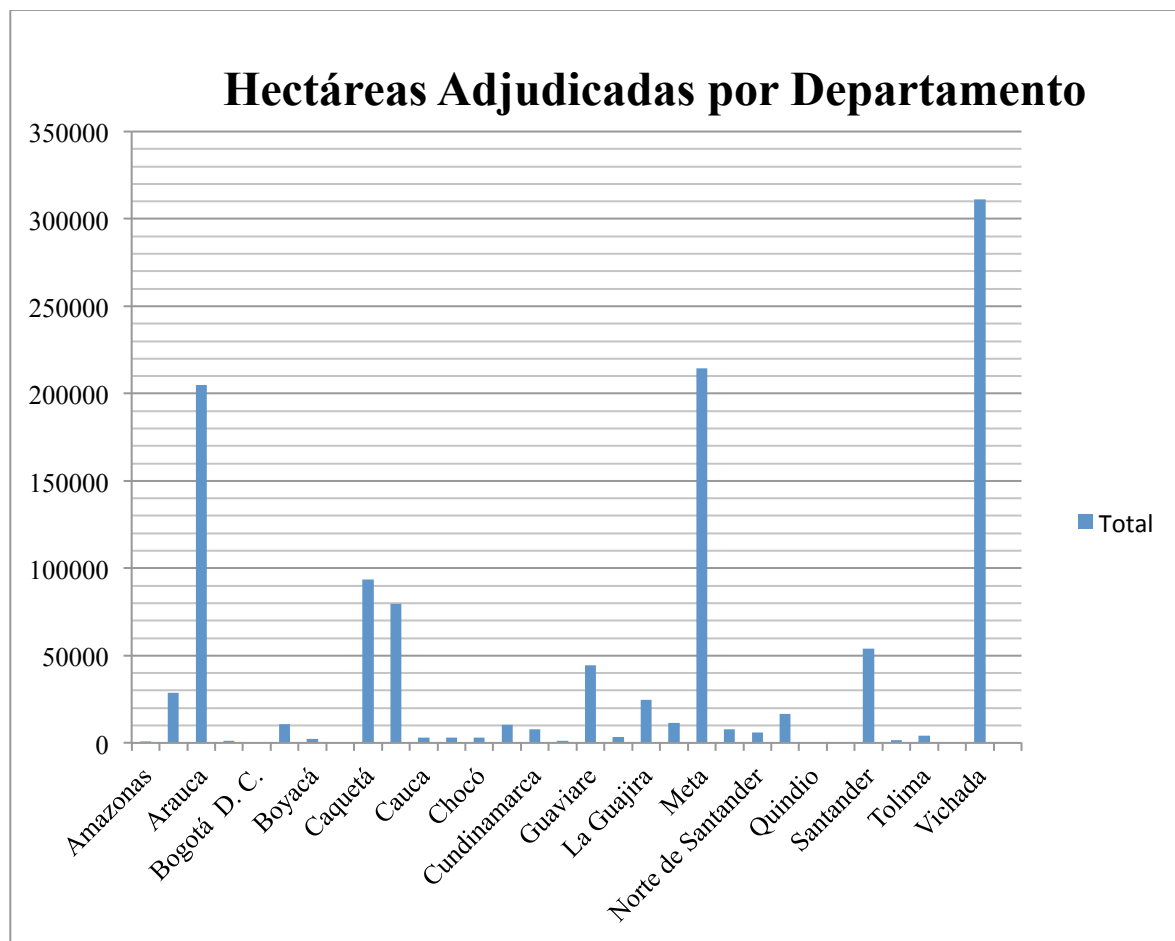


Fuente. Datos suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.



Fuente. Datos suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

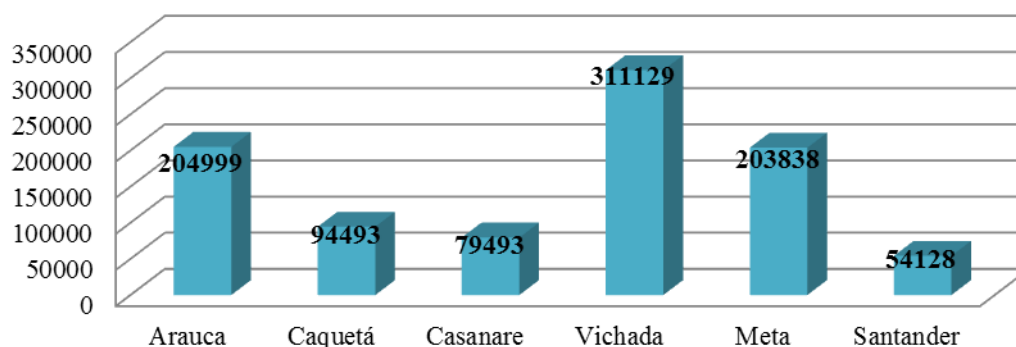
Hectáreas adjudicadas por Departamento



Fuente. Datos suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

Con base en los datos anteriores se analizará la producción de los departamentos que exceden la adjudicación de 50.000 hectáreas entre el año 2003 y 2008.

Departamentos con mayor número de hectáreas adjudicadas (2003-2008)



Fuente. Datos suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

Los departamentos de Arauca, Caquetá, Casanare, Meta, Santander y Vichada exceden de 50.000 hectáreas adjudicadas entre el año 2003 y el año 2008, por lo tanto, con base en la información otorgada por Agronet²⁷ se procede a analizar departamento por departamento su influencia económica en la explotación y producción de alimentos u otros tipos de explotación.

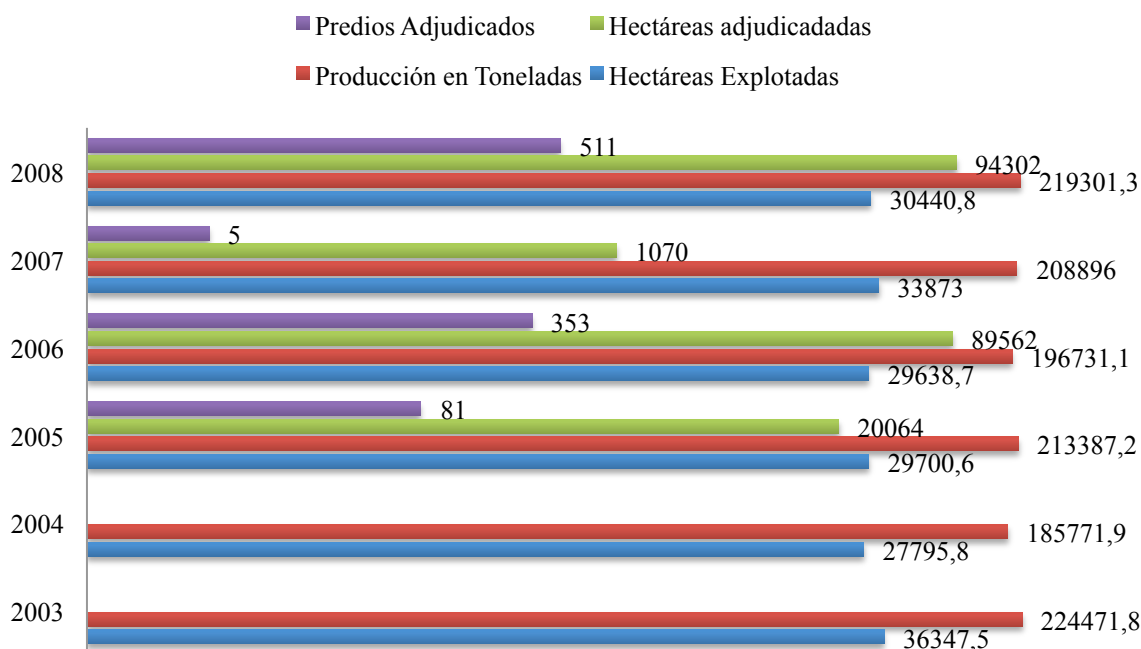
27 www.agronet.gov.co es un aplicativo del Ministerio de Agricultura que permite la visualización de datos relacionados con el sector agropecuario. Para este estudio se tomó del menú principal de la página en mención el subtema Análisis – Estadísticas el cual tiene diferentes links relacionados con: Precios Mayoristas, Área y Producción Agrícola y Pecuaria, Comercio Exterior de Colombia, Indicadores de Competitividad, Precios de Insumos Agrícolas, Indicadores Económicos y Crédito y financiamiento.

Agronet a su vez toma la información de con base en estadísticas de la Dirección de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base en las Evaluaciones Agropecuarias - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base de Finagro, ICA entre otros.

El autor consolida toda la información de los diferentes sectores y realiza graficas de su autoría con base en los datos suministrados por el aplicativo.

8.1 ARAUCA

Hectáreas explotadas, producción de alimentos en toneladas, hectáreas y predios adjudicados (ARAUCA 2003-2008)



Fuente. Datos de Hectáreas Explotadas y Producción en Toneladas suministrados por Agronet, Datos de Hectáreas y Predios Adjudicados suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

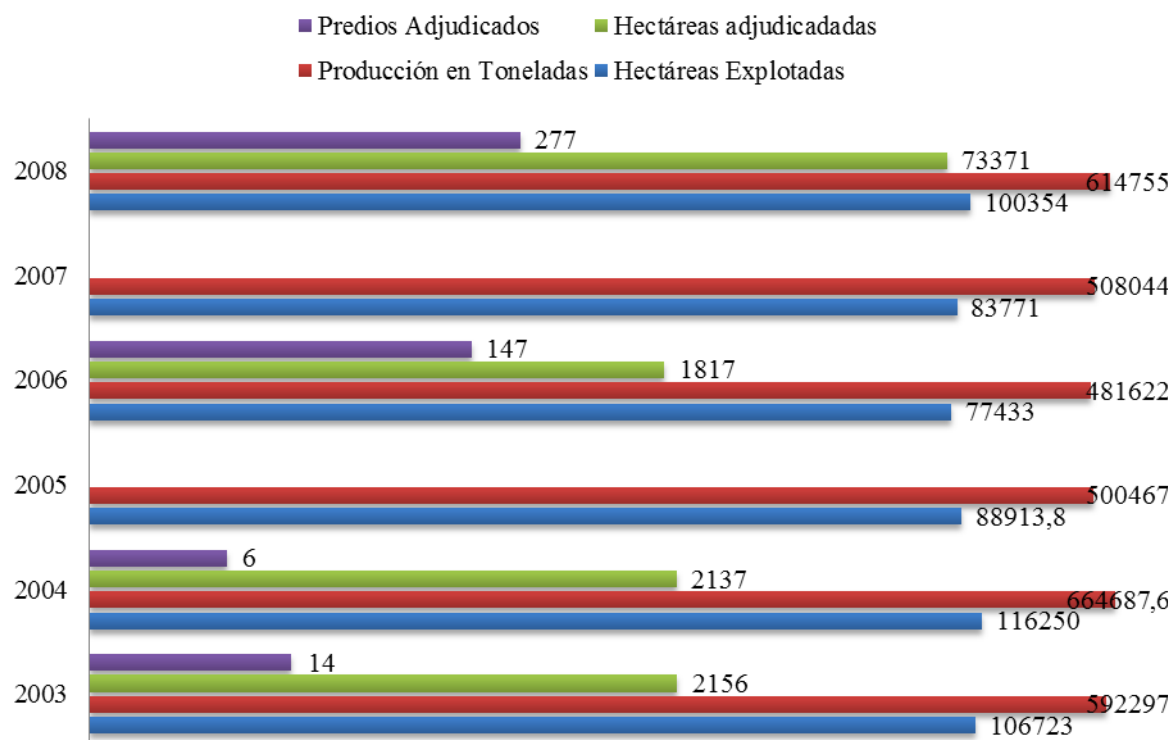
La gráfica anteriormente expuesta correspondiente al departamento de Arauca se puede inferir que la adjudicación de terrenos baldíos no tiene mayor incidencia en la producción de alimentos ni en las áreas explotadas que son reportadas al Ministerio de Agricultura, esto se evidencia al tomar el promedio de la producción de alimentos en toneladas de los años 2003 y 2004 que correspondería a 205.121 toneladas en promedio proporcionado en los años en los que no se tienen reportes de adjudicación de terrenos baldíos, comparándolo con los años posteriores en los que si se tienen adjudicaciones de terrenos. Es válido anotar, teniendo en cuenta el

promedio anteriormente mencionado, que la producción de alimentos del año 2006 fue inferior al promedio de los años en los que no se titularon terrenos baldíos y en ese año se adjudicaron 89.562 hectáreas las cuales no presentan mayor incidencia en la producción, igualmente sucede con la producción del año 2008 en el que se adjudicaron 94.302 hectáreas y la producción en toneladas de alimentos no presenta un aumento significativo. Si sacamos un promedio de hectáreas explotadas de los años 2003 y 2004 nos da el resultado de 32.791 hectáreas explotadas en promedio y esa cifra solo es superada en el año 2007 donde se adjudicó el menor número de hectáreas por lo tanto, frente a este departamento se confirma la hipótesis que la adjudicación de terrenos baldíos no tiene mayor injerencia en la producción alimentaria y en la explotación de hectáreas.

En el supuesto en que los terrenos se vinieran explotando con cinco años de antelación donde se ven reflejadas en estas cifras las 94.302, las 89.562 y las 20.064 hectáreas en los años anteriores, teniendo en cuenta que se deben explotar las $\frac{3}{4}$ partes de los terrenos.

8.2 CASANARE

Hectáreas explotadas, producción de alimentos en toneladas, hectáreas y predios adjudicados (CASANARE 2003-2008)



Fuente. Datos de Hectáreas Explotadas y Producción en Toneladas suministrados por Agronet, Datos de Hectáreas y Predios Adjudicados suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

De la gráfica anteriormente expuesta se observa que en el año 2008, año en que se adjudicaron el mayor número de hectáreas, la producción de alimentos en toneladas fue la más alta, en el año 2005, año en que no se adjudicaron hectáreas la producción en toneladas de alimentos fue la más baja, también se observa un aumento de las hectáreas explotadas entre el año 2007 (no se adjudicaron hectáreas) y 2008 (año en el que se adjudicaron el mayor número de hectáreas) del 20%, evidenciándose una relación entre las hectáreas adjudicadas en el año y el aumento en la producción de alimentos y en las hectáreas explotadas. Con base en esto el autor

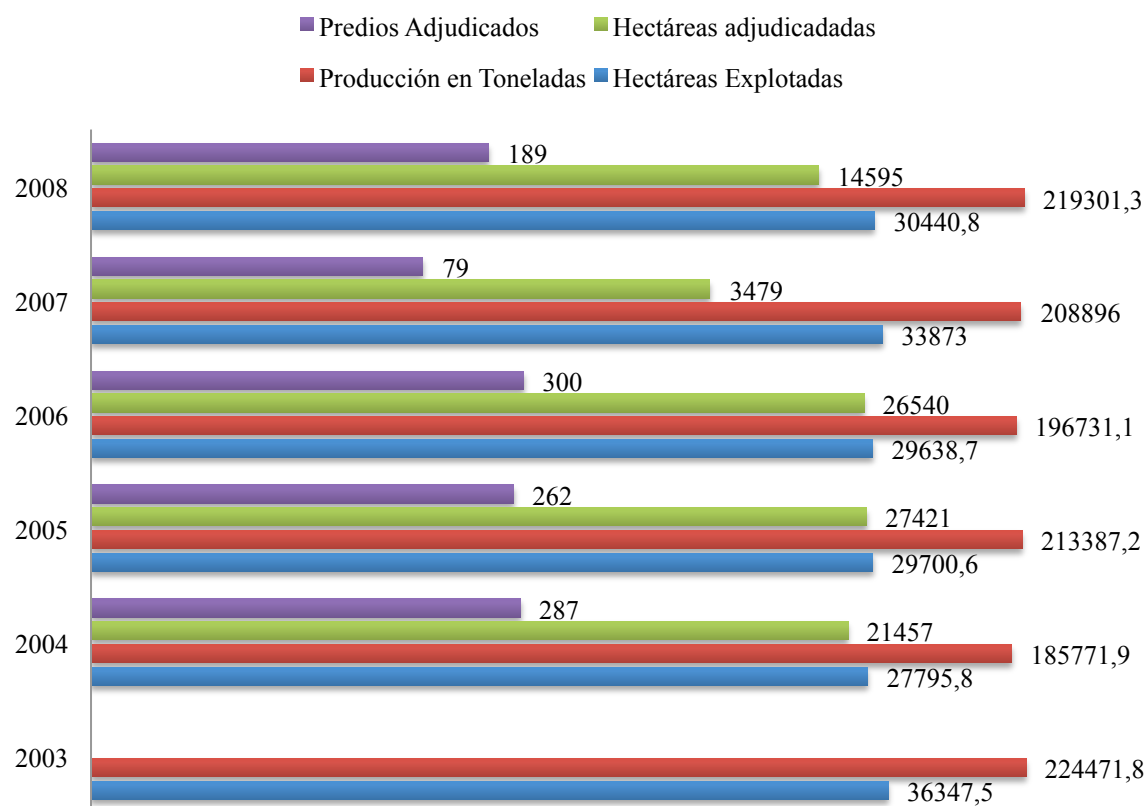
presume que la producción real de los bienes adjudicados inicia desde el momento de la adjudicación de los mismos, pero la misma no es constante teniendo en cuenta la producción en toneladas del año 2004, lo cual puede ser debido a diversos factores, como son el clima, la falta de competitividad, la falta de incentivos, escasa mano de obra y el acceso a créditos.

Sin embargo, en la gráfica se percibe un ligero aumento en la producción y en las hectáreas explotadas entre el año 2006 y el año 2007, pero al igual se observa que la producción en el año 2006 decreció con respecto a la producción del año 2005 y en el año 2006 se hizo adjudicación de terrenos y en el 2005 y 2007 no.

Pero al realizar un comparativo con la gráfica del departamento de Arauca también se observa un decrecimiento en ese departamento en el mismo año, lo cual pudo haber sucedido por factores climáticos, económicos o de orden público teniendo en cuenta que las zonas son contiguas.

8.3 CAQUETA

Hectáreas explotadas, producción de alimentos en toneladas, hectáreas y predios adjudicados CAQUETA 2003-2008



Fuente. Datos de Hectáreas Explotadas y Producción en Toneladas suministrados por Agronet, Datos de Hectáreas y Predios Adjudicados suministrados por INCODER/INCODER. Grafico elaborado por el autor.

De la gráfica anteriormente expuesta, se puede observar que en el año 2003, año en el que no se reportan adjudicaciones de terrenos baldíos, se tiene la mayor producción de alimentos en toneladas.

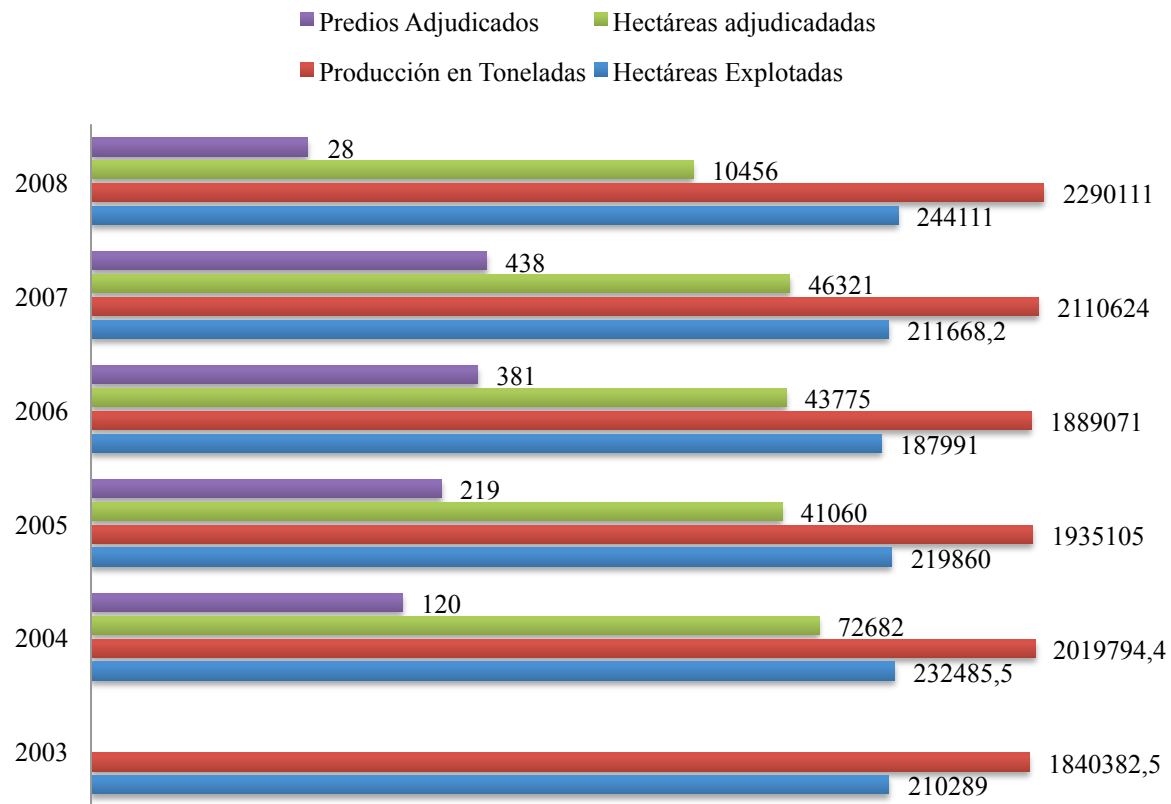
Igualmente se observa que en los años 2004, 2005 y 2006 se presentó el mayor número de adjudicaciones y en ese periodo no se reporta un aumento significativo en la producción ni en

las hectáreas explotadas, es más se percibe un decrecimiento en las hectáreas explotadas y en la producción de alimentos.

A la par se evidencia que para el año 2007 no es directamente proporcional el aumento de hectáreas explotadas con la producción de alimentos ya que se aumentó en un 14% las hectáreas explotadas y el aumento de la producción de alimentos con respecto al año anterior fue del 6%.

8.4 META

Hectáreas explotadas, producción de alimentos en toneladas, hectáreas y predios adjudicados META 2003-2008



Fuente. Datos de Hectáreas Explotadas y Producción en Toneladas suministrados por Agronet, Datos de Hectáreas y Predios Adjudicados suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

De la gráfica anteriormente expuesta se puede observar que el año 2003, año en el que no se reportan adjudicaciones, fue el año en el que menos producción alimentaria se reporta.

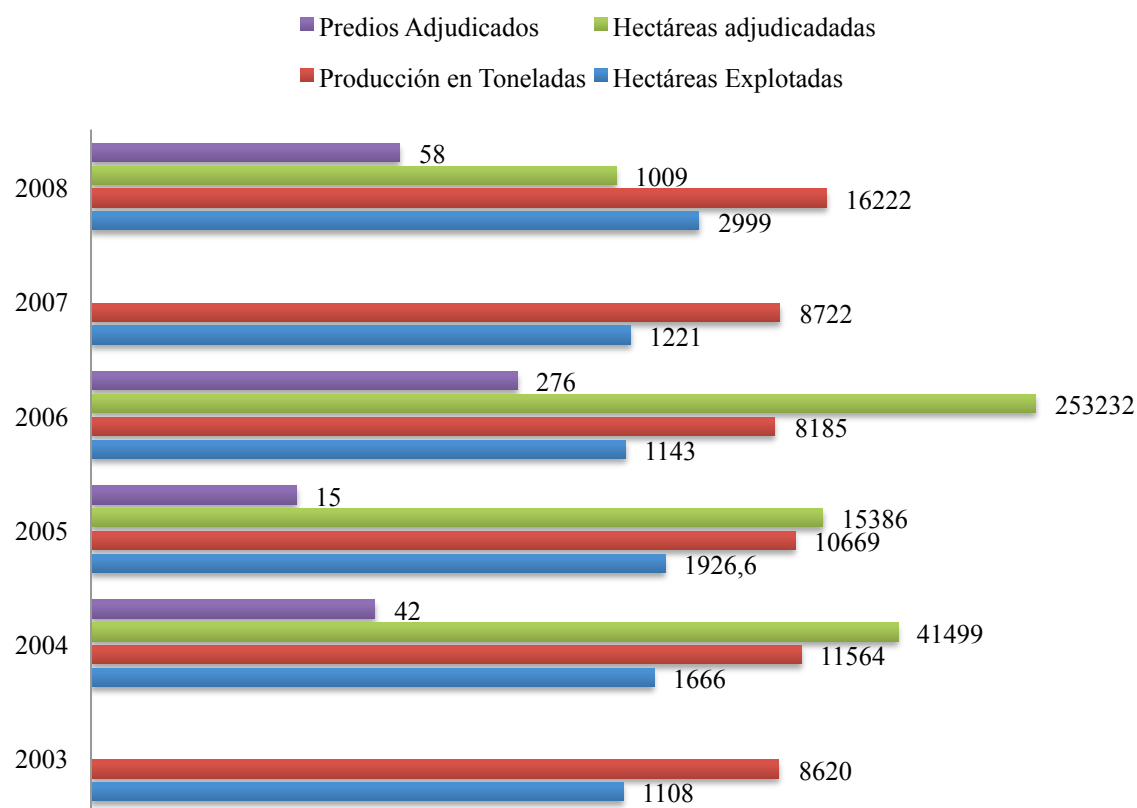
A la par el año 2008 en el que menos adjudicaciones se realizaron fue el año que reporto un mayor número de producción alimentaria, sin embargo, si se tiene en cuenta que el año 2004 fue el año en el que se hicieron el mayor número de adjudicaciones y si a este se le suma 4 años

esto podría reflejar que la producción de los terrenos adjudicados en el 2004 se viene a ver reflejada hasta el 2008, agregándole el factor que para el 2008 fue el año en el que mayor número de hectáreas se explotaron.

Si esta hipótesis planteada por el autor llegase a ser cierta se podría concluir que los predios al momento de ser adjudicados no están siendo explotados de la forma y manera ordenada en la Ley para poder acceder a la adjudicación de los mismos y que al contrario los adjudicatarios realmente comienzan a usufructuar y a invertir en dichos bienes después de ser adjudicados los mismos, por ya no estar sujetos a una mera expectativa y ya ser propietarios de los predios.

8.5 VICHADA

Hectáreas explotadas, producción de alimentos en toneladas, hectáreas y predios adjudicados VICHADA 2003-2008



Fuente. Datos de Hectáreas Explotadas y Producción en Toneladas suministrados por Agronet, Datos de Hectáreas y Predios Adjudicados suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

Para el caso del departamento del Vichada se puede evidenciar en la gráfica anterior que los datos no parecen reales en cuanto a la producción y a las hectáreas explotadas, debido a que el mayor reporte que se tiene de hectáreas explotadas se tiene en el año 2008 con tan sólo 2999 hectáreas y la producción máxima de alimentos corresponde al mismo año.

A la par se observan adjudicaciones de 253.232 hectáreas para el año 2006 y en ese mismo año según el reporte de Agronet tan solo se explotaron 1143 hectáreas.

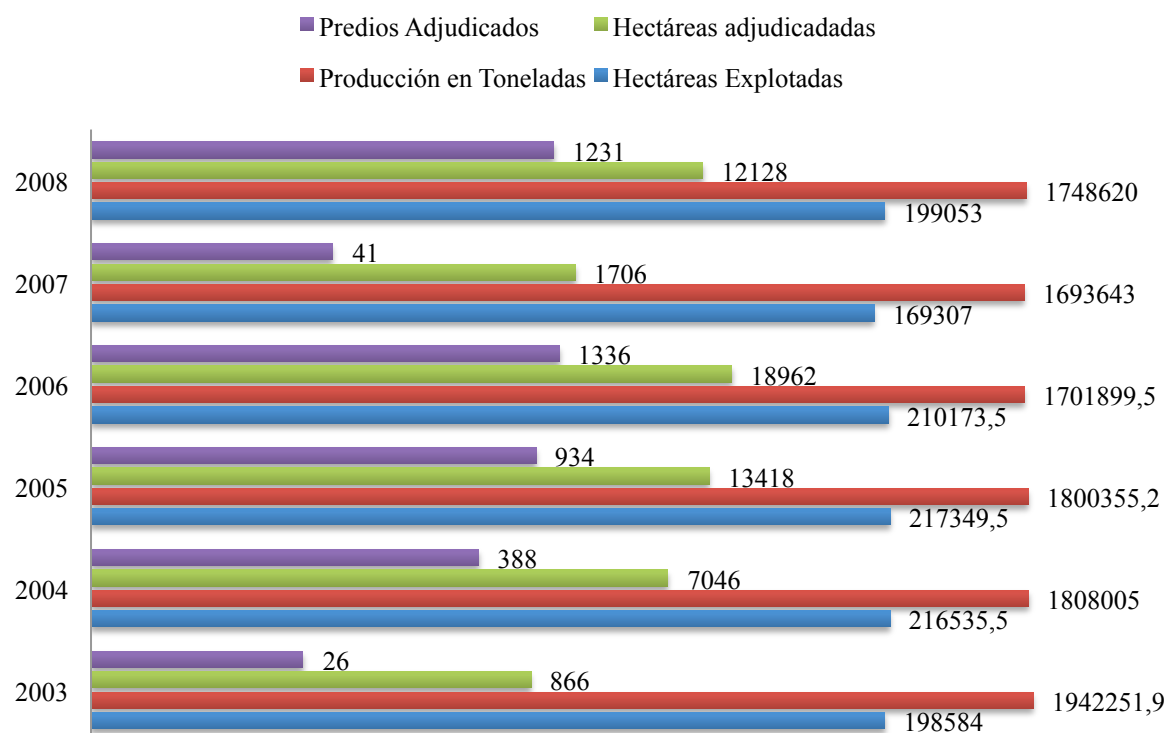
Por lo anteriormente expuesto, el autor considera que no es confiable la información suministrada y por lo tanto, no es viable hacer el análisis correspondiente para este departamento.

Frente a este departamento el autor considera que los datos suministrados pueden ser así de inferiores por la falta de presencia del estado en el Vichada debido a que este departamento siempre se ha encontrado en situación de vulnerabilidad al ser una zona de influencia armada por parte de los grupos armados al margen de la Ley.²⁸

28 Ciertamente, en Colombia hay un uso inapropiado de la tierra. Pero, más allá de eso, el problema de la tierra en Colombia es complejo, sobre todo porque hay un problema de la tenencia de la tierra en la que los grupos armados están involucrados. Los terratenientes y las estructuras no democráticas persisten. La tierra se concentra excesivamente en unas pocas familias tradicionales que tienen amplio poder político y militar en sus respectivas regiones. La alta concentración de la propiedad se constituye entonces como un factor que contribuye a la pobreza al ser un modelo de producción caracterizado por una baja productividad (Ibáñez, A.M., 2004)

8.6 SANTANDER

Hectáreas explotadas, producción de alimentos en toneladas, hectáreas y predios adjudicados SANTANDER 2003-2008



Fuente. Datos de Hectáreas Explotadas y Producción en Toneladas suministrados por Agronet, Datos de Hectáreas y Predios Adjudicados suministrados por INCODER. Grafico elaborado por el autor.

Para el caso del departamento de Santander se observa que en el año 2003 se realizó el menor número de adjudicaciones y fue el año en el que se observa la mayor producción de alimentos, pero la segunda menor cifra de hectáreas explotadas, lo cual permite concluir que no fue debido a la explotación previa adjudicación de baldíos.

Contrario a esto en el año 2006 año en el que se realizó el mayor número de adjudicaciones y se tiene la tercera cifra más alta de explotación, pero la penúltima cifra de producción alimentaria, se puede concluir que bajo el supuesto que el aumento de hectáreas

explotadas se da por los baldíos adjudicados, estos baldíos no contaban con la suficiente aptitud agropecuaria para generar un adecuado aprovechamiento de los recursos adjudicados.

Analógicamente se observa que en el año 2007, año en el que se tiene el menor número de hectáreas adjudicadas, este decrecimiento es directamente proporcional con el decrecimiento en la producción y en las hectáreas explotadas, por lo tanto, se podría concluir que a menor número de hectáreas adjudicadas menor número de hectáreas explotadas, pero a mayor número de hectáreas adjudicadas no se observa el mayor número de hectáreas explotadas.

8.7 Conclusiones, Análisis de Cifras Presentadas por el Autor

Teniendo en cuenta que el sector agrícola nacional experimenta una mayor competencia por parte de los tratados de libre comercio logrados en la última década, es crucial promover la competitividad agrícola y crecimiento de la productividad. Esto se logra con la mejora de la infraestructura de transporte y la calificación del capital humano deben ser los nuevos ejes centrales para crear este escenario, lo anterior con base en la experiencia de naciones asiáticas las cuales han desarrollado las habilidades intelectuales y productivas del capital humano. (Pérez, 2013)

Se observa en el ejercicio anterior que existen falencias en los mecanismos de medición de indicadores lo cual no permite realizar un ponderado exacto de las implicaciones que tiene la adjudicación de terrenos baldíos en los departamentos seleccionados.

Por otra parte, se puede inferir que en muchos de los casos no se ven reflejada la productividad de las adjudicaciones realizadas debido a que los terrenos baldíos adjudicados no son aptos agropecuariamente, tal como se ha observado a lo largo de la investigación.

Así mismo, se podría deducir que no existe una adecuada articulación entre las diferentes entidades que se encargan de la recolección de datos, debido a que los terrenos que son adjudicados no se ven reflejados en las estadísticas otorgadas por Agronet ni se percibe en las mismas que se les realice un seguimiento a estos bienes para poder determinar si efectivamente están siendo explotados o no.

Y en este punto es pertinente manifestar lo relativo al Control Social y la Gestión Fiscal tal como se manifestó en los siguientes precedentes:

De igual manera, el estudio anteriormente realizado no refleja los terrenos que son destinados a reforestación, los cuales según experiencias recogidas por el autor a lo largo de la investigación forman un grupo relevante en la destinación de este tipo de terrenos.

A la par se observa que en el departamento del Vichada la situación de orden público no permite tener unos datos reales sobre la producción total de alimentos y las hectáreas explotadas, de lo que se infiere falta de presencia del estado en esta región.

En el mismo sentido, se observa que en el departamento de Casanare si es directamente proporcional la producción de alimentos y hectáreas explotadas con las adjudicaciones realizadas pero no en la misma proporción, de igual manera en el departamento del Meta se observa un fenómeno de aumento productivo posterior a la adjudicación de los terrenos baldíos de lo que se puede inferir que el punto de producción de los mismos se ve reflejado de manera posterior a su adjudicación.

En el departamento de Santander se observó que el periodo en el que se tiene una menor adjudicación de terrenos baldíos se obtuvo la menor productividad y contrario a esto en el año en el que se tuvo la mayor adjudicación de terrenos baldíos no se obtuvo la mayor productividad.

9. Hallazgos

En este capítulo el lector encontrará las diferentes falencias que se deben corregir en los procedimientos de adjudicación y recuperación de baldíos.

9.1 Hallazgos obtenidos con la investigación

9.1.1 No se Tienen Delimitados los Predios Baldíos.

En el desarrollo de la investigación se solicitó información a las diferentes entidades (como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Notariado y Registro) del territorio nacional que pudieran tener relación con el manejo de los terrenos baldíos y es así como a través de derechos de petición se estableció Comunicación con las entidades, previo a varias entrevistas con funcionarios de las mismas, solicitándoles toda la información posible para poder otorgar una visión lo más completa posible de la situación actual de los Bienes Baldíos en Colombia.

La primera Comunicación se estableció con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en la que se le solicitó una relación del porcentaje de terrenos baldíos rurales adjudicables en Colombia, porcentaje por departamentos de terrenos baldíos rurales adjudicables en Colombia, valor aproximado de los terrenos baldíos rurales adjudicables en Colombia por departamento y porcentaje de terrenos rurales sin registro en Colombia.

La obtenida del IGAC se centró en cinco puntos, el primero que expresa la jurisdicción del IGAC en la que se excluye el Departamento de Antioquia y las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá, el segundo que recomienda direccionar la petición al INCODER por ser la autoridad competente, el tercero la información se podría obtener en los registros catastrales por municipio

donde el campo de dirección o propietario/poseedor haga referencia a la palabra baldío, adicionalmente se expuso que el IGAC no es competente para determinar si dichos bienes son adjudicables o no, y si su condición de baldío sigue siendo la misma.

Adicionalmente expresaron que el valor de la información requerida es de \$3.476.100 y que se debe realizar un convenio con el IGAC **con costo**, que tenga en cuenta la no-vulnerabilidad de la información personal²⁹ pero que no se garantiza la veracidad de la información.

Ante la dificultad para el acceso a la información solicitada y sin que se tenga un punto de certeza sobre su contenido se procedió a contactar a la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de un derecho de petición, solicitándoles el porcentaje de los bienes que no reportaban dueño en el país y su respuesta a la petición fue el direccionamiento al INCODER por ser la entidad encargada de su manejo, el manejo de los Bienes Baldíos.

Hasta este punto se indagó en las entidades anteriormente mencionadas, en razón de su competencia, sobre la información de terrenos baldíos en cuanto a su ubicación y porcentaje en el país, con el propósito de determinar si se cuenta con esta información, debido a ser esencial para el manejo de este tipo de bienes.

El resultado obtenido, tal como se plasmó en esta investigación, no fue el más alentador; posteriormente con el fundamento jurídico del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 que dice que el INCORA (hoy INCODER) tiene la obligación de **clasificar** las tierras que están actualmente en dominio del Estado, **determinar** cuáles de ellas han salido de su dominio, igualmente debe **delimitar** cuales son las tierras propiedad de la nación y la **indebida ocupación** de terrenos baldíos se procedió a acudir al INCODER.

²⁹ Resaltado fuera del texto.

Y es así como se expuso, y basado en el fundamento jurídico anteriormente mencionado, el primer punto de la petición ante el INCODER solicitándole la relación de bienes baldíos en Colombia y obteniendo la siguiente respuesta

Nos permitimos informarle que el Instituto no posee base de datos alguna de los porcentajes relacionados al número de baldíos rurales adjudicables por departamentos en Colombia, toda vez que las solicitudes para la adjudicación de terrenos, las efectúan quienes en su momento ejerzan el título de poseedores sobre el inmueble de una manera ininterrumpida y pacífica, por esto no se puede entregar la información requerida.

De lo anterior, solo es posible una conclusión y es que *actualmente el Incoder no tiene la información de los predios que en Colombia son denominados baldíos, para ser más claro al público en general de los bienes que no han salido del dominio del estado*. Igualmente, en la respuesta se evidenció una confusión entre poseedor y ocupante.

Es en este punto donde se centra la primera crítica, **¿Cómo es posible que la entidad encargada del manejo de los bienes baldíos en Colombia no sepa que bienes baldíos existen actualmente en el país?**

Frente a lo anterior es válido traer a colación una anécdota laboral del autor: A inicios del año 2010 se me contactó a través de un comisionista de bolsa (Mutis, 2010) para la compra de 200.000 hectáreas de tierra en el Vichada, el comprador era una empresa extranjera y requería que las tierras tuvieran titulación, en esa búsqueda de los terrenos se evidenció que existe una gran cantidad de tierras que ofrecían sin titulación de 5.000, 10.000, 30.000, y hasta 50.000 hectáreas y esto es algo que se le debe poner atención y va directamente relacionado con la falta de información por parte del INCODER, que lo que genera es una problemática a largo plazo

cuando se quiera recuperar esos bienes que hoy en día ya deberían estar siendo adjudicados para la creación de la mediana empresa rural.

Debido a que no existe una articulación entre las entidades del Estado con respecto al manejo de los bienes baldíos, es necesario crear una **articulación entre entidades del estado** que le permita obtener al **INCODER** la información necesaria para poder ser proactivos en su misión institucional o de lo contrario su actuar no tendrá nunca un verdadero resultado óptimo y eficiente, lo que podría generar focos de corrupción en el pago de mejoras que se deban realizar en un determinado momento y a su vez facilitan el despojo.

Una acción correctiva a este punto se encuentra plasmada en el proyecto de Ley “Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones” en el cual se contempla el registro de los terrenos baldíos, el cual se va a desarrollar a través de acercamientos en las diferentes regiones con el fin de titular los terrenos que no se encuentren actualmente registrados.

Frente a este punto la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER está en la búsqueda de mecanismos que permitan identificar los baldíos, se tienen contemplada la asociación a través de convenios con instituciones educativas universitarias y campesinas que permitan la identificación de los predios.

El autor pudo constatar que el principal obstáculo que se ha tenido para desarrollar este mandato legal es la falta de personal del Instituto que pueda desarrollar esta labor.

A la par, el Instituto creo un Grupo dependiente de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo denominado Restablecimiento de Derechos a favor del Estado y de los Campesinos Sujetos de Reforma Agraria.

Al interior de este grupo se analizan las diferentes tipologías de despojo y apropiación de bienes públicos con lo que en cierta medida se ha venido realizando una recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados, sin embargo, por falta de presupuesto el Grupo se acabó.

9.1.2 No se Realiza Seguimiento a las Adjudicaciones Realizadas.

A la par, se solicitó al INCODER la información sobre las reversiones del dominio hechas a los Bienes Baldíos y se le especificó que ¿cuáles reversiones se han hecho?, ¿cuántas? ¿a quiénes?, ¿en qué periodo? y **su respuesta fue que no se han hecho reversiones del dominio de los bienes baldíos desde 1995 a la fecha**, es decir no existen baldíos por reversión, y esto denota claramente una **falta de seguimiento a los beneficiarios de la adjudicación de baldíos** porque no es coherente que todos los 35000 adjudicatarios que se tienen de 2003 a 2008 (INCODER), sin contar los de fechas anteriores y posteriores, no hayan infringido las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o no hayan incumplido las obligaciones y/o condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, y éste que es más propenso a que se dé, que el bien no se haya destinado el predio a cultivos ilícitos.

Lo anterior muestra **una falta de una evaluación a la política pública de adjudicación de Bienes Baldíos** ligado igualmente a la falta de personal y de recursos para esta labor, centrándose los mismos principalmente a la dotación y formalización de tierras, que en sentido lógico sería lo más importante, entre comillas.

9.1.3 Apropiación de Terrenos Baldíos a través de Declaraciones de Pertenencia.

Partiendo del punto anterior surge otra crítica que se ha evidenciado en autores como Beltrán (1998), Cangrejo y otros (1996) que consiste en **la adquisición de bienes baldíos en procesos de pertenencia**, y esto no es posible a la luz de la Ley 160 de 1994 que expresa que

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, **sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria**, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al *Código Civil*, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. (Art. 65)³⁰

Lo anterior refleja que los bienes baldíos solo se podrán adquirir por Resolución de Adjudicación por parte de la autoridad competente (hoy INCODER), e igualmente por el precepto constitucional que enuncia que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación **y los demás bienes que determine la Ley**, son inalienables, **imprescriptibles** e inembargables.” (Art. 63)³¹.

Por lo tanto, no prescriben y no se pueden adquirir por procesos de pertenencia y es por ello que el objetivo a desarrollar es el hallar la causa raíz del problema (por medio de herramientas como la metodología planteada en el diagrama de Ishikawa), y como primera instancia

³⁰ Resaltado fuera del texto.

³¹ Resaltado fuera del texto.

se concluye que todo esto puede suceder en parte por la falta de control, por la falta de información, por falta de capacitación y competencias de los jueces, por la falta de seguimiento a los terrenos baldíos **y falta de articulación entre los poderes del Estado.**

Es válido anotar que el INCODER está implementando programas de revisión de este tipo de tipologías a través del Grupo de Restablecimiento de Derechos, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo y la Subgerencia de Tierras Rurales.

Frente a esta problemática el autor remite al lector al marco teórico de esta investigación (Cap. 4.3.3) en la que se hace un análisis de la imprescriptibilidad de los Bienes Baldíos, respaldado por el pronunciamiento hecho en la sentencia de Corte Constitucional C530 de 1996.

9.1.4 Celebración de Contratos sin el Cumplimiento de Requisitos Legales.

Siguiendo con la información suministrada por el INCODER, se permitió el acceso a la base de datos de adjudicaciones de Bienes Baldíos del año 2003 a 2008 por parte del INCODER **y se evidenció que aparecen predios adjudicados que superan las UAF (Unidad Agrícola Familiar)** y esto debe ser constatado directamente en el expediente para determinar a qué se debe esta anomalía o si por el contrario se están incluyendo las hectáreas que además compra el adjudicatario o cuál es el trasfondo de esto teniendo en cuenta que en el artículo 66 de la Ley 160 de 1994 dice que los baldíos se titularán en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y que si se presenta exceso del área permitida se presenta una indebida ocupación, pero igualmente permite la opción de pagar el valor que exceda el área permitida.

Igualmente, es válido incorporar otra crítica la cual va dirigida al vacío jurídico que existe con respecto a **cuántas hectáreas de más se pueden adquirir**, lo cual es un elemento esencial si esto lo ligamos a las posesiones de 5000, 10000 y superiores hectáreas en el momento en que se pretenda lograr su adjudicación y posterior compra del excedente.

Plan de mejoramiento:

En el acta de diligencia de inspección ocular del 15 de septiembre de 2009, practicada al predio VILLA ATHINA, expediente No.B20025000192009 ubicado en el corregimiento de la Loma, Municipio de El Paso- Cesar, el funcionario comisionado recomendó que el plano fuera ajustado, que se dejara los 30 metros del eje principal de la vía; así mismo se determinó en la adjudicación realizada con la resolución No.493 del 29 de octubre de 2009, del predio baldío denominado EL AJEDREZ ubicado en el mismo municipio, el perito que practicó la inspección ocular recomendó que se cambiara el colindante por el oriente y no hay evidencia en los expedientes que estas correcciones se hubieran realizado; también se observó en plano adjuntado por el peticionario en la solicitud No.B20023800392009 de adjudicación del predio El Porvenir, con un área de 31.3167 Has, no especifica la distancia que tiene el predio en los linderos, sin embargo se adjudicó el predio y no se hicieron las correcciones; debido que los funcionario que adelantan los procesos de adjudicación de predios y lotes baldíos no acataron las recomendaciones hechas por los peritos, lo que puede generar que el INCODER-Dirección Territorial del Cesar, realice adjudicaciones sin el lleno de los requisitos legales.

El Artículo 8 del Decreto 2664 del 3 de diciembre de 1994, establece que las: “personas naturales, las empresas Comunitarias y las cooperativas campesinas que soliciten la adjudicación de un terreno baldío, deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicitan y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. Los peticionarios deberán acreditar una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años y que su patrimonio neto no sea superior a mil (1000)

salarios mínimos mensuales legales”; no obstante en la revisión del expediente número 15024, se estableció que con la Resolución número 074 del 27 de febrero de 2009, se adjudicó el predio baldío denominado MI LLANURA ubicado en la vereda Manizales, Municipio de la Jagua de Ibirico, Departamento del Cesar, sin tener en cuenta el informe de visita de la inspección realizada el día 23 de mayo de 2008 (folios 42-49 de expediente) donde manifiesta que los solicitantes de la adjudicación no ejercen posesión material, ni actividades económica en forma directa, ni a través de terceros en el respectivo inmuebles, situación que se puede comprobar y demostrar con el estado de in explotación económica en el que se encuentra el referido predio, en el cual se observó la presencia de montes y rastrojo mayores de 5 años, la anterior se debió que el funcionario encargado de realizar la revisión jurídica previa a la adjudicación, se apartará del concepto emitido por el perito, lo que conlleva a la administración a realizar presuntamente las adjudicaciones sin el lleno de los requisitos legales.

El numeral 1 del Artículo primero, del Acuerdo 014 del 31 de agosto de 1995, estipula “las adjudicaciones de baldíos que se efectúen en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios, el área titulable será hasta de dos mil (2000) metros cuadrados, conforme a lo previsto en el Decreto 3313 de 1965”; y revisado el expediente No.100050201, con la Resolución No. 145 del 29 de julio de 2009, se adjudicó un lote urbano, ubicado en el Corregimiento de La Loma, Municipio de El Paso-Cesar, con un extensión superficial de 5.081 metros cuadrados, superando en 3.081 metro el área establecida en el citado acuerdo, la anterior situación se debe a la falta de controles administrativos y deficiencia de control interno de los funcionarios encargados del proceso de adjudicación, lo que lleva a la administración a realizar presuntamente adjudicaciones sin en cumplimiento de lo exigido en las normas establecidas para tal fin.

Hallazgo No. 7 (Hallazgo No. 27 Nivel Central) - Difusión Radial de edicto.

En los expedientes Nos. No.1003064251, B25017500022009, B25014800732009 B25-25402-0002-2008, B25032200092009, B25012000312009, B25012000542009, B25012000522009, B25012000552009, B25014800362009, B25052400022009, B25012000092009, B25052400012009 el edicto de aceptación de solicitud de adjudicación de los respectivos baldíos se difundió por la Emisora “Kennedy” (la Voz de María) que se encuentra ubicada en la ciudad de Bogotá, es de frecuencia AM, y bajo cubrimiento.

Conclusiones Preliminares

Con base en los anteriores hallazgos es evidente que no existe un adecuado control al interior del INCODER, al evidenciarse que se otorgan adjudicaciones sin el cumplimiento de los requisitos legales, este es un tema que amerita la investigación disciplinaria de los funcionarios que se encargan de realizar las respectivas adjudicaciones en la Direcciones Territoriales de los bienes objeto de esta investigación.

Al igual, según opinión del autor, el cual hacer referencia a Eduardo García Maynes, esta norma al parecer no es eficaz a pesar de ser válida, dejando un poco al lado la justicia de la misma.

Con respecto al otro hallazgo se debe entrar a analizar el tipo de violación a la normatividad que se presenta en el hallazgo precitado y las consecuencias que de él se derivan; por lo tanto, que lo primero que se debe entrar a establecer es la norma específica que no es tomada en cuenta y nos encontramos con el artículo 16 del Decreto 2664 de 1994 que establece Publicidad de la Solicitud. Dentro de esta etapa se ordenarán las siguientes diligencias:

a) Publicar la solicitud a costa del interesado. por dos (2) veces y con intervalos no menores de cinco (5) días hábiles, en emisora radial con sintonía en el lugar de ubicación del predio, o en su defecto, en la misma forma en un periódico de amplia circulación en la región donde se encuentre situado el terreno solicitado en adjudicación. (Art. 16)

Con base en lo anterior, se evidencia una clara vulneración a la norma precitada, debido a que la no se le está dando el tratamiento establecido por la misma, por lo tanto, y debido a lo anterior es válido traer a este punto lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia de tutela 260 de 2006 que dispone:

El mecanismo de la notificación de cualquier decisión dentro de una actuación judicial o administrativa, garantiza el ejercicio del derecho a la defensa, toda vez que con ella se vinculan los sujetos procesales con interés jurídico para intervenir en el respectivo proceso y se enteran de las diferentes diligencias y actuaciones que en él se surten. De suerte, que el principio de publicidad de las actuaciones judiciales y la notificación de las mismas a los interesados, son elementos fundamentales del derecho al debido proceso, en tanto lo pretendido con ellos es lograr que quienes lo consideren necesario puedan participar en un proceso pleno de garantías.

A partir de lo anterior, este hallazgo se evidencia otra clara violación al debido proceso frente a un posible interesado en el mismo, porque de acuerdo a la forma en que se realizó la publicidad de aceptación de solicitud de adjudicación de los respectivos baldíos no se permite la contradicción de los derechos en juego, evidenciándose así, que al interior del INCODER se están presentando anormalidades en los procesos de adjudicación de baldíos, lo cual puede tener

como causa raíz la falta de capacitación por parte de los funcionarios a cargo de los procesos o intereses indebidos en la adjudicación de esos predios.

9.1.5 Bases de Datos Incompletas.

En la base de datos suministrada se evidenció que **no se incluyen las veredas** en las cuales se adjudicó el bien y esto es algo esencial porque en la determinación de las UAF en algunos casos se hacen por veredas, tal como se puede constatar en la Resolución 41 de 1996 por ejemplo en la Zona Relativamente Homogénea No. 2.

Otra crítica que se ve reflejada es que **no se incluye en la base de datos la destinación del predio para hacerle el respectivo seguimiento**, esto ayuda a la crítica que se manifestó anteriormente porque se supone que la base de datos son el soporte de los seguimientos y si esta no contiene los datos necesarios para el mismo es imposible hacer tales seguimientos.

Conjuntamente se evidenció que en la base de datos **se repiten beneficiarios** y esto va en contra de la posibilidad de acceder a una adjudicación de un terreno baldío, de los 35.116 títulos en 6550 se repiten los beneficiarios, cobijando a campesinos, desplazados, indígenas, fundaciones y entidades de derecho público, y se tienen sin documento (Nit., Cédula, Tarjeta de Identidad) 1141 beneficiarios, lo cual puede generar incertidumbre en la transparencia que estos procesos deben tener.

Se evidenció en la sustentación de tesis de maestría de Orland Muñetones y Roland Muñetones titulada *Marco Conceptual Para El Análisis Y Compresión De La Política Pública Distrital En Salud Y Educación Para La Población En Condición De Desplazamiento* el día 22 de septiembre de 2010 (Universidad del Rosario) un testimonio recepcionado por los autores de un desplazado en el que se **manifiesta que las tierras que se les adjudicaron eran tierras no**

aptas para el desempeño agropecuario y una vez investigado el tema se evidenció que este año el INCODER tuvo “que reservar 7.477 millones de pesos para reasignar a 200 familias tierras porque se le habían adjudicado terrenos inservibles o de difícil orden público”. (El Tiempo, 2010).

Todo lo anterior debido a órdenes judiciales, aunque no va dirigido directamente a la adjudicación de baldíos si se puede estar presentando estos mismos casos por falta de seguimientos, lo cual si se observa a la luz del análisis realizado en el capítulo anterior puede ser totalmente verídico.

Sin embargo, frente a este hallazgo el INCODER el 22 de mayo de 2012 lanzó el sistema informático denominado SIDER (Sistema de Información de Desarrollo Rural) con el cual se buscó solventar este hallazgo, teniendo información real de las adjudicaciones realizadas y en tiempo real el cual se expone de la siguiente manera:

El Programa Nacional de Formalización propuesto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, busca regularizar la tenencia de 1.3 millones de hectáreas en los próximos 4 años y establecer procedimientos y mejoras institucionales para acelerar la formalización en los años siguientes.

La titulación de baldíos es un proceso sistemático que conlleva adelantar acciones de focalización respecto a los procedimientos de titulación y la evaluación del cumplimiento de los requisitos en los predios titulados y el diseño de esquemas de operación ajustado a las condiciones regionales.

El énfasis en el proyecto se da en la atención de las solicitudes de titulación de baldíos productivos presentadas por campesinos, para lo cual se ha dispuesto mecanismos y

canales que facilitan la presentación de solicitudes de adjudicación y el seguimiento al trámite de las mismas.

El otorgamiento de títulos se ha caracterizado por la atención a una demanda dispersa y atomizada sobre baldíos de la Nación, terrenos inadjudicables y terrenos de propiedad de particulares, por lo cual 3 de cada 10 solicitudes son rechazadas.

Por lo anterior, y con el fin de orientar de manera focalizada nuevos procesos de titulación de baldíos, se inició en el 2011 la realización del inventario de predios baldíos adjudicables, el cual tendrá continuidad en el 2012.

El proyecto de titulación de baldíos incluye la atención de solicitudes presentadas por entidades de derecho público sobre predios baldíos para la prestación de servicios públicos y el desarrollo de actividades declaradas por la Ley como de utilidad pública e interés social, y su adjudicación bajo la condición de que si dentro del término que el instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios revertirán al dominio de la Nación.” (Plan de Mejoramiento INCODER)

9.1.6 Acumulación De UAF.

Para finalizar este subcapítulo el autor trae a colación la tesis planteada por el Doctor Cangrejo y otros (1996) en la que se manifiesta que es inconstitucional el artículo 72 de la Ley 160 en la parte que establece: “ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las unidades agrícolas familiares en el respectivo municipio o región” (1994) por ser una norma retroactiva, que afecta derechos adquiridos y perjudica directamente al beneficiario de la adjudicación impidiendo el normal desarrollo de la economía.

El Inciso 9º del Artículo 72 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-536-97 del 23 de octubre de 1997, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell así:

2.5. En relación con los cargos de inconstitucionalidad que el demandante hace al inciso 9 del art. 72, estima la Corte, que dicho texto normativo no contradice, sino que por el contrario se aviene con los preceptos de la Constitución, por las siguientes razones:

- En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías". En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.

La adquisición de los baldíos, según se deduce de la preceptiva de la Ley 160/94, se obtiene mediante la ocupación, caracterizada como un aprovechamiento económico, y con el reconocimiento que de ésta hace el Estado a través del acto administrativo de adjudicación.

Consecuente con este criterio la Corte expresó:

"la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la Ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida".

- La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del INCORA, a una unidad de explotación económica denominada UAF (Ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (art. 64 C.P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el

acápito normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.³²

(...)

3. En conclusión, para la Corte los segmentos demandados por el actor no violan las normas que invoca ni ningún otro precepto de la Constitución.

Sin embargo, teniendo en cuenta lo anterior, es válido incorporar la posición y el fundamento gubernamental que al respecto esta manifestada en el Concepto del 12 de diciembre de 2011, emitido por la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

Aclarado lo anterior, procede analizar en concreto las limitaciones a la concentración de la propiedad que prevé la Ley 160 de 1994. Como marco normativo es importante mencionar que uno de los fundamentos de dicha Ley es el artículo 64 de la *Constitución Política* que expresa:

ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o

³² Yesid Castro (2011) La concentración improductiva de la propiedad agraria puede ser combatida mediante otros instrumentos, como los impuestos, la extinción del dominio, o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Las prohibiciones referidas a la UAF no han evitado la concentración y en cambio tienden a perjudicar a los pequeños propietarios, porque el limitar las posibilidades de venta desvaloriza su patrimonio.

De igual manera, para preservar los valores de la economía campesina existen otros instrumentos como las Zonas de Reserva Campesina o los modelos asociativos que permiten desarrollar grandes explotaciones agropecuarias y agroindustriales con economías de escala, sin renunciar a la pequeña propiedad. Las prohibiciones a los parceleros coartan su derecho a cambiar de actividad y restringen el mercado de arrendamientos. Finalmente, el fraccionamiento de las unidades familiares ocurre en la práctica y es fuente de mayor informalidad. Prohibirlo es incoherente frente al hecho de que más del 90 por ciento de los títulos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) en los últimos años, corresponden a predios inferiores a la UAF.

asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, Comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

En efecto, el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 160 de 1994 prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 1o. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto:
(...)

Segundo. 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 y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las Comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Ahora, la relevancia de señalar los anteriores fundamentos está claramente delimitada por el párrafo del artículo 1º de la misma norma, que dispone expresamente que los fines enumerados del artículo primero de la misma norma, que dispone expresamente que los fines enumerados en el artículo primero, servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la Ley. Lo anterior se refuerza al consultar la exposición de motivos de la Ley 160 de 1994, que de un lado reafirma que

los objetivos de la Reforma Agraria se dirigen entre otros a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica, y de otro, relieves el carácter vinculante de normas programáticas como el artículo 64 superior y los fines que orientan la Ley:

Durante las últimas tres décadas la Reforma Agraria mantuvo sus objetivos económicos, sociales y políticos, con el criterio de que la modificación de la estructura social agraria permite elevar la productividad y el bienestar de las Comunidades atendidas. No obstante, se han sucedido cambios sustanciales en la estrategia de ejecución de los programas introducidos en reformas a la Ley 135 de 1961.

Así, desde un principio los objetivos de la Reforma Agraria se dirigieron a **reformular la estructura social agraria del país, mediante procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico;** fomentar la adecuada explotación de las tierras; acrecentar el volumen el volumen global de la producción agropecuaria, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos, y aumentar la productividad de las explotaciones; elevar el nivel de vida de la población campesina...”

(...)

“El postulado de “acceso progresivo a la propiedad de la tierra”, uno de los derechos sociales y económicos contemplados en el artículo 64 de la *Constitución Política de 1991*, es una garantía de protección a los trabajadores agrarios, constituye uno de los motivos esenciales del proyecto de Ley y **desarrolla uno de los principios del derecho agrario moderno en la medida en que consagra el derecho a la propiedad, es decir, tener el derecho de acceso a ella.** Es el principio de la función social objetiva de la propiedad, **que consiste en el**

derecho de todos aquellos campesinos que no tienen la propiedad sobre la tierra, o la tienen en forma insuficiente, de ser dotados de ella por el Estado.”

(...)

“Los derechos económicos y sociales contenidos expresamente en el artículo 64 de la Constitución no pueden verse meramente como programáticos o expectativas de derecho, o el producto de la contradicción entre intereses económicos con los sociales o directrices políticas que orientan, mas no limitan, la actividad del Estado.

Esta creencia es errada, según la autorizada opinión del Consejero Presidencial para la Asamblea y Reforma Constitucional, hoy Consejero Presidencial para el desarrollo de la Asamblea y Reforma Constitucional, **ya que las cláusulas constitucionales programáticas con también normas jurídicas, y por tanto vinculantes.**

En primer lugar, **las cláusulas programáticas deben ser respetadas por el legislador quien no puede legislar en su contra.** Una Ley que vulnera cualquiera de estos derechos debe ser declarada Inconstitucional. **Esto significa que constituyen una limitación al poder del legislador, entendido éste en sentido amplio como creador de normas generales, impersonales y abstractas, en el ámbito nacional, departamental y municipal.**

Además, **estas cláusulas son una importante fuente en materia interpretativa** debido al principio de integridad de la *Constitución*, según el cual ésta debe interpretarse como un todo. **En este sentido, las cláusulas programáticas de los derechos orientan los procesos de decisión en los órdenes judicial, legislativo y administrativo.**

(...)

Otra implicación jurídica importante de estos derechos tiene que ver con la justificación de medidas estatales encaminadas a desarrollarlos. **Como de alguna manera los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos concretan la idea de justicia social o de progreso integral y equilibrado, la intervención del Estado, y las demás actividades públicas tiene ahora fines precisos que las orientan, es decir, tienen un fundamento constitucional del cual se podría eventualmente derivar una justificación de las limitaciones que dichas actividades generen a otros derechos, obviamente sin desconocer su esencia.**

A estas cuatro consecuencias jurídicas se suma otra, mediante la cual las cláusulas programáticas y, por lo tanto, los derechos programáticos, adquieren su mayor fuerza jurídica. **Se ha planteado doctrinariamente, y en la jurisprudencia de importantes tribunales extranjeros que han tenido que interpretar dichas cláusulas desde hace varias décadas, que cuando el Estado no hace lo que constitucionalmente está obligado a hacer para desarrollar una cláusula programática, surge una inconstitucionalidad por omisión.** En estas circunstancias, la Corte Constitucional podría ordenarle al Estado que actúe, a través del órgano competente para desarrollar la cláusula programática, generalmente el legislador.

Las anteriores consideraciones están encaminadas a establecer que, tanto el conjunto normativo contenido en el Proyecto de Ley como su aplicación e interpretación, responde a los lineamientos de la nueva política de tierras adoptado por el Conpes, **como elemento esencial de la política agropecuaria del actual gobierno,** a los objetivos de los organismos que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria, y especialmente a las actuaciones y procedimientos a cargo del INCORA, **como son promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales**

para “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Negrilla fuera del texto).

En este orden de ideas, es claro, de una parte, que las normas que hacen parte de la Ley 160 de 1994 no pueden ser analizadas de manera aislada sino que deben consultar el marco interpretativo trazado en su artículo 1° que desarrolla el mandato constitucional del artículo 64 y no pueden contravenirlo, y de otra parte, que uno de los principios orientadores de dicha Ley es precisamente **eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rustica**, pilar que fue y debió ser desarrollado en su articulado.

Por estas razones, será este el marco con el que se estudien las restricciones a la concentración de la propiedad previstas en la Ley para los diferentes regímenes de propiedad parcelaria, que expondremos a renglón seguido:

a. Baldíos.

- **Restricciones a la enajenación.** El régimen normativo de este tipo de bienes como regla general no impide su enajenación a favor de terceros, salvo a favor de extranjeros en baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas.

- **Restricciones a la adquisición.** Sobre el particular, el numeral noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 dispone lo siguiente:

Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio

o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o Comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o Comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

En suma, la normatividad agraria restringe la concentración de la propiedad de más de una unidad agrícola familiar proveniente de adjudicación de baldíos, y la concentración de propiedad, posesión o tenencia de más de una unidad agrícola familiar proveniente de predios sujetos a caducidad administrativa y de predios sujetos a condición resolutoria que fueron adquiridos con recursos de subsidio integral de tierras, y en los eventos en que sea el adjudicatario de un predio sujeto a caducidad administrativa quien vulnere esta prohibición dentro del régimen de propiedad parcelaria, podrá hacerse acreedor a la declaratoria de caducidad administrativa de su adjudicación.

Teniendo en cuenta lo manifestado por parte del MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) considera el autor que es necesario relacionar este tema con la figura incorporada en la Ley 1776 de 2016 por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES.

Esta figura tiene como su antecesor los PEDAF, incorporados a través de la ley 1450 de 2011, figura que se declaró inconstitucional por la sentencia C-644 de 2012, por suprimir las garantías mínimas previstas en los artículos 25, 72 y 83 de la Ley 160 de 1994 de aseguramiento de la titularidad de los campesinos, sin justificación alguna, sin proporcionalidad de la medida y, sin contraprestación suficientemente ventajosa y sostenible para el campesino y para el Estado

en términos del derecho de propiedad sobre la tierra y del derecho a la seguridad alimentaria de todos los asociados, en términos de la correcta distribución de los recursos escasos.

La ley ZIDRES intenta focalizarse en la seguridad alimentaria (para evitar la inconstitucionalidad), permite el acceso de cualquier persona a los terrenos baldíos por el tiempo del desarrollo productivo y en contraprestación del pago de un arriendo.

Adicionalmente crea un fondo para el fortalecimiento agropecuario, sin embargo es válido en este punto manifestar que ya se interpuso demanda de inconstitucionalidad desde el 4 de marzo de 2016.

Considero que el planteamiento de la ley Zidres no es malo en su conjunto, sin embargo tiene requisitos de difícil cumplimiento, no hace una incorporación del campesinado real que garantice su participación en el proyecto, permite la acumulación de baldíos, permite el saneamiento de predios, no es claro su desarrollo lo que permite texturas abiertas de interpretación, entre otras falencias que difícilmente le van a permitir su constitucionalidad.

Lo que debe efectuar el Estado es inversión en innovación. Considero que el desarrollo del sector agrícola colombiano y las mejoras productivas se logran a partir de esta. La innovación es el motor del desarrollo económico (Werner, 1997). Ésta, según Borbély es “el hacer nuevas cosas o el hacer de cosas que ya están hechas de una nueva manera” (2008, p.4).

De acuerdo con Deblock es “una invención que transforma las condiciones del mercado” (2012, p.10). La innovación se constituye por productos nuevos y mejorados. También por nuevos procedimientos de producción, nuevas formas de organización, la aplicación de nuevas tecnologías, el descubrimiento de nuevos recursos y la apertura de nuevos mercados (Borbély, 2008), no entregándole a grandes empresas el desarrollo del país sino incentivando al campesino a ser productivo y si no sancionando su improductividad.

9.1.7 Grandes Extensiones Determinadas como UAF.

Otro hallazgo para resaltar en este artículo de reflexión crítica que existen **UAF determinadas por la Resolución 41 de 1996 que lo que determinan son LATIFUNDIOS** y van en contra de la Reforma Agraria que se buscó con la Ley 160, los cuales se presentan en los departamentos de Casanare, Arauca, Meta, Vichada y Amazonas en las que se supera las mil hectáreas y pueden llegar hasta las mil novecientas hectáreas, lo que es inaudito para un campesino que debe explotar las dos terceras partes (de 600 a 1200 hectáreas) del predio adjudicado y que no puede tener un capital superior a 1000 salarios mínimos legales.

Todo esto va en contra de los propósitos enunciados en el artículo 79 de la Ley 160 de 1994 que en un aparte expresa

como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, **eliminar su concentración** y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, **fomentar la pequeña propiedad campesina** y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario.³³

En la Ley 1152 de 2007 la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C - 175 de 2009 (por no haber realizado la consulta previa a los grupos indígenas) y en el acuerdo 140 de 2008 del INCODER soportado en la misma se contemplaba UAF máximas de 696 hectáreas.

Sin embargo, hoy (2012) en el Grupo UAF de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo se están estableciendo parámetros de reformulación de las UAF en Vichada, Guaviare, Meta, Magdalena, Guajira, Cesar, Arauca, Casanare, Caquetá y Putumayo.

³³ Resaltado fuera del texto.

La justificación de las labores anteriormente mencionadas se soporta en:

- Se tiene un desfase de más de quince años, con respecto a la Resolución vigente en las extensiones máximas y mínimas por zonas relativamente homogéneas.
- El tamaño de la UAF ha presentado cambios significativos en los departamentos de la Orinoquia, Costa Caribe y Región Andina especialmente en municipios donde se han realizado desde 1996 hasta la fecha importantes inversiones en vías y otras obras de infraestructura, electrificación rural, telefonía, saneamiento básico, además se debe tener en cuenta la expansión de cultivos permanentes e inversiones en agroindustria, cultivos de palma, caña de azúcar y otros destinados a biocombustibles y la incorporación de nuevas tecnologías.
- También es importante actualizar la Unidad Agrícola Familiar teniendo en cuenta los cambios en la productividad, en las prioridades de protección ambiental y en garantía de derechos básicos económicos, sociales y culturales.
- Los criterios de productividad y competitividad territorial han variado desde 1996, se han presentado convergencias intermunicipales e interregionales, aglomeraciones agroindustriales, cambios regionales, que hacen necesario actualizar la Unidad Agrícola Familiar, teniendo en cuenta el ordenamiento productivo, la protección ambiental, los nuevos lineamientos, estrategias y políticas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de víctimas y restitución de tierras y el proyecto de Ley de tierras y desarrollo rural.
- La actualización periódica de la Unidad Agrícola Familiar con la Guía UAF 2009, prevista para ser realizada cada 6 años, permitirá construir un indicador de competitividad

territorial útil para orientar medidas como la actualización de avalúos e impuestos prediales que deben fortalecer las finanzas municipales.

- Los indicadores basados en la UAF conllevan a consolidar medidas de fomento, seguridad alimentaria, uso racional del suelo, construcción de infraestructura de región, transporte, comercialización, y preservación y conservación ambiental.
- Algunos casos de Unidad Agrícola Familiar de gran tamaño, como los departamentos de la Orinoquía, pueden ilustrar la pertinencia de la actualización y la corrección de situaciones que han sido facilitadas por el conflicto armado, el narcotráfico y la incidencia de grupos de intereses legales e ilegales en entidades nacionales, territoriales y locales.

Considero importante en este punto, manteniendo mi noción crítica frente a la adjudicación de grandes extensiones de tierra, que el aumento de productividad no depende tanto de la distribución de la tierra, sino de la innovación y el desarrollo del saber en disciplinas agrícolas.

Barzel (1997) al explicar la Teoría de la Agencia correlaciona lo expuesto en este punto crítico con los márgenes de productividad.

Manifiesta que el enfoque de "búsqueda de rentas", el principal enfoque que busca el candidato a la adjudicación del bien baldío, se concentra en los esfuerzos para capturar la riqueza de los demás, el decir la mayor cantidad de terreno y deja de lado las oportunidades de obtener ganancias a través de evitar el desperdicio, para esto es necesaria la intervención del Estado, el desarrollo tecnológico y la capacitación.

Es importante el fortalecimiento de investigación científica y el vínculo de la academia con los proyectos productivos locales.

Un ejemplo específico, según Duflo et al. (2011) que expone que los expertos en agricultura ven en los insumos modernos, como los fertilizantes inteligentes o los usados en agricultura de precisión, la clave para la productividad agrícola.

Además, evidencian para distintos países en vías de desarrollo que hay una fuerte correlación entre el uso de fertilizantes y los rendimientos de los cultivos. Morris, Kelly, Kopicki, and Byerlee (2007) citados en Duflo et al. (2011) encuentran que los fertilizantes modernos generan altos retornos económicos para los granjeros asiáticos en contraste con los africanos, en cuyos cultivos no se emplean los fertilizantes.

Siguiendo este argumento, una de las políticas agrarias a nivel microeconómico que podría utilizar el gobierno colombiano podría basarse en la provisión/subsidio de fertilizantes que potencien la producción agrícola en los campos colombianos, sin necesidad de otorgar grandes extensiones de tierra que termina siendo improductivas por falta de recursos, acompañamiento y posibilidades de asociatividad.

9.2 Hallazgos En Labores Realizadas en el INCODER por el Autor

Ver numeral 6.3.3 Bienes Prescriptibles e Imprescriptibles

10. Principales críticas y propuestas frente a los terrenos baldíos

10.1 Mera expectativa por Adjudicación Condicionada

Los ocupantes de este tipo de bienes no se les consideran poseedores y frente a la adjudicación del bien solo tienen una **mera expectativa**, pero es necesaria una ocupación previa de 5 años del peticionario y la explotación de $\frac{3}{4}$ partes del predio.

Imaginemos una sociedad en la que han sido abolidos los derechos de propiedad. Un agricultor siembra trigo, lo fertiliza e instala espantapájaros; pero cuando el trigo está maduro, su vecino lo cosecha y se lo lleva para su propio uso. El agricultor no tiene ningún remedio legal contra la conducta de su vecino porque no es propietario de la tierra que sembró ni del cultivo. A menos que sean viables algunas medidas defensivas (y supongamos por el momento que no las hay), después de unos cuantos incidentes como éste se abandonará el cultivo de las tierras y la sociedad empleará métodos de subsistencia (como la caza) que implican menos inversión preparatoria.

Como sugiere este ejemplo, la protección legal de los derechos de propiedad crea incentivos para explotar los recursos eficientemente. Aunque es posible que el valor del cultivo en nuestro ejemplo, medido por la disposición de los consumidores a pagar, haya excedido ampliamente su costo en términos de la mano de obra, los materiales y los usos alternativos sacrificados de la tierra, sin derechos de propiedad no hay ningún incentivo para incurrir en esos costos porque no hay ninguna recompensa razonablemente asegurada. Los incentivos apropiados se crean parcelando derechos mutuamente excluyentes para el uso de recursos particulares entre los miembros de la sociedad. Si cada parcela de tierra es propiedad de alguien- si hay siempre alguien que puede excluir a todos los demás del acceso a cualquier área dada-, los individuos

tratarán de maximizar el valor de la tierra mediante el cultivo u otros mejoramientos.

(Posner, 2007, p. 69)

Con base en lo anterior, gran aporte del Análisis Económico del Derecho en el libro de Posner, se recomienda por parte del autor que se elimine esta mera expectativa y se le otorgue al ocupante derechos de protección legales, fundamentado en que con esta figura lo que se genera es un desestimulo a la inversión sustentado en que si no se cuenta con una herramienta de protección de la propiedad, el ocupante, queda a merced de cualquier persona (hecho generador de violencia) y su inversión para la generación de producción se podría llegar a ver vulnerada, por lo tanto, es un riesgo que no vale la pena afrontar.

Uno de los principales aspectos a tener en cuenta a la hora de realizar una inversión es la seguridad jurídica que respalde esa inversión, si no se tiene seguridad jurídica las inversiones no se encuentran respaldadas y son un total riesgo. Ver capítulo 5.3.

Es por esto que al momento de calificar un país en los indicadores de inversión son tenidos en cuenta aspectos normativos, formas de gobierno, ideología del gobierno, protección a la propiedad privada y estabilidad económica del país.

Eso desde el punto de vista macroeconómico, pero desde el punto de vista microeconómico los agentes están sometidos a un lugar prestablecido en el cual se desarrollan y practican su actividad económica determinada por un territorio, salvo excepcionales casos de comercio exterior de productos terminados.

Pero no por esto los agentes no analizan la seguridad jurídica que involucran sus relaciones económicas, por lo tanto, confluyen aspectos normativos y judiciales de protección.

En Colombia se pretende que la adjudicación de Bienes Baldíos se focalice en pequeños campesinos, con el propósito de que se le otorgue a estos la posibilidad de contar con una

propiedad, de contar con medios de subsistencia y de desarrollo económico del país, pero la realidad es otra.

La medida de la mera expectativa que tienen los ocupantes de Bienes Baldíos es una figura obsoleta, debido a que no le ofrece ningún respaldo al ocupante en cuanto a las inversiones que se puedan realizar en el predio, ni le permite el acceso a créditos con la banca privada para el desarrollo económico del terreno, debido a que se no se cuenta con ningún respaldo real, es simplemente una mera expectativa.

A la luz de lo expuesto en Epstein (1997), es necesario que a los campesinos colombianos y los tenedores de terrenos baldíos se les fortalezca con las herramientas de las reglas de la propiedad y no solo con las reglas de la responsabilidad, debido a que las reglas de la responsabilidad, se basan en el cumplimiento de requisitos para tener más opciones de que se materialice la mera expectativa para la adjudicación de baldíos (para el caso concreto objeto de estudio) y no se le permite la protección de sus derechos con las reglas de la propiedad.

Barzel (1997) por su parte plantea que el valor de cambio de un activo depende de los ingresos brutos que puede generar y de su costo de intercambio. Debido a lo costoso de definir y vigilar los derechos, las oportunidades surgen para algunas personas para capturar riqueza de otros (costos de intercambio que son aprovechados por terceros), lo que indudablemente según lo observado en la investigación induce al desplazamiento de los tenedores de los bienes.

Una cosa es el racionamiento por espera (asignación de bienes por tiempo de espera) que plantea Barzel (1997), en donde los actores están preestablecidos, los bienes se encuentran identificados, las garantías están definidas, a diferencia de lo que realmente sucede en Colombia en donde ni actores, ni predios, ni garantías existen.

En Colombia tenemos un campesinado desinformado, vulnerable y a merced de muchos factores de ilegalidad que le abre las puertas a la corrupción.

Estos factores se deben tener en cuenta para otorgarles a los campesinos tenedores, la oportunidad de dotarlos como propietarios de tierras, como verdaderos actores en el aparato económico productivo, sea a través de la producción o a través de la inclusión de mercados legales de los bienes escasos como es la tierra. (Epsen, 1997)

En este punto es válido el aporte de (Feder et Al. 1991) quienes concluyen principalmente que los derechos de propiedad sobre la tierra, “seguros” o cuando su uso se garantiza a largo plazo genera una mayor inversión en los predios, obteniéndose un mayor esfuerzo laboral y un mejoramiento de los terrenos y si adicionalmente se acompaña de la posibilidad de acceso a crédito garantizado el mismo con los predios se aumentan tanto el sector crediticio como el sector agrícola de un país.

Sin derechos de propiedad seguros se presenta una ineficaz explotación de la tierra por la no inversión de recursos en la misma, en palabras de los autores:

La definición y la institucionalización de los derechos de propiedad sobre terrenos han sido un problema importante para las sociedades a lo largo de la historia. La naturaleza de esos derechos y la forma en que se aplican tienen consecuencias significativas para la asignación de recursos y la eficiencia económica. Los cambios en la densidad de población, la tecnología y el poder político generan cambios en la asignación de los derechos de propiedad y en los arreglos institucionales asociados con estos derechos. En general, garantizar los derechos de propiedad individual de la tierra o asegurar los derechos de uso a largo plazo sobre la tierra inducen mayor incorporación de niveles más altos de mano de obra y mayores esfuerzos de gestión, así como niveles más altos de inversión para proteger o mejorar la fertilidad de la tierra. Hay excepciones a esta

proposición, como los casos en los que el uso individual no regulado genera externalidades. La provisión de derechos de propiedad individual seguros requiere no sólo normas sociales para la asignación de derechos a la tierra, como una constitución que reconoce los derechos individuales sobre la tierra, sino también la aplicación adecuada y mecanismos de aplicación. En ausencia de tales mecanismos, la incertidumbre con respecto a los derechos de propiedad de la tierra va a generar ineficiencias en la asignación de recursos. Las ineficiencias se agravan si el uso de la tierra como colateral afecta a la disponibilidad de crédito. En este caso, las mismas instituciones que mejoren la eficiencia del mercado de tierras también aumentarán la eficiencia en los mercados de crédito. (p. 150)

La tesis fue tratada con los representantes del Ministerio de Agricultura en el desarrollo del Proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y los argumentos presentados por el autor fueron tenidos en cuenta para ser incluidos en la Ley, siendo aprobados en primer debate de la Comisión Primera del Senado, pero no quedó plasmado después de su discusión en plenaria.

El autor propuso que los ocupantes de terrenos baldíos que hubieran sido despojados de sus tierras con ocasión del conflicto armado desde el año de 1991 hasta hoy se les titularan los predios objeto del despojo aún sin el cumplimiento de los requisitos legales exigibles, salvo patrimonio, para la adjudicación plasmados en la Ley 160 de 1994, sin exceder las UAF.

Lo que se buscaba al incluirse lo anterior en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras tiene como causa raíz las circunstancias que se tienen en un país con conflicto interno como Colombia, en el que a menudo los campesinos y habitantes en general deben abandonar sus predios por diferentes motivos, como el fuego cruzado entre grupos armados, la noción feudal

por parte de los actores del conflicto, la siembra de cultivos ilícitos y la obtención de rutas para el tráfico de narcóticos y armamento en general; por lo tanto, esta herramienta de titulación debe ser tomada en cuenta con todos los ocupantes de bienes baldíos para evitar que se sigan presentando desplazamientos y para maximizar los usos de la tierra al proteger la inversión de los ocupantes de estos bienes.

Lo anterior puede ser mejor ilustrado con casos recolectados a lo largo de la investigación:

El señor A y la señora B tienen 3 hijos, viven en un lugar apartado de la geografía colombiana (departamento del Vichada), sus niveles de educación formal son nulos, tan solo cuentan con comportamientos basados en tradiciones culturales, sus formas de subsistencia eran los cultivos de pancoger y la caza. Siempre vivieron en unas tierras apartadas, el centro urbano más cercano estaba a cuatro horas por vía fluvial, hasta que un día llegó un grupo armado y los obligaron a sembrar coca, les suministraron los insumos necesarios para su producción y los capacitaron en la forma en que debía ser entregada. Posteriormente comenzaron las fumigaciones con glifosato y los cultivos de pancoger fueron arrasados, al igual que un gran porcentaje de los cultivos de coca, posteriormente llegó otro grupo armado y los desplazó de sus terrenos. Con respecto a esos terrenos jamás se tuvieron títulos, solo existía una ocupación de 20 años, la cual nunca alcanzó a ser propiedad debido a la dificultad para acceder a la autoridad competente y por su capacidad cognoscitiva con respecto al tema.

El caso que se plasmó identifica un porcentaje de las historias que se viven día a día en nuestro país y es válido para ejemplificar las situaciones en que se ven expuestos nuestros campesinos.

Es por esto que las políticas antidrogas no prosperan, debido a que nuestros campesinos no sienten la presencia del Estado en sus vidas y quedan a merced de cualquier grupo armado al margen de la Ley que les ofrezca, de manera obligatoria, el único sustento rentable en nuestro país, el narcotráfico, en su caso particular los cultivos ilícitos, porque no hay acceso a otro ingreso diferente u otro diferente no ofrece las suficientes garantías de subsistencia de un grupo familiar.

A la par, es válido manifestar que, según lo expuesto por Alston (2000), se logró profundizar y concluir que las inconsistencias legales son la base de los conflictos que se presentan con respecto a la tierra, que si coexisten normas de diversa jerarquía que en un sentido protege el derecho a la propiedad y en otro sentido crea espacios para la perturbación de estos derechos, esta textura abierta incentiva la invasión de tierras y el desplazamiento de las mismas.

De la misma manera Alston plantea que existen incentivos para la no producción, la violencia en defensa de los predios y el despojo o invasión de las tierras cuando no se cuenta con plenos derechos de propiedad, expuesto de la siguiente manera:

Hay por lo menos cuatro incentivos que conducen a la dispersión de la inversión si los derechos de propiedad formal no se suministran en el momento óptimo: incentivos para usurpar derechos de propiedad del titular existente, incentivos para defenderse, incentivos para presionar por derechos de propiedad formales e incentivos para uso subóptimo del recurso.

Los esfuerzos para usurpar tienen lugar cuando los individuos o grupos perciben una ganancia esperada de quitarle el activo al actual titular. Los esfuerzos incluyen el tiempo, el dinero y la violencia. Entre más inseguros los derechos de propiedad del titular actual, mayor es la probabilidad de que la redistribución ocurra. Aunque el nuevo titular puede aumentar el valor del activo, los esfuerzos para obtener el activo son un

desperdicio en relación a un mundo en donde derechos de propiedad formales ya estaban asignados o en relación con los costos potenciales de asignación formal a través del mercado político. (2008)

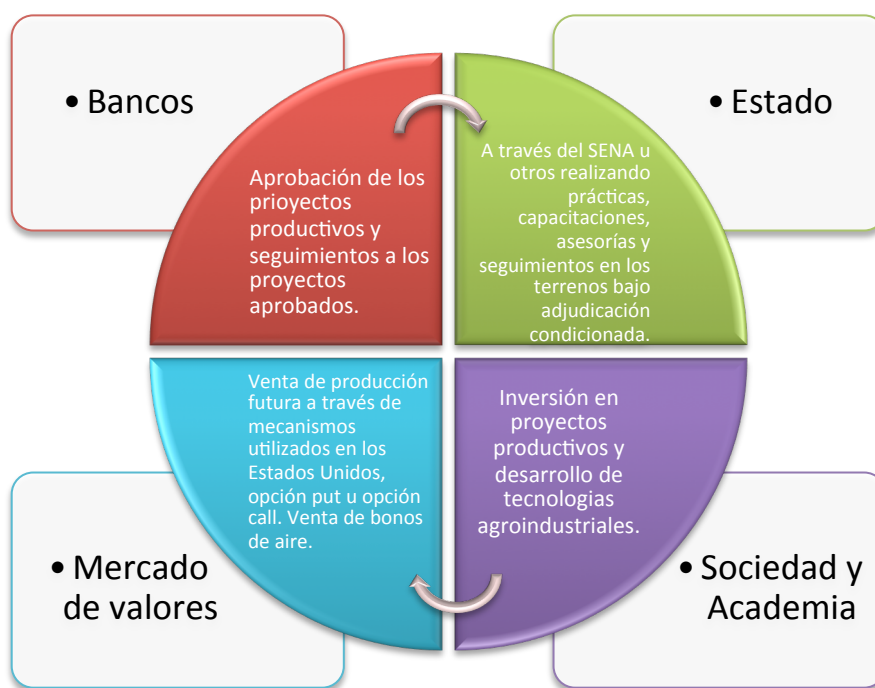
El autor considera que se debe crear un mecanismo que le genere confianza al ocupante, y plantea que el mecanismo más idóneo es el de entregarle los terrenos y hacerles las escrituras bajo la denominación de adjudicación condicionada.

Para el autor la adjudicación condicionada (figura que es utilizada en países como el Salvador, Perú) es una figura que busca el desarrollo económico del terreno a través de la adjudicación de derechos al ocupante, dándole la garantía de acceder a créditos, previa aprobación del INCODER, para tener un respaldo, un acompañamiento por parte del Estado, pero condicionado a cumplir con sus obligaciones, determinado por la pérdida del derecho si no logra los objetivos propuestos y en caso de fallar darle la oportunidad a otro sujeto de Reforma Agraria por la identificación que ya presenta el predio.

Lo anterior respaldado en el estudio realizado por Alston (2005), que expone que la tenencia insegura limita la probabilidad de invertir y evita el desarrollo del ciclo normal del comercio de los bienes escasos en el mercado de la siguiente manera:

La tenencia insegura puede también limitar la capacidad del reclamante para invertir, al impedir al titular usar el recurso como colateral para obtener un préstamo de un acreedor formal. Además, los derechos de propiedad inseguros disminuyen la extensión del mercado reduciendo así la probabilidad de que el activo esté en las manos de la persona que lo valora más. En resumen, con derechos de propiedad inseguros la sociedad podría no explotar todos los beneficios del comercio.

La figura tiene objetivo la maximización en la utilización de los recursos, presupuestando proyectos a largo plazo, con acompañamiento de los bancos, del Estado y de la sociedad en general, bajo el siguiente esquema:



10.1.1 Papel de los Bancos.

Porque la banca es el motor económico que le permite al usuario acceder a préstamos para invertir en sus proyectos y si se tiene en cuenta la Responsabilidad Social que deben tener las empresas en Colombia y sobre todo las cifras de las utilidades percibidas en los últimos años, es necesario que ellas intervengan aprobando los proyectos, reportando al Estado el proyecto para que se destine la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento de sus inversiones.

Los préstamos que realicen los bancos deben tener una tasa de interés mínima para que sea utilizado ese mínimo interés como mecanismo de incentivo a la producción en forma de subsidio.

Actualmente, agosto 2014, el autor está desarrollando un programa de fiducia agropecuaria en el que se busca la distribución de la tierra, la consecución de recursos y el aprovechamiento de la economía de escala para el cubrimiento de los costos.

10.1.2 Papel del Estado.

Para establecer el papel del Estado en el modelo propuesto es válido traer a esta parte del estudio aportes realizados en investigaciones anteriores que determinaron:

Dados los resultados obtenidos en el presente estudio, se pudo concluir que el impacto de un programa de Reforma Agraria en Colombia, sobre el ingreso y la calidad de vida de los beneficiarios, sería significativo y positivo si se satisficieran ciertas condiciones: acceso a crédito, capacitación y educación secundaria. Esta afirmación va de la mano con lo dicho anteriormente al presentar el debate: tener acceso a la tierra no necesariamente implica un aumento en los ingresos de los pobres rurales, ni un mejoramiento en su calidad de vida.

Existen condiciones bajo las cuales el acceso a la tierra puede ayudar verdaderamente a reducir la pobreza rural.

Se demuestra que la Reforma Agraria no se puede reducir a una redistribución de los activos existentes (tierra); es necesario crear nuevos activos (capital humano, capital social y acceso crédito para inversión) para lograr no sólo el objetivo de mejorar la distribución de la tierra, sino también la calidad de vida de los hogares rurales y la productividad agrícola.

La experiencia de Colombia demuestra que distribuir la tierra sin darle a los beneficiarios los medios para hacerla productiva, no es efectivo y, por lo tanto, no promueve el buen uso del recurso escaso.

Resumiendo: el impacto de una Reforma Agraria es positivo en términos de ingreso, si se satisface la condición de acceso a crédito formal. Es positivo en términos de calidad de vida, si se satisfacen las condiciones de acceso a capacitación y educación. Una Reforma Agraria que sólo consista en redistribución de la tierra, tendrá un impacto negativo sobre la calidad de vida de los beneficiarios.

Se demuestra entonces, que un programa de Reforma Agraria que busca tener un impacto positivo sobre la población tratada, no debe consistir únicamente en la redistribución de la tierra, sino debe incluir proyectos que generen las condiciones adicionales que deben ser satisfechas. Se puede observar entonces, que para que los resultados sean los esperados, el programa en su conjunto requiere de un compromiso de largo plazo. Tomando en cuenta el impacto positivo sobre el ICV (Índice de Calidad de Vida), que tiene el acceso a tierra cuando se satisface la condición de educación secundaria, y dada la mayor cobertura educativa en las zonas rurales en la actualidad, sería de gran interés, evaluar en próximos estudios, el impacto del relevo generacional con acceso a tierra.

La Reforma Agraria no parece ser anacrónica. El impacto positivo de una reforma estructural de este tipo, se hace evidente, pero requiere de un compromiso estatal que va más allá de solucionar los pleitos entre los grandes terratenientes y los campesinos para lograr una distribución más equitativa de la propiedad. (Heshusius, 2005)

Con base en lo anterior, el autor plantea que es necesario el papel del Estado en el esquema planteado para garantizar:

- Titulación de terrenos baldíos.
- Educación formal (mínimo secundaria para todo el núcleo familiar que es objeto de adjudicación de baldíos, un plazo máximo de 10 años para los padres).
- Vías de acceso ³⁴ (se debe efectuar una planeación en la adjudicación para facilitar las vías de acceso)
- Asesorías y seguimiento a los programas implementados.
- Censo de terrenos a adjudicar.
- Aprobación de los proyectos a desarrollar para que se puedan gravar los terrenos para obtención de créditos.
- Incentivo a las nuevas generaciones para revitalizar el campo.
- Prestar servicios de salud.
- Garantizar la seguridad de los pobladores.³⁵

10.1.3 Papel del Mercado de Valores.

En los mercados de valores mundiales desde los años 70 se ha venido utilizando “los mercados de derivado” como ayuda al campo, que consisten en pactar entre el productor y el comprador³⁶ el precio de su producto hoy, pero entregado a fecha futura, la parte que adquiere el bien, debe pagar una prima de dinero al productor, como anticipo para garantizar que la compra del producto.

34 Se analizó el caso de la Mojana tratado en la revista del Banco de la Republica No. 925 de 2004 Pág. 76, en la cual se evidencia que es una de las principales zonas de producción de nuestro país pero con problemáticas de vías de acceso planteado de la siguiente manera: “La Mojana se caracteriza por tener condiciones de aislamiento geográfico en las áreas rurales, donde la falta de medios de transporte eficientes es el mayor obstáculo para comercializar sus productos, llegar a los centros de salud, escuelas u otros servicios para satisfacer sus necesidades domesticas”

35 Reunión concertación Legislativo y ONU del proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, celebrado en Bogotá, febrero de 2011, en la que se planteó por parte de la ONU que una de las principales problemáticas para el desarrollo económico de la tierra en Colombia en la falta de seguridad de los terratenientes.

36 Ver <http://www.agronet.gov.co/agronetweb/AnalisisEstadisticas/tabid/73/Default.aspx> Cotización de Contratos Futuros de productos agropecuarios

Esta prima puede ser usada por el campesino para empezar a producir su bien, sin necesidad de entrar a incurrir en préstamos ante entidades financieras que al final encarecen sus productos y que muchas veces son negados ya que no tienen tierras para garantizar el préstamo ante la entidad financiera.

En Estados Unidos se ha venido utilizando el modelo de la venta de cultivos de manera anticipada³⁷ siendo exitosa ya que garantiza la venta de los productos y la obtención de un capital base para la producción.

El autor considera que este modelo puede utilizarse principalmente en programas forestales, sin decir que sea obsoleto para programas agropecuarios.

Otro apoyo que puede generar al campo, el mercado de valores colombiano, es la masificación de los TDA (Títulos de desarrollo agropecuario, colocados por FINAGRO), que corresponde a captar dinero a través de un título de renta fija pública y este dinero recibido es prestado al campesino, pero a una tasa de interés mucho más bajo que lo que les prestaría el banco.

Barzel (1997) describió que las ganancias netas de cambio se pueden aumentar si los propietarios originales de las materias primas pudieran transferir subconjuntos de atributos de los commodities, conservando el resto de atributos.

Los intercambios así dan derechos de propiedad divididos para un solo producto básico: dos o más personas pueden poseer atributos distintos de la misma materia prima.

Restricciones sobre el comportamiento de los propietarios pueden imponerse con el fin de mejorar la separación de sus derechos económicos individuales.

³⁷ El ejemplo más exitoso es con respecto a la venta de naranjas.

No sólo es la propiedad de los insumos a menudo dividida; la propiedad de lo que parecen ser los activos de una organización puede ser dividida también. Ejemplo: accionistas poseen algunos de los atributos de la compañía, pero no todos ellos.

Restricciones de uso pueden servir para distintos derechos y evitar problemas de polizón (free riding - colados). Tales restricciones no necesariamente atenúan los derechos, sino que pueden mejorar acceso a la propiedad.

De acuerdo a este soporte teórico la viabilidad de sistemas accionarios en el mejoramiento del campo colombiano puede tener resultados óptimos y eficientes en cuando a producción, desarrollo y estabilidad.

10.1.4 Papel de la Sociedad.

El papel de la sociedad es importante en el esquema propuesto el cual se puede centrar en los siguientes puntos:

- Involucrándola en la compra de bienes producidos en Colombia.
- Realizando la compra de manera anticipada de los productos que los campesinos ofrezcan.
- Ejerciendo control de la producción a través de Organizaciones Campesinas que visiten los centros de producción y que denuncien la no productividad de las parcelas.

También se debe involucrar a las **Universidades**, ya que ellas deben preparar a sus estudiantes para el desarrollo de nuestro país, en la creación de tecnologías para el campo.

Sin embargo, para lograr una mayor competitividad, es necesario incorporar nuevas tecnologías que aumentan la productividad y la rentabilidad.

Por otra parte, los agricultores necesitan continuamente innovando y esto implica que la tecnología debe ser de mayor importancia.

La biotecnología y las aplicaciones de la investigación en genética y tecnología cuántica, por ejemplo, son fundamentales para lograr la productividad.

Es fundamental invertir en investigación agrícola para el desarrollo de los alimentos producidos a partir de organismos modificados genéticamente que le dan una mayor competitividad y una mejor calidad de la producción rural.

Los avances en la ingeniería genética han tenido resultados prometedores y, sin duda, las tecnologías producidas a partir de ahí serán relevantes para mejorar el bienestar económico en todo el mundo.

Los avances en biotecnología, por ejemplo, producen fertilizantes eficientes que son adecuados para la calidad de los cultivos y los consumidores.

Además, es necesario que el Estado establezca una extensa política de educación. En este momento, el nivel de las escuelas en las zonas rurales no supera la educación primaria y esto causa que los agricultores no interactúan con las nuevas tecnologías de producción.

La inversión en capital humano afecta la productividad agrícola y, por tanto, los salarios y la pobreza rural.

Empoderar a los agricultores y enseñarles nuevas técnicas de conservación puede ser muy útil.

Mediante el apoyo a la investigación y las universidades de la agricultura y la ganadería, por ejemplo, es posible introducir nuevas características para los productos agrícolas colombianos para que sean más resistentes a las plagas y situaciones ambientales adversas.

10.2 Aptitud Agropecuaria

- Para que se pueda adjudicar un baldío este tiene que tener aptitud agropecuaria siempre que sea a favor de personas naturales, empresas Comunitarias y cooperativas

campesinas; ya que si es a favor de entidades se puede dar la adjudicación por reserva o destinación para utilidad común.

Frente a este punto el autor discrepa frente a lo estipulado en la normatividad, fundamentado en que no necesariamente un bien puede tener un provecho agropecuario o forestal; también podrá tener proyecciones como vivienda, turismo, como centro de acopio de bienes y servicios que se produzcan en la región, como terreno destinado a la recuperación de desperdicios producidos en la producción agropecuaria o extracción petro-mineral, como centro de educación, como establecimiento comercial u otros usos.

Con base en lo anterior, el autor sugiere que se de apertura a la adjudicación de baldíos no aptos para la producción agropecuaria o forestal a diferentes agentes que deseen adquirirlos a través de subastas públicas, teniendo como precio base el avalúo catastral del bien, con previsión del uso que se le pretenda dar con el propósito de salvaguardar el ecosistema.

Esto disminuiría notablemente la depredación forestal, los cultivos ilícitos, el tráfico de estupefacientes, entre otros aspectos.

10.3 Reversión

➤ Se decretará la **reversión** del baldío adjudicado a la Nación cuando:

1- Se violen normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Esto quiere manifestar que la explotación de los bienes baldíos debe hacerse con sujeción a estas normas.

2- Incumplimiento de obligaciones y condiciones estipuladas para la adjudicación.

Esto es más que todo para el caso de las fundaciones o asociaciones que solicitan

la adjudicación de un bien baldío para desarrollar cierta actividad u objeto y no lo cumplen

3- Cuando se dedique el terreno a cultivos ilícitos.

4- En el caso cuando el bien es adjudicado a una entidad pública para la construcción de un bien de utilidad pública y está no lo hace dentro del término estipulado.

Frente a este punto se solicitó al INCODER a través de derecho de petición una relación de los bienes adjudicados que habían sido objeto de reversión y se identificó que esta figura no se está usando, que no se ha realizado una sola reversión frente a todos los bienes adjudicados.

Con base en el anterior dato, se pueden identificar ciertos supuestos, el primero y que tiene que ver con la ejecución de las funciones propias del INCODER, básicamente se refiere al deficiente seguimiento realizado a los bienes adjudicados, y el hecho de no existir ninguna reversión denota que este seguimiento no se está realizando o se está realizando de manera errónea.

Este hallazgo puede tener varias causas raíces. La primera de ellas se encuentra en la primera causal de la figura de la reversión, pues como lo señala el doctor Álvaro Alejandro Puentes Vargas³⁸ de CORPORINOQUIA , “la falta de canales de Comunicación institucionales entre el INCODER y las Autoridades Ambientales regionales, encargadas de los procesos sancionatorios ambientales por infracciones al Medio Ambiente -incluidas aquellas que se pueden dar en bienes baldíos- y que deberían ser tenidas en cuenta tanto dentro del proceso de adjudicación de estos bienes, como en el seguimiento al uso que se les da a los mismos después de su adjudicación, no se da” confirmando que efectivamente no hay cruce de información entre ellos y el INCODER, la segunda claramente refleja una falta de seguimiento por parte de

38 Abogado, Subdirección de Control y Calidad Ambiental, COORPORINOQUIA, Especialista en Derecho Ambiental, Universidad del Rosario.

INCODER, el cual podría estar limitado por razones presupuestales o por políticas de no intervención, el tercero podría estar relacionado con la falta de Comunicación con el DNE, pero solo sobre aquellos predios sobre los que no se ha hecho efectiva la figura de extinción del dominio³⁹.

El Análisis Económico del Derecho se basa en la realidad del derecho en la economía, y se considera por parte del autor que el derecho debe hacer énfasis es la generación de producción y debe usar como instrumento de presión el mecanismo de la reversión, por lo tanto, la no producción debe ser causal de reversión.

Claro está, que nada de esto puede ser posible si no se brinda un acompañamiento a los campesinos, tanto en programas asistenciales como en beneficios palpables y útiles que les permitan ser competitivos frente a externalidades tan contaminadoras como es la siembra de cultivos ilícitos, y debe estar dotado de instrumentos como el de la eliminación de la mera expectativa variado por la adjudicación condicionada.

10.4 No Se Pueden Adjudicar Bienes Baldíos a:

- No se pueden adjudicar Bienes Baldíos a 5 kilómetros del lugar donde se adelanten explotación de recursos no renovables, o en zonas aledañas a parques naturales o planes viales.

El autor considera que se debe analizar este punto bajo los tres supuestos:

1- A 5 kilómetros del lugar donde se adelanten explotación de recursos no renovables.

39 Método de los 5 por qué?, Los 5 porqués es una técnica de análisis utilizada para la resolución de problemas que consiste en realizar sucesivamente la pregunta "¿por qué?" hasta obtener la causa raíz del problema, con el objeto de poder tomar las acciones necesarias para erradicarla y solucionar el problema.

Frente a este punto el autor no está de acuerdo, fundamentado en que la realización del supuesto no acarrea para el beneficiario del predio un perjuicio, al contrario lo beneficia por la fuente de trabajo que una explotación de recursos naturales le puede traer, la cual probablemente sería mucho más rentable que la misma explotación del terreno, contrario a esto lo que se debe buscar es que se le garanticen los derechos al campesino frente a las grandes empresas explotadoras sin que este pueda llegar a impedir el desarrollo del país.

Esta distancia debe ser reducida y en esto está de acuerdo la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER (Mojica 2013), teniendo en cuenta lo visto en el mapa de áreas inadjudicables.

2- En zonas aledañas a parques naturales.

El autor considera que se deben adjudicar los terrenos en zonas aledañas a los parques naturales de manera condicionada a que sea con propósitos forestales y ecoturísticos.

Esto con fundamento en lo planteado por el Análisis Económico del Derecho del caso Estados Unidos, en el cual según Richard Posner (1973) expresa que esto se tuvo como factor de generación de riqueza y protección de medio ambiente.

3- En zonas aledañas a planes viales.

El autor considera que se debe permitir la adjudicación de bienes baldíos en zonas aledañas a planes viales una vez se tengan los diseños del proyecto y se pueda deducir que la adjudicación del predio no incremente los costos del desarrollo vial.

Frente a este punto el autor plantea que como tal no se debe hacer una adjudicación, lo que se debe hacer es una subasta de los predios aledaños debido a la principal vocación de explotación comercial de los bienes aledaños a las vías.

Por lo tanto, el autor plantea que es pertinente entrar a evaluar las condiciones de cada bien entre las cuales se puede encontrar:

- Viabilidad de que su uso, ¿para qué se va a utilizar el bien?
- Condiciones de seguridad para edificar o explotar el bien.
- No interferencia con el desarrollo vial.
- Ocupantes previos.
- Valorización del predio.
- Impacto ambiental.

10.5 Explotación De Las Dos Terceras Partes

- Para que un Bien Baldío se pueda adjudicar se debe demostrar que se está explotando las dos terceras partes del terreno solicitado y que la explotación es conforme a la aptitud del suelo determinada por el INCORA, en algunos casos se podrá incluir en estas dos terceras partes porciones de bosque si limita con zonas de reserva forestal.

El autor considera que se debe replantear, basándose en lo sustentado para la desaparición de la mera expectativa y teniendo como base el hallazgo encontrado de adjudicación de terrenos baldíos sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Se debe establecer la adjudicación condicionada a la producción.

10.6 Aporte De Terrenos a Personas Jurídicas Superando Extensiones Máximas

- No se pueden entregar como aporte a sociedades o Comunidades bienes adjudicados como baldíos, siempre que estas personas jurídicas superasen las extensiones máximas permitidas de Unidad Agrícola Familiar.

El autor considera que esta medida vulnera la libertad de asociación y la libertad de empresa, plantea que es una medida que genera retroceso, fundamentado en que las estadísticas y las noticias demuestran que los principales generadores de capital están constituidos bajo personas jurídicas, sin embargo estas deben estar controladas por los campesinos sujetos de reforma agraria.

El hecho que un beneficiario de adjudicación de un Bien Baldío entregue en aportes a una persona jurídica ese bien para el desarrollo de un proyecto agro industrial, no quiere decir que este lo pierda, al contrario, su aporte se va a ver representado en beneficios de maximización de su propiedad y obtención de mejores utilidades.

En el desarrollo de un proyecto económico los costos de los insumos son proporcionalmente más altos cuando es menor la cantidad que se compra, si se logran generar personas jurídicas compuestas por campesinos beneficiarios de adjudicación, las utilidades tienden a ser más amplias.

Lo que se debe garantizar es el trabajo de los campesinos beneficiarios en esas personas jurídicas, con el propósito de generar un ingreso ocasionado por su mano de obra y las utilidades generadas por el aporte del bien, por lo tanto, se, podría restringir esta asociación **a solo sujetos beneficiados de la Reforma Agraria.**

10.7 Reservas De Bienes Baldíos Para Personas Jurídicas Sin Ánimo De Lucro

- Se podrán reservar terrenos baldíos para personas jurídicas sin ánimo de lucro y que tengan por objeto la preservación del medio ambiente y la protección de los recursos renovables.

El autor considera que este punto es uno de los principales pilares de desarrollo de nuestro país, debido a que la protección del medio ambiente es uno de los aspectos globales que

tienen hoy en día mayor injerencia por las diferentes Organizaciones Internacionales, estimulados por la contaminación que a diario generan los países industrializados.

Si se logra fortalecer este punto con programas que incentiven la protección del medio ambiente se generaran frutos cuando se ejecute la responsabilidad de los contaminadores y se les imponga la inversión en programas de protección al ecosistema en contraprestación por la contaminación generada.

Y es en este punto en el que Colombia tiene que fortalecerse para proyectarse como un potencial nicho de generación de oxígeno y productos forestales.

Frente a este punto, el autor critica el abandono que se tiene hoy en día en nuestros bosques naturales (Amazonas, Vichada, Caquetá, Cordilleras) en los que a diario se genera una explotación indiscriminada de los ecosistemas debilitándonos en el aspecto ambiental que será el que genere la mayor riqueza futura de nuestro país.

La introducción de la sostenibilidad ambiental no ocurre de un día para otro; es un proceso muy lento que requiere transformaciones en la cultura, en la inversión en capital humano, en la innovación, en la investigación y sobre todo en la voluntad política.

Las nuevas teorías ecológicas proporcionan las bases para nuevas teorías de la producción dentro de una visión sostenible, dando la oportunidad para redireccionar sistemas depredadores y la relación de explotación dramática de la naturaleza para obtener los factores de producción en compatibilidad con los ciclos naturales y las condiciones de vida.

“Actualmente, Colombia ocupa el puesto número 92 de 141 en el Índice de Eficiencia e Innovación (IEI) y el 65 en el Índice Global de Innovación (GII)”. (Pérez, 2013).

Colombia permanece como un país exportador de minerales, petróleo, materias primas y productos de bajo valor agregado.

Si bien la Inversión Extranjera Directa ha crecido fuertemente en la última década, esta se ha centrado casi exclusivamente en minería y energía.

Se ha experimentado la Enfermedad Holandesa al observarse un fuerte detrimento de la industria local y una especialización en la industria extractiva.

Esta última industria es agotable y no ofrece una forma de desarrollo en el futuro, razón por la cual se deben hacer esfuerzos por desarrollar otros sectores como la agricultura (Pérez, 2013).

Con base en lo anterior, se debe entregar en concesión y no en adjudicación los bosques a empresas especializadas en el turismo ecológico (por ejemplo, en el caso parque Tayrona, *se critica los altos costos*) para que estas se encarguen de la explotación controlada a través del turismo ecológico recibiendo el Estado como contraprestación la protección de los ecosistemas y la disminución de los cultivos ilícitos.

10.8 Adjudicación desordenada, sin planeación

En Colombia no se adjudican los terrenos baldíos bajo ningún estándar de planeación. Tomando como base el trabajo de investigación de Libecap (2009), en el cual se expone la forma de adjudicación de terrenos baldíos en los Estados Unidos, que en un principio se efectuó bajo el sistema de Límites y Fronteras (MB), sistema usado en Colombia actualmente, el cual se critica porque carece de eficiencia con respecto a la planeación y desarrollo de la zona.

Aunque presenta bajos costos en su implementación, los costos futuros de desarrollo de las zonas es más alto.

Por otro lado, en Estados Unidos posteriormente se desarrolló el sistema de Rectangular (RS). El cual busca estandarizar y alinear los límites de las parcelas, con el propósito de

desarrollar más fácilmente las zonas, crear estructuras viales y de servicios públicos menos costosas.

En Colombia, teniendo en cuenta el abandono que ha presentado el Estado en todo su desarrollo frente al campo, sería muy costoso una implementación rígida del RS, sin embargo, teniendo en cuenta que los departamentos escogidos para este estudio (capítulo 8) se encuentran con bajos índices de ruralidad, es posible efectuar un plan piloto, para darle un desarrollo organizado y proyectado al área rural.

La implementación de este sistema (RS) va a permitir el mejoramiento de los predios, el intercambio comercial, el control estatal y el desarrollo de sus pobladores.

La topografía en departamentos como Meta, Caquetá, Vichada y Casanare es óptima para el RS, ya que puede alinearse perfectamente para implementar su desarrollo.

CONCLUSIONES

1. Se debe derogar la figura de la mera expectativa e incluir la expectativa condicionada.
2. Se debe fortalecer e involucrar a todos los sectores de la sociedad, de acuerdo a lo expuesto por el autor.
3. Se deben mejorar los canales de Comunicación y transferencia de información por parte de las entidades, con el propósito de tener certeza de las calidades de los adjudicatarios.
4. Se deben fortalecer los sistemas de información de adjudicación de terrenos baldíos con el propósito de evitar la duplicidad de adjudicaciones a una sola persona.
5. Se deben establecer programas de seguimiento a las adjudicaciones realizadas con el propósito de verificar si realmente están siendo explotados los terrenos adjudicados según las características agrologicas del predio.
6. Se debe implementar un proceso nacional de clarificación de la propiedad que permita la certeza de la legalidad del dominio en propiedad de los predios rurales en el territorio nacional.
7. Se debe capacitar a las diferentes entidades públicas en el manejo de los bienes baldíos, en especial a los procuradores agrarios y jueces en la declaración de pertenencia sobre predios rurales, incluso el autor considera que debería existir un concepto previo por parte del INCODER.
8. Se debe derogar la figura del PEDAF para evitar la concentración de la propiedad y el desplazamiento forzado en zonas vulnerables.
9. Se debe dejar claro lo concerniente a los predios que en apariencia son plena propiedad antes de 1974.

10. Se debe aumentar la planta de personal del INCODER para poder realizar lo propuesto, con personal capacitado.
11. Se debe efectuar la adjudicación de los terrenos baldíos con miras al desarrollo territorial.

Caso Hipotético Proceso de Paz: Seguridad jurídica de la propiedad privada en casos de nacimiento del derecho por sentencia de declaración de pertenencia de Bienes Baldíos rurales

Como resultado del Proceso de Paz celebrado en la Habana entre el Gobierno de Colombia y las FARC se dispuso que el Estado colombiano debe entrar a clarificar la propiedad de todos los bienes rurales en Colombia y debe recuperar todos los terrenos que sean baldíos para que sean entregados a los campesinos.⁴⁰

La empresa Reforestadora adquirió un terreno identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-319xx en la zona de los Montes de María, en el año 2008, en el estudio de títulos se evidenció que había nacido a la vida jurídica a través de sentencia de pertenencia el 13 de julio de 1978 y observándose tradiciones de dominio sin ningún problema de manera sucesiva hasta el año 2008, treinta años después, por lo que la empresa no vio ningún problema en adquirir el predio.

En el año 2016 el INCODER inicia un proceso de clarificación sobre el predio y determina que es baldío y debe ser revertido a la Nación, por lo anterior la empresa propietaria del predio Reforestadora de los Montes demanda la decisión ante el Consejo de Estado y Gobierno le solicita a usted un concepto al respecto para resolver el caso y para adoptar una política frente al tema.

Para la presentación, desarrollo y solución del caso se va adoptar la metodología de STEPHEN TOULMIN.

40 El principal instrumento para honrar este compromiso sería un Fondo de Tierras (o Fondo de Tierras para la Paz) de distribución gratuita, que será alimentado con seis

1. La recuperación de los baldíos indebidamente ocupados o ilegalmente apropiados;
2. La extinción judicial del dominio sobre tierras privadas adquiridas ilegalmente;
3. La extinción administrativa del dominio sobre las tierras inexploradas que incumplan la función social y ecológica de la propiedad;
4. La compra de tierras por parte del Estado o su expropiación con indemnización por motivos de interés social o de utilidad públicas.
5. Tierras donadas;
6. tierras con vocación agropecuaria sustraídas de las zonas de reserva forestal mediante la formulación de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental, con participación comunitaria. (Razón Pública, Yesid. Castro. 2013)

ASERSIÓN – PREMISAS O TESIS

Petición demandante Reforestadora

INCODER.

Debe primar la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos (fiscales adjudicables) sobre la seguridad jurídica de las decisiones de los jueces.

PROPIETARIO

Debe primar la seguridad jurídica de las decisiones de los jueces sobre la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos (fiscales adjudicables).

DATOS

1. Se tiene un propietario que adquirió un bien que tenía una tradición registral de más de 20 años.
2. El origen del predio, su primer registro jurídico es una sentencia que declara la pertenencia sobre el predio.
3. El predio cumple con las condiciones agrológicas para su adjudicación, es decir tiene las condiciones que permitirían su adjudicación a un sujeto de Reforma Agraria.
4. El predio excede las Unidades Agrícolas Familiares establecidas en la zona.
5. La empresa propietaria del predio no cumple con las calidades exigidas por la Ley 160 de 1994 para ser sujeto de la Reforma Agraria.
6. Es obligación del Estado realizar la clarificación de los predios rurales, desde el 1994, sin embargo, el Estado no lo ha hecho.

7. Las normas que regulan los procesos de pertenencia no establecen la presencia del INCODER o la entidad que en su momento ejerza sus funciones al interior de dichos procesos de ninguna manera.
8. Para que el juez pudiera determinar que el predio era o no baldío requería tener estudios específicos catastrales y jurídicos que le permitieran determinar si el predio es o no baldío, los cuales no son comúnmente realizados, son costosos y son pocos los profesionales que conocen del tema.
9. En el proceso que se declaró la pertenencia sobre el predio se tuvieron en cuenta cartas ventas privadas que sumaban 50 años de ocupación en el predio.

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

- El INCODER argumenta que la *Constitución Política de Colombia*, norma de normas, establece que los terrenos baldíos son imprescriptibles y que solamente puede obtenerse su propiedad por título originario del Estado.
- El propietario argumenta que existe una confianza legítima (De acuerdo con Kelsen (1991) cuando el juez desarrolla un caso de cierta manera crea una norma universal) en las decisiones de los jueces y también argumenta que existen unos términos en los que la administración puede solicitar la revisión de los fallos emitidos por las autoridades judiciales y una vez vencido este término no es posible su desconocimiento o derogación.

Adicionalmente manifiesta que el hecho de haberse dado la sentencia antes de la entrada en vigencia de Ley 160 de 1994 y que en el proceso se probó la existencia de carta-ventas privadas por más de 50 años por el beneficiario del fallo se debe considerar que el predio es privado.

Otro argumento es que la propiedad y el respeto por la misma son los pilares de la sociedad moderna y sería un riesgo para el país desestabilizarla.

Adicionalmente plantea que si bien es cierto que permitir la prescripción de bienes de uso público repercute en toda la sociedad no acontece lo mismo con los bienes fiscales adjudicables, como son los bienes baldíos, los cuales tienen como principal finalidad su adjudicación y su identificación requiere de un análisis completo del origen del predio.

GARANTÍA

INCODER

- *Constitución Política de 1991*, artículo 63 “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras Comunes de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

REFORESTADORA

- ARTÍCULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las Leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por Leyes posteriores. (...)

RESPALDO

INCODER.

El Bien Baldío o los bienes baldíos son aquellos bienes que se encuentran situados dentro de los límites territoriales del país y que carecen de dueño aparente, por lo tanto,, pertenecen a la Nación, estos pueden ser rurales o urbanos, en este caso nos ocupamos de los bienes rurales

regulados actualmente por la Ley 160 de 1994. Estos bienes se caracterizan por ser bienes adjudicables bajo el cumplimiento de unos requisitos legales, entre los que se destacan con respecto al bien que este sea susceptible de adjudicación por sus condiciones agrológicas, su ubicación (no en zona de reservas, parques naturales, playas, etc.) y tamaño, entre otras; y con respecto a la persona se verifica que no tenga un patrimonio neto superior a mil (1.000) SMLMV, que haya ocupado y explotado por lo menos 2/3 partes directamente del predio, mínimo 5 años, no ser propietario o poseedor de otros inmuebles rurales, entre otros.

Este tipo de bienes presenta unas características intrínsecas comunes a ciertos bienes estatales que son: “(...) inalienables, imprescriptibles e inembargables.” (Artículo 63 *Constitución Política de Colombia*). Resaltado fuera del texto.

Fundamentos Jurídicos de la Imprescriptibilidad de los Terrenos Baldíos

- Ley 48 de 1882 que en el artículo 3, “Las tierras baldías (...) su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del *Código Civil*”
- Ley 110 de 1912 “El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”
- Artículo 2518 del Código Civil dispone: “Se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales.”
- Artículo 2519 del *Código Civil*: “Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

- Consejo de Estado -. - Sección Tercera. - Bogotá, 09-12-83 C.P: José Alejandro Bonivento Fernández: “En ningún momento la explotación económica o el cultivo o el provecho de las tierras baldías sirven de modo para adquirir el dominio.”
- Artículo 48 Ley 160 de 1994 dispone que: El INCODER, efectuará la clarificación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el propósito de determinar si han salido o no del dominio del Estado, delimitar las tierras propiedad de la nación y determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.
- El artículo 65 de la Ley 160 de 1994: "La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad." "Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al *Código Civil*, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa". Subrayado y resaltado fuera del texto.
- Parágrafo 1, Artículo 44, Ley 446 de 1998: “Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inalienables la acción no caducará”.
- La Sala de Consulta del Consejo de Estado, el 28 de junio de 1995, C.P. Javier Henao Hidron, al responder la consulta sobre la imprescriptibilidad de los bienes de las empresas industriales y comerciales del Estado expuso que no pueden ser adquiridos en procesos de pertenencia.
- Adicionalmente en Sentencia de Apelación del Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola, del 23 de marzo de 2001, se observa un proceso en el que se pretendía a través de una sentencia de declaración de pertenencia ejercer la propiedad sobre unos bienes de uso público (playas) y frente a esto el Consejo de Estado se

pronunció así: la declaración de pertenencia frente a playas y terrenos de baja mar “no tiene eficacia alguna respecto de dicha área, por cuanto se entiende que esta nunca ha salido del dominio de la Nación y, contrario sensu, nunca ha entrado al dominio de la actora, ni de quien pretendió transferírsela, por fuerza de las razones jurídicas y geopolíticas anotadas.

“y menos vulnera derechos adquiridos o de propiedad de la actora, por sustracción de materia, ya que no se pueden desconocer derechos que nunca han nacido a la vida jurídica. Tampoco se desconoció la cosa juzgada, por cuanto ésta no puede predicarse o consolidarse respecto de decisiones judiciales que por su objeto son inoponibles. (...)” Subrayado fuera del texto.

En fallo del **Consejo de Estado**, del 22 de enero de 2004, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, con respecto al párrafo 1, artículo 44, Ley 446 de 1998, en un caso en el que se efectuó la venta de un bien de uso público por parte del municipio a un particular (playas), se dispuso: “(...) Con la disposición anterior quiso el legislador que cualquier persona, en cualquier tiempo, pudiera demandar los actos administrativos de carácter particular a través de los cuales estuvieran involucrados los bienes del Estado que por su naturaleza de uso público tienen como característica esencial su inenajenabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

- Con respecto al argumento de confianza legítima que alega el propietario se trae por parte del INCODER la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 26 de febrero de 2015, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, que manifiesta que la confianza legítima está ligada a la buena fe y esta no puede estar soportada en la ilegalidad: “(...) Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto

que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.(...)” Resaltado fuera del texto.

Reforestadora de los Montes – “Propietario”

- Artículo 48 Ley 160 de 1994 que dispuso: “(...) A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria..(...)”
- Con respecto a la importancia de la propiedad se argumentó por parte del propietaria lo siguiente: 1- O’Driscoll (2006) expone que Blackstone (1879) definió la propiedad como “ese dominio despótico que un hombre afirma tener y ejerce sobre las cosas externas del mundo, con total exclusión del derecho de cualquier otro individuo en el universo”. Pero no pudo pensar en nada “que atraiga de manera tan general la devoción de la humanidad como el derecho a la propiedad”. 2- Adam Smith quien le dio relevancia a la protección de la propiedad privada, manifestó: “El primer y principal propósito de todo sistema de gobierno es mantener la justicia: para evitar que los miembros de la sociedad abusen de la propiedad ajena o se apoderen de lo que no es suyo. Aquí el propósito es dar a cada uno la posesión segura y pacífica de su propia propiedad.” 3- Bentham “(...) la Ley que protege la propiedad es “el más noble triunfo de la humanidad sobre sí misma”. 4- O’Driscoll (2006) citó a Hayek (1946) quien argumentó a favor de la propiedad privada: “El sistema de propiedad privada es la garantía más importante de libertad, no sólo para los propietarios, sino en el mismo grado para quienes no lo son. Es sólo porque el control

de los medios de producción está dividido entre muchas personas que actúan en forma independiente que nadie tiene poder total sobre nosotros, que como individuos podemos decidir lo que hacemos. Si todos los medios de producción estuvieran en una única mano, ya sea nominalmente la de la “sociedad” en general o la de un dictador, quien sea que ejerza este control tendría completo poder sobre nosotros.”

Teniendo en cuenta las anteriores nociones de propiedad expone el propietario que si el Estado no garantiza la propiedad privada es un estado fallido, porque la propiedad es la que incentiva la producción y la inversión; y el desconocimiento de los atributos de la propiedad, bajo criterios especialísimos de clarificación que requieren de conocimientos técnicos y jurídicos profundos, extemporáneos y de difícil identificación, que ni el mismo Registro de Instrumentos Públicos, ni la misma jurisdicción pudo detectar, vulnera el derecho fundamental al acceso a la propiedad.

- Con respecto al desarrollo que ha tenido el principio de confianza legítima expuso:
El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el

cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico. (Corte Constitucional, Sentencia T-660, 2000)

A la par se ha pronunciado la Corte Constitucional, en las sentencias C-1049 de 2004, T-053 de 2008, T-1098 de 2008, T-2010 de 2010, T-442 de 2013 y T-204 de 2014 sobre el principio de confianza legítima.

CALIFICADORES O MATIZADORES MODALES

- La diferencia entre bienes de uso público y los bienes fiscales adjudicables radica en que la naturaleza jurídica de los bienes de uso público está destinada al uso y beneficio de toda la colectividad, mientras que los bienes fiscales adjudicables, baldíos, buscan satisfacer los derechos particulares, de manera exclusiva, de los sujetos de la Reforma Agraria con el propósito de permitirles el acceso progresivo a la propiedad, por lo tanto,, quizá pueda dárseles un tratamiento diferencial.
- Se tiene la confianza legítima que los fallos originados por los jueces están revestidos de legalidad y en caso de que los mismos estén sustentados en errores de derecho existen durante un término prudencial las acciones que permiten corregir los errores de la jurisdicción. Sin embargo, en caso de permitir que la propiedad de los terrenos baldíos pueda adquirirse por declaración de pertenencia probablemente se abra una puerta a la corrupción judicial y a una usurpación masiva de los bienes de la Nación.
- En Colombia existe desde 1790 el registro de actos públicos, pero no fue hasta 1970 con el decreto 1250 que se sistematizó el folio de matrícula inmobiliaria y en 1974 de acuerdo a lo dispuesto por el decreto 577 fue que la Superintendencia de Notaria y Registro comenzó a ejercer funciones de guarda y seguridad pública sobre los actos que allí se

consagran, en representación del Estado, por lo tanto,, sin duda, los particulares confían en las tradiciones y registros que se tienen de cada bien bajo la custodia del Registro.

EXCEPCIÓN, REFUTACIÓN O RESERVA

El caso particular presenta argumentos que permiten al juez inclinarse por una u otra posición; por un lado, está la posición proteccionista e intervencionista del Estado en los derechos de propiedad, y por otro lado la permisión de la ilegalidad por salvaguardar el interés colectivo a la seguridad jurídica de la propiedad.

Para Kelsen (1991), teniendo en cuenta lo expuesto en su obra se podría determinar que las normas son claras y que por lo tanto, no es viable la interpretación, existe una norma de orden Constitucional que establece que los bienes estatales son imprescriptibles y otra que dice que las acciones para su recuperación no caducan. Adicionalmente. del derecho creado por el legislador. se aprecia el derecho aplicado por el Consejo de Estado que con respecto a las playas que fueron adquiridas a través de declaración de pertenencia declara la nulidad de dicha sentencia por objeto ilícito, por lo tanto,, no habría lugar a interpretación. De acuerdo a Kelsen (1991), puede no ser moral la decisión, por lo tanto, apartase del principio de confianza legítima, pero una cosa es la moral y otra el derecho, por lo tanto, lo que debe aplicarse es el derecho.

A la luz de Nino (1980), el Estado debe propiciar el cumplimiento de las normas para generar el crecimiento económico de un país, pero se debe priorizar y volver absoluto el atributo a la estabilidad legal (imprescriptibles) de los bienes baldíos o por el contrario se debe priorizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

Realmente es un caso difícil, porque la apertura de una u otra puerta pueden incidir tanto en la anarquía judicial (apropiación de bienes del Estado a través de pertenencia- no solo de

baldíos, sino de playas, plazas, edificios, lotes y demás), y por otro lado en la inestabilidad económica y jurídica del Estado (de todos los bienes que ostentan los particulares con la convicción de que son realmente de su propiedad) (¿Qué porcentaje de bienes en Colombia son baldíos?, el autor analizó 163 predios en los Montes de María de los cuales 147 eran baldíos, todo Isla Mompox es baldío y en estudios recientes del autor, predios de la Sabana de Bogotá han resultado baldíos).

Frente a este caso concreto, plantea Dworkin (2014) que existe una dificultad para determinar qué es lo moralmente correcto, ¿es correcto que un tercero que adquirió un predio de buena fe, confiado en la seguridad jurídica que le transmite una sentencia y el registro público deba privársele de su derecho? ¿se debe dejar de aplicar la norma que establece la imprescriptibilidad de los bienes baldíos porque no es moralmente aceptable generar una inestabilidad de la propiedad? ¿en dónde queda la confianza legítima en las instituciones? O por el contrario ¿es moralmente aceptable que bienes que tienen una destinación específica, como es el permitir el acceso a la propiedad rural de los sujetos de Reforma Agraria (campesinos y desplazados) deban perderse en aras de salvaguardar la estabilidad jurídico-económica de un país?

Nuestra Constitución establece:

ARTÍCULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las Leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por Leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la

necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (Const., 1991)

Por otro lado, de la **sentencia C-597 de 1998** de la Corte Constitucional se trajo a colación los argumentos doctrinales de la prescripción así:

La Ley ha tenido que decidir qué es más conveniente para la salvaguardia de los intereses generales: si permitir destruir una situación ya establecida, aún después de 15 años, o dejarla subsistente, considerándola saneada del vicio que la afectaba. Desde todo punto de vista es más justo y conveniente para los intereses de todos esta última solución, porque son mayores los trastornos que se producirían al anular un acto jurídico pasados 15 años de su celebración, que considerarlo saneado y válido después de ese plazo, aun cuando en él se contengan disposiciones contrarias al orden público, a la moral o a la Ley misma.

Por tal motivo, y a pesar de su repugnancia para estimar consolidada una situación anormal, el *Código Civil* ha tenido que reconocer que pasado el plazo de 15 años, la situación ilícita, anormal o ilegal ha perdido mucho de su vicio reprochable, máxime si se considera que durante ese tiempo no se ha solicitado la declaración de nulidad absoluta por ninguna de las muchas personas que tienen derecho a hacerlo. En consecuencia, tanto para consolidar una situación anormal que se ha mantenido durante tanto tiempo, como para sancionar la negligencia de las personas que están facultadas para pedir la nulidad absoluta, el *Código Civil* prohíbe que pasado el plazo de 15 años se la pueda alegar. Jurídicamente se trata de una prescripción extintiva de la acción de nulidad.

Los hermanos MAZEAUD⁴¹, PLANIOL Y RIPERT⁴² arguyen de este modo:

El fundamento de la institución de la prescripción (de la acción de nulidad) estriba en la idea de que el tiempo, en interés de la paz social, debe subsanar las situaciones irregulares y que hay que suprimir las dificultades probatorias de los litigios de origen demasiado remoto.

...cuando se trata de una nulidad de orden público, desvirtuar la excepción sería igual que permitir el concurso de la justicia en la realización de un acto peligroso para el bienestar común; esto sería más grave que echar en olvido el origen de un estado de hecho mantenido por mucho tiempo.

Josserand⁴³ considera que la prescripción llamada extintiva o liberatoria realiza la extinción de un derecho, especialmente de un crédito, por el solo transcurso de cierto plazo; el tiempo, a cuyas manos todo perece, que gasta las instituciones, las Leyes y las palabras, echa el olvido sobre los derechos, que caen también en desuso cuando no han sido ejercitados durante un tiempo fijado por la Ley ; su no utilización conduce a su abolición.

Por su parte Demsetz (1967), expone que los derechos de propiedad presentan elementos positivos y negativos, tanto para quien ejerce el derecho de propiedad como para los terceros que se pueden perjudicar con la exclusión sobre los mismos.

Los derechos de propiedad establecen las reglas que determinan cuáles son las cargas y los beneficios de ostentarlos, adicionalmente, establecen los mecanismos para resolver las

41 Lecciones de Derecho Civil, parte primera, volumen 1.

42 Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, tomo sexto

43 Derecho Civil, Tomo II

controversias o conflictos que se puedan presentar en torno a ellos y en caso de vulneración cual sería la compensación y quien tiene derecho a ella.

Demsetz (1967), analiza el concepto de externalidad y lo asimila a los costos externos, los beneficios externos y la relación entre beneficios y perjuicios que se presentan con estos efectos, entre mayor internalización de las externalidades se presenta un mayor desarrollo de los derechos de propiedad.

Para profundizar en el tema de las externalidades es válido recordar a Bullard (2003) cita a Hardin (1975) describe a través de un ejemplo la experiencia que puede llegarse a tener en una explotación común de un predio, sin que se asuman las externalidades, principalmente con ganado, en el que se le da un predio a una Comunidad para que ejerza el pastoreo en conjunto, sin restricciones, por lo que racionalmente el que tenga más ganado mayores beneficios obtiene, pero como no se genera un costo por el predio ni por el mantenimiento de los semovientes no existe ningún límite a la explotación, por lo tanto, el recurso escaso tiende a perderse y se pueden generar conflictos en la Comunidad.

Bullard a la par expone el caso del desierto del Sahara en el que se observa un aumento del desierto y se hace un análisis en cuanto al uso que se le ha dado a las tierras, Bullard (2003) citando a Burton (1960) describe las circunstancias de la acentuación del desierto en esa zona del planeta diferenciando los impactos producidos por el uso común de las tierras vs el uso privado, soportando lo anterior básicamente en que el uso común de las tierras desencadena un abuso del derecho de forma exagerada hasta el punto de su degradación, al contrario que cuando una persona cuenta con una propiedad privada tiende a cuidar los recursos, siendo consciente de que estos pueden llegar a ser escasos.

Lo anterior le permite a Bullard (2003) exponer el tema de las externalidades que se venían exponiendo con Demsetz (1967), que las define como los beneficios y costos que se deben asumir al ejercer cualquier tipo de actividad económica y la forma en que se interiorizan estas externalidades “definidas como los efectos no contratados de la conducta humana”

Considero que el tema de las externalidades es esencial para determinar el origen de la propiedad y se podría aplicar al caso objeto de estudio, debido a que los procesos de clarificación finalmente se convierten en una externalidad, es uno de los elementos primordiales debido a que se protege y se es más productivo en lo que se invierte como propio pero esa asunción de posición de propietario tiene a su vez costos, que inciden en su calidad.

Un ejemplo de lo anterior podría ser así:

BENEFICIOS Y COSTOS DE LA PROPIEDAD (EXTERNALIDADES)

BENEFICIOS	COSTOS
1. Exclusión de terceros.	Impuestos
2. Acceso a crédito.	Servicios Públicos
3. Uso.	Cuidado del predio
4. Goce.	Mantenimiento
5. Disposición.	Limitaciones con los colindantes
6. Seguridad Jurídica	Estudios previos a la compra para salvaguardar la inversión frente a procesos de clarificación.

Para que una persona asuma costos generalmente tienen que ser mayores los beneficios, es por eso que se tienen en cuenta factores como, por ejemplo, el esbozado por Alston (1999) de

su estudio en Brasil, que expone que el desarrollo rural se va originando progresivamente de los lugares más cercanos a los mercados, y una vez se vuelven escasos los cercanos aumenta el desarrollo de los lejanos y esto es directamente proporcional al costo de la tierra.

Es por eso que se podría pensar en dar prelación a la creación de derechos de propiedad y las garantías para su creación, concientizando a los gobiernos y a la población en general que en algún momento los recursos de la tierra van a ser escasos y por ende todas las tierras necesariamente van a tener que ser explotadas.

Los países en desarrollo con sus políticas de reservas de sus dominios, complicaciones, trámites innecesarios y miles de requisitos que exigen para la adjudicación de los predios se asemejan a los estados totalitarios, como lo expone O'Driscoll (2006) citando a Pipes (1999) "Totalitarismo tiene sus raíces en sistemas "patrimoniales" en los cuales la soberanía y la propiedad están vinculadas. No es un accidente que el totalitarismo "haya alcanzado su consumación en la Unión Soviética", pues durante gran parte de la historia rusa no hubo distinción entre soberanía y propiedad." y eso es precisamente lo que pasa con los predios rurales en los países en desarrollo, que se complica el reconocimiento de los derechos de propiedad, es válido en este punto citar a O'Driscoll (2006) que a su vez cita a James (1998) que nos trae un ejemplo del desarrollo de los derechos de propiedad de un país como Estados Unidos. "En 1763, un grupo de colonos alemanes de Maryland informó que "la Ley de la tierra está constituida de tal modo que cada hombre está protegido en el goce de su propiedad" y "la persona más humilde está fuera del alcance de la opresión del más poderoso, y nada puede quitársele sin que reciba compensación por ello." Los inmigrantes alemanes de las colonias de América del Norte tenían derechos de propiedad más firmes en el siglo XVIII que los que tienen los venezolanos en el siglo XXI. Teniendo en cuenta esto, ¿en qué estamos hoy en Colombia? Es necesario recuperar

los baldíos para dárselo a los campesinos, pasando por presuntos derechos de propiedad a menos que eso tengo un costo más alto y perjudique aún más a los propios campesinos.

O'DRISCOLL (2006) cita a Mises quien muestra otra perspectiva al analizar el proceso mediante el cual los individuos llegan a establecer derechos de propiedad sobre los recursos naturales.

Examina los costos y beneficios de establecer derechos sobre la propiedad privada. Cuando la tierra es abundante y existe una frontera, como en los Estados Unidos del siglo XIX, no conviene establecer derechos sobre la propiedad privada. En ese entorno, los colonos talaban árboles sin preocuparse por reponerlos. De manera análoga, cazaban y pescaban hasta que se agotaban las existencias, tras lo cual migraban a regiones aún no colonizadas. Fue sólo a medida que un país se fue poblando más y se acabó la tierra de primera clase disponible para la apropiación que la gente empezó a considerar antieconómicos esos métodos predatorios. En esa época se consolidó la institución de la propiedad de la tierra. (Mises, Human Action, pág. 656).

¿Está el Estado Colombiano en la capacidad de controlar y realizar la delimitación de terrenos baldíos a nivel nacional de manera igualitaria? ¿tiene cómo proteger a los campesinos que ingresarán a los predios? ¿tiene los recursos para pagar las indemnizaciones que esto acarrea?

Con respecto a los argumentos presentados por el INCODER se evidencia que tienen un respaldo normativo fuerte en la validez de las normas que obligan al Estado a realizar la clarificación de la propiedad y que es producto de una política de Estado por el acuerdo de paz que celebró el Gobierno colombiano.

Con respecto a la posición que hasta el momento ha adoptado el Consejo de Estado en casos similares, pero no iguales, con respecto a bienes de uso público es importante resaltar que los Bienes Baldíos adjudicables su uso es restrictivo y nadie sabe qué bien es baldío, ni incluso el mismo Estado sabe qué bienes han sido otorgados con el respectivo título originario que habla la Ley 160, no se cuenta con una memoria y un sistema institucional de consulta que le permita a los particulares saber si el bien es o no baldío, solo expertos que con la combinación de herramientas jurídicas y catastrales pueden determinar cuáles bienes son baldíos y cuáles bienes no, por lo tanto, estamos frente a bienes totalmente diferentes que los de uso público (playas, plazas, vías, etc.), que son fácilmente identificables y no es posible calcular el impacto de la recuperación de predios.

Con respecto al principio de confianza legítima, el cual ampara a los particulares frente a las decisiones inesperadas de la administración, cuando por la acción u omisión del estado se les ha dado a entender la existencia de un derecho, legítimo o ilegítimo, es menester exponer que no ha sido desarrollado en un caso particular como el presente; sin embargo, el principio de confianza legítima desarrollado trae matices de conciliación y compensación al administrado por la acción de la administración.

Pero en este caso concreto, en donde los presupuestos de la propiedad son evidentes por parte del mismo Estado, ¿es menester sacar al presunto propietario? ¿Se debe compensar?

Generalmente los terrenos baldíos originariamente fueron malezas, selvas y similares, que en su momento no tenían ningún valor, por lo tanto, ¿cuál es el valor de las mejoras?, a mi modo de ver esta valorización equivale al valor comercial del terreno, debido a que ha sido por el uso

del presunto propietario y de sus antecesores a quien les compro, que el terreno hoy es apto agrológicamente para su explotación.

Pero si adoptamos una decisión moralmente menos invasiva al derecho de propiedad y más compensatoria como la planteada por Nozick (2008) , al hacernos la pregunta:

¿Pueden los campesinos acceder a la tierra, aunque la Reforestadora tenga la propiedad del predio?

No. Si no la tuviera la Reforestadora seguramente otro presunto propietario la tendría e impediría el acceso a los campesinos.

Sí. Porque si no hubiese sido por la declaración de pertenencia el predio hubiese sido solicitado para su adjudicación por un campesino.

Frente a los anteriores postulados es necesario materializar las realidades, generalmente, salvo las “selvas” colombinas, todo el territorio nacional goza de propietarios aparentes, el gobierno sabe que la ilegalidad es predominante pero la clarificación es impopular y costosa.

- El Gobierno requiere obtener recursos para desarrollar la Reforma Agraria, tanto predios como dinero.
- El campesino que solicita la adjudicación de un baldío no lo hace solo, por lo general un terrateniente o socio capitalista busca ayudarlo.
- Pocos saben dónde y cómo identificar si un bien es baldío.
- El terrateniente con tal de conservar su propiedad está dispuesto a asumir las externalidades para la seguridad jurídica sobre su predio ya que le garantiza un mayor valor a su propiedad.

CUALIFICADOR MODAL

El Estado debería desarrollar un método de compensación, es decir, se debería promover durante un periodo de tiempo que los propietarios aparentes de predios realicen la clarificación de sus predios.

Los predios en los que se concluya que son bienes baldíos deberán registrarse ante el INCODER y ser clasificados así:

- Bienes con folio de matrícula inmobiliaria en los que en apariencia se observe una legítima propiedad:
 - Origen sentencia de pertenencia.
 - Origen particiones, sucesiones, divisiones y demás procesos similares.
- Bienes con folio de matrícula inmobiliaria en donde consten falsas tradiciones.
 - Con menos de 10 años.
 - Con más de 10 años.
- Bienes sin folio de matrícula inmobiliaria.
 - Con documentación que acredita su propiedad del año 74 hacia atrás.
 - Sin documentación alguna.

De acuerdo a una reglamentación que disponga el Gobierno Nacional se deberá establecer una tarifa de compensación para la legalización de los predios, que tenga en cuenta las Unidades Agrícolas Familiares máximas en la zona, el tiempo de ocupación, la distancia a los mercados entre otros, que se pagarán anualmente, pero que garantizarán la plena propiedad sobre el predio.

Es válido anotar que esta propuesta solo es válida para los Bienes Baldíos adjudicables, no para parques, zonas de reserva forestal, bienes de uso común, entre otros similares, debido a que los bienes baldíos buscan el acceso a la propiedad de los campesinos, la seguridad alimentaria y el acceso progresivo a la propiedad, y al haber más propiedades, con cargas compensatorias que los obligan a producir y el Estado teniendo recursos para otorgar subsidios es más fácil que podamos realizar una política rural seria en nuestro país.

Por lo anterior, de acuerdo a lo evidenciado en el análisis considero que el Estado debe hacer efectivo el proceso de clarificación y frente al caso particular debe recuperarse el bien, sin embargo, antes de que se continúe con la política agraria la recuperación de los predios se debe realizar un análisis del porcentaje de Bienes Baldíos en Colombia (delimitación de bienes baldíos) y el costo de las compensaciones.

Debido a que para este caso particular el Estado falló en la prestación de servicios judiciales y registrales, por lo tanto, debe responder y los costos de las indemnizaciones pueden ser más altos que los beneficios.

Línea del tiempo, normatividad de los bienes baldíos

Año – Constitución - Ley – Decreto	NOVEDAD
Primer período (1492 a 1591) (Sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 1985). Las numeraciones y los recortes que son incorporadas por el autor.	1. “asientos o capitulaciones” registro entre conquistadores y descubridores de terrenos. 2. Sistema de los repartimientos que aquéllos y los fundadores de poblaciones hacían a otras personas. Entre 1513 hasta 1591, "a todos los que fueran a poblar tierras nuevas para que habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos, cuatro años. . . de allí en adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente como cosa suya propia". ". . . los cuatro años que tienen obligación para el dominio, continúa la Corte, están indicando que la adquisición de las tierras por medio de repartimiento se hacía perfecta siempre que el adjudicatario hubiese vivido, con morada y laborara en ellas, cuatro años" y agrega: "Esta prescripción, es bueno recordarlo, no es la común y ordinaria del derecho civil que permite a una persona hacerse dueña de un fundo con su ocupación en cualquier forma, aun por posesión violenta o clandestina, si se tiene con ánimo de dueño. La prescripción a que se alude se consumaba, respecto a tierras de la Corona, siempre que el interesado ejecutara

	determinados hechos en las tierras que le habían sido asignadas, no en las que a su voluntad se tomase". 3. Cédulas de El Prado fechadas ambas el 1º de noviembre de 1591 y en las cuales predomina el criterio en el sentido de que las tierras que se posean sin títulos, deben restituirse al Rey. En la primera cédula se lee: "Amparando a los que con buenos títulos y recaudos poseyeren "se me devuelvan y restituyan las demás, sin que haya ni pueda haber sobre ello, pleito alguno, más que la declaración de vos y las personas que tuvieron vuestro poder y comisión hicieron acerca de ello". En la segunda cédula del Prado se lee: "Me hagáis restituir todas las tierras que cualesquiera personas tienen y poseen en esas provincias sin justo y legítimo título. He tenido y tengo por bien que sean admitidos a alguna acomodada composición, para que sirviéndome en lo que fuere justo, se les confirmen las tierras y viñas que tienen y poseen. Y sirviéndome los poseedores de las dichas tierras. . . según la cualidad y cantidad de las tierras que tienen y poseen sin justo título, se las podían confirmar". 4. Ley catorce del <i>Código de Indias</i> o <i>Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias</i> que entró en vigencia el 18 de mayo de 1680 y según la cual "... a los poseedores de tierras, estancias, chacras y vacallerías con legítimos títulos, fe les
--	--

	ampare en su profesión y que las demás sean restituidas al rey que ampare a los que con justa prescripción poseyeran". 5. La Corte Suprema de Justicia al referirse a esta posesión, comenta: "Al decir, pues, el <i>Código de Indias</i>, que se ampare a los que con justa prescripción poseyeron", se refiere a la única prescripción autorizada legalmente respecto a tierras realengas, a la única prescripción "justa", vale decir, reconocida por el derecho imperante: la que regía en favor de los pobladores a quienes se entregaba tierras en resarcimientos y que se hacían dueños de ella por su explotación económica". Se vio ya que la protección que ofrecía la Ley entre 1513 y 1523 era la de cuatro años, pero a partir de una Cédula que se expidió en 1640 y que se reitera en 1680 por la Ley XIX, el que no hubiere poseído las tierras diez años, aunque alegase que las estaba poseyendo, no podía ser admitido a composición.
Segundo período 1774 a 1780 (Sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 1985)	1. 1754 "(...) <i>Cédula de instrucción de San Lorenzo</i>. De ésta merecen destacarse los siguientes aspectos: a) Ordena que se exhiban los títulos respecto de tierras realengas poseídas, cultivadas o labradas, desde el año de 1700. b) Los títulos anteriores a 1700 no estaban sujetos a su exhibición y se dispone que, aunque ellos no estén confirmados, "se les deje a los titulares en libre y quieta posesión". e) Las ventas y

Las numeraciones y los recortes que son incorporadas por el autor.	composiciones hechas desde 1700 valen siempre que respecto de ellas se obtenga confirmación. d) Los realengos ocupados sin título, aun labrados y cultivados pasaban al patrimonio real si no se recibían en composición o confirmación. La cédula también habla de los llamados "intrusos Poseedores" para quienes establece una sanción, que eran aquéllos que sin tener título ocupaban realengos aun cuando los tuvieran labrados, plantados o con fábricas. Si en el término señalado no concurren a manifestar su situación y a obtener confirmación y composición, las tierras por ellos poseídas se "reincorporaban al patrimonio real, para ser vendidas a otras personas". Refiriéndose a esta <i>Cédula</i> la Corte, ha dicho: "Han ocupado y poseen sin título válido y legítimo, expresión que demuestra que ante la Ley, se confundían, eran lo mismo, la ocupación y la posesión, cuando se trataba de posesión o de poseedores sin título. Era lo mismo el poseedor que el ocupante de hecho, si el primero no tenía título. Poseedor sin título era lo mismo que ocupante; el ocupante era siempre el explotador de la tierra, pues para eso la ocupaba; los poseedores sin título eran ocupantes y labradores o explotadores de la tierra. La posesión sin título se confundía con la ocupación, y ésta imponía el beneficio de la tierra" (Subrayas de la Sala).
---	--

	1. <i>Cédula de San Ildefonso</i>. Fue expedida el 2 de agosto de 1780, con destinación específica para el Nuevo Reino de Granada y en ella se hace especial énfasis en que no debe inquietarse a los poseedores de tierras realengas que disfrutaban en virtud de "correspondientes títulos de venta, composición con mi real patrimonio, contrato particular, ocupación, u otro cualquiera que sea capaz de evitar la sospecha de usurpación". Al comentar los alcances de esta disposición, la Corte Suprema de Justicia, pone especial énfasis en el siguiente aparte: "No sorprende, por lo mismo, que la <i>Cédula de san Ildefonso</i> disponga no inquietar a los poseedores de las tierras realengas por ocupación de ellas, pues la ocupación era ilícita y podía significar un estado jurídico digno de respeto, que hizo muy bien en reconocer y proteger la cédula mencionada".
Ley de 11 de octubre de 1821	La Adjudicación Gratuita–También Onerosa– Es El Único Modo De Adquisición De Los Baldíos Por Parte De Los Particulares "Artículo 4º Los que se hallen actualmente en posesión de tierras baldías en casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad serán preferidos en las ventas". "Artículo 5º Los que poseyeron tierras baldías de tiempo inmemorial, o a pretexto de una justa prescripción, deberán concurrir en el

	término perentorio de un año a sacar sus títulos de propiedad, debiendo, si no lo hicieren, volver al dominio de la República las expresadas tierras, aunque estén pobladas o cultivadas" (Subrayas de la Sala). "Artículo 13. Dentro de cuatro años contados desde la publicación de la presente Ley, todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia". "Artículo 14. Si pasados los cuatro años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fueren adquiridas por merced o composición se reincorporaban al dominio de la República" - Igualmente implementó el registro inmobiliario.
Decreto 11 de 7 junio de 1823	Autorizando al ejecutivo para que promueva eficazmente la inmigración de extranjeros Se origina para promover la inmigración de europeos y norteamericanos. Para ello el ejecutivo dispondrá de 2 a 3 millones de fanegadas de tierras del estado para promover la inmigración a través de la distribución de las tierras. Máximo se le puede conceder a cada familia 200 fanegadas.
Ley de 8 de abril de 1824 (Consejo de Estado, Sala	"(...) Con la firma del Libertador Simón Bolívar, se dispuso que se venderán todas las tierras de pertenencia del Estado, con excepción de las tierras ubicadas en zonas de sierras que estuvieran en posesión

de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 1983)	de los indios. Pero destacable, son los considerandos de esta Ley en cuanto menciona: "Que la decadencia de la agricultura de estas provincias depende en mucha parte del desaliento con que se labran las tierras por hallarse las más de ellas en posesión precaria o en arrendamiento. Que nada es más justo que admitir a composición, y vender, todas las tierras sobrantes de las que han sido rematadas, compuestas o adjudicadas conforme a la Ley (...)"
Ley 1 de mayo de 1826	Se faculta al gobierno nacional para distribuir tierras baldías para la inmigración de extranjeros al igual de los Decretos del Libertador-Presidente de 31 de julio de 1829 1 y 27 de febrero de 1830; 4 de marzo de 1832; 6 de mayo de 1834; 5 de mayo de 1835; 8 de mayo de 1841.
3 de marzo 30 de 1843	"Artículo 13. Los que se hallen en posesión de tierras baldías al tiempo en que se vendan con casa o labranza en ellas, pero sin título de propiedad, y los que las hayan denunciado y hecho los gastos de medición y avalúo, tienen derecho al retracto de la venta."
Decreto 2 de mayo de 1843	"Artículo 9. Los que se hallen en posesión de terrenos baldíos con casa y labranza en ellos sin haber llenado el deber que les impuso el artículo 5° de la Ley de 13 de octubre de 1821, serán obligados a pagar un arrendamiento anual de un cinco por ciento sobre el avalúo dado a los terrenos por todo el tiempo transcurrido, desde que se cumplió el término prefijado en dicho artículo". "Se acordó adjudicar tierras baldías a cambio de vales de la deuda

	doméstica. Por lo demás, se llegó a establecer un canon forzoso de arrendamiento a favor de la Nación contra los particulares que hubiesen ocupado los bienes baldíos”. ⁴⁴
Ley 70 de 1866	Artículo 5º: "Tienen el mismo carácter de baldíos pertenecientes a la Nación, los terrenos incultos de las cordilleras y los valles, a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueban con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años, continua real y efectiva del terreno cultivado".
Código Fiscal de 1873	Artículo 879 "Los que se consideren dueños de parte de las tierras expresadas en el artículo anterior, o que pretendan tener algún derecho a ellas, deberán comprobarlo ante la Oficina de la Estadística Nacional, con título legítimo o con la justificación legal de haberlas poseído durante veinticinco años, con posesión continua, real y efectiva del terreno cultivado". Nótese cómo en este <i>Código</i> se vuelve a tratar la noción sobre título legítimo y se mantiene el término de prescripción que había señalado la Ley 70 de 1866 y se dice que aquella es justificación legal de la propiedad. Art. 932. “Cuando la adjudicación que se haga a uno o varios individuos sea a título de pobladores o cultivadores, la posesión del terreno no se dará por la vía judicial sino administrativamente, á cuyo efecto el Presidente del Estado, o el Prefecto del Territorio nacional en que se hallen ubicados los terrenos que se solicitan, hará que la

⁴⁴ Aportes del Dr. Francisco Ternera en su calidad de Director de Investigación de la Universidad del Rosario.

	autoridad Administrativa competente, en cada caso, haga al interesado la entrega del lote que se adjudica, expidiendo copia certificada de la resolución que dicte la Secretaría de Hacienda decretando la adjudicación, la cual constituye legalmente título suficiente de propiedad. En la copia certificada se agregará la situación, extensión y linderos del respectivo lote, con cuyas formalidades será puesto tal documento en manos del interesado, cuidando de verificar la identidad de la persona. Estos lotes podrán adjudicarse eximiendo a los nuevos pobladores de la obligación de levantar planos”. Artículo 939. “En toda adjudicación, la propiedad de las tierras baldías que se ceden se transfiere al interesado con todas sus anexidades y productos, con excepción de las fuentes saladas, de sal gema y demás que legalmente sean de propiedad nacional, cuyo dominio se ha reservado la Unión”. Artículo 945. “Ninguna adjudicación, de cualquiera naturaleza que fuere, se tendrá como válida si no consta, ó no se comprueba por el documento que debe acreditarlo, haber sido aprobada definitivamente por el Poder Ejecutivo”.
C.C. col. De 1873	ARTÍCULO 2517. <EXTENCIÓN DE LAS REGLAS SOBRE PRESCRIPCIÓN>. Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente en favor y en contra de la nación, del territorio, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones y de los

	individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.
Ley 61 de 1874 Estados Unidos de Colombia	(Art. 1). “(...) Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la Ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho a la propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión (...)”
Ley 48 de 1882 Estados Unidos de Colombia	En el artículo denominado “la Ley Galindo” escrito por el Dr. Alberto Mendoza Morales se exponen los principios de esta Ley así: “(...) Las tierras baldías se tendrán como bienes de uso público. La propiedad de esas tierras, cualquiera sea su extensión, se adquiere por trabajo y cultivo. El Gobierno ampara de oficio a los pobladores y cultivadores de esas tierras establecidos con casa y labranza; no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario. Su propiedad y dominio no prescribirán en ningún caso. En juicios de propiedad del terreno, el demandante deberá exhibir títulos legales de propiedad de la tierra que reclama con una antigüedad de diez años por lo menos. En caso de que el cultivador, poseedor de buena fe, pierda el juicio de propiedad, no será desposeído del terreno que ocupa sino después de que haya sido indemnizado por el valor de las mejoras puestas en el terreno. Los terrenos baldíos que la nación enajene por cualquier título, volverán gratuitamente a ella al cabo de diez años, si no se establece en ellos

	alguna industria, agrícola o pecuaria”. ⁴⁵
Constitución Política 1886	Artículo 202 estableció que pertenecen a la Nación, entre otros, “2. Los baldíos , minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización
Ley 57 de 1887 CC	2519 del <i>Código Civil</i> , norma hoy vigente, la cual claramente expone: “Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”
Ley 110 de 1912	Artículos 65 y 66: "La propiedad de baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados, de acuerdo con lo dispuesto en este Código". "La persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes, o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc. tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente".
Ley 71 de 1917	La adjudicación como único modo de adquirir el dominio de los baldíos por los particulares y a quien se adjudicare el baldío si existiere un colono deberá cancelarle las mejoras.
Leyes 85 de 1920	Artículo 3. La persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de

⁴⁵ De: <http://www.sogeocol.edu.co/Pildoras/nota209.htm>

	azúcar y demás plantaciones permanentes, o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y tres tantos más, sin pasar en ningún caso de mil (1.000) hectáreas. Es entendido que esta disposición no se opone al cumplimiento del artículo 1 de la Ley 71 de 1917. Artículo 4. La persona que quiera obtener en adjudicación un globo de terrenos baldíos, debe dirigir una solicitud al Gobernador, o al Intendente, o al Comisario respectivo, en que exprese las circunstancias indicadas en el artículo 69 del Código Fiscal, o en el 1 de la Ley 71 de 1917, según el caso. El Comisario respectivo procederá en tales diligencias como lo establecen el Código citado y la Ley 71 de 1917, para los Gobernadores e Intendentes.
Ley 47 de 1926	Artículo 1º Toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde se haya establecido con casa de habitación y cultivos permanentes, como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar, o sementeras de trigo, papa, maíz, arroz, etc., en una extensión no mayor de diez (10) hectáreas y otro tanto de lo cultivado.
Ley 98 de 1928	Artículo 7.º Todo el que ocupare baldíos con casa de habitación dentro del perímetro urbano de las poblaciones debidamente organizadas, tendrá derecho a que por el Ministerio de Industrias se le adjudique la porción edificada y el terreno adyacente que esté

	encerrado por paredes, siempre que la edificación se haya sometido al plan señalado por el respectivo Municipio. Estas adjudicaciones no podrán exceder en ningún caso de 2.000 metros cuadrados para cada individuo. A las peticiones de adjudicación de que trata este artículo, a más de los comprobantes pertinentes exigidos por las Leyes y decretos que regulan la adjudicación de baldíos en pequeñas parcelas, se acompañará el plano del terreno con indicación de los colindantes y una certificación expedida por el Presidente del Concejo respectivo en que conste que la construcción está terminada y que quedó sometida en un todo al plan municipal de urbanización.
Ley 34 de 1936	“Artículo 2. Por regla general, desde la vigencia de la presente Ley, las adjudicaciones de baldíos no podrán exceder de seiscientos (600) hectáreas, para la agricultura o a cambio de bonos territoriales, y de ochocientas (800) hectáreas para la ganadería. Si los terrenos baldíos se hallan a una distancia mayor de cincuenta kilómetros de la cabecera del municipio más próximo, las adjudicaciones podrán ser hasta por ochocientas (800) hectáreas para la agricultura o a cambio de bonos territoriales, y de mil quinientas (1.500) hectáreas para la ganadería. Cuando se trate del establecimiento de empresas que por sus condiciones especiales lo requieran, o de terrenos que se hallen alejados de los centros de consumo, el Poder Ejecutivo, previo el concepto favorable del Consejo de Ministros, podrá hacer

	adjudicaciones de superficies mayores de las fijadas anteriormente, sin excede, en ningún caso, de dos mil quinientas (2.500) hectáreas. Artículo 3. En las adjudicaciones a favor de cultivadores, incluyendo los de pastos artificiales, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la porción inculta adyacente no podrá ser mayor de otro tanto de la cultivada. Artículo 4. Los terrenos que adjudiquen la Nación a cambio de bonos o títulos de tierras baldías, quedan sujetos a la condición resolutoria del dominio, en el caso de que dentro del término de cinco años contados desde la fecha de la adjudicación, el adjudicatario o sus sucesores no cultivaren u ocuparen con ganados, por lo menos la mitad del terreno que se les haya adjudicado. En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve a la Nación ipso facto y por ministerio de la Ley, y por tanto, son éstos denunciabiles por el solo hecho del cumplimiento de la expresada condición resolutoria. Este artículo debe insertarse en la respectiva providencia de adjudicación, que establecerá además las condiciones que el Poder Ejecutivo juzgue convenientes para asegurar que el terreno adjudicado cumplirá el fin social que los interesados se proponen conseguir. Artículo 5. Para los efectos del párrafo primero del artículo 2 de la Ley 85 de 1920, el Ministerio de Industria y Trabajo podrá requerir
--	--

	a los adjudicatarios o a sus sucesores, para que dentro de un término no menor de seis meses presenten a dicho Ministerio la prueba que acredite el cumplimiento oportuno de sus obligaciones. Si vencido dicho término, el adjudicatario o sucesor requerido no presenta la prueba exigida, se presume que no ha cumplido con tales obligaciones, y, en consecuencia, el Gobierno declarará de oficio y sin más fórmula, que el respectivo terreno ha vuelto al dominio del Estado. Mientras la respectiva providencia no se ejecutorié, la presunción de incumplimiento admite prueba en contrario. Queda en estos términos adicionado el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 52 de 1931.
Ley 200 de 1936	ART. 1º- Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación

	económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo. ART. 2º-Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior. ART. 3º- Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria. Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.
Ley 135 de 1961	Artículo 29.: Inciso 1º modificado por la Ley 4 de 1973, artículo 14, derogado este por la Ley 160 de 1994, artículo 111. “A partir de la vigencia de la presente Ley, salvo las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de

	personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación.”. inciso 1º: “A partir de la vigencia de la presente Ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta hectáreas (450 has.)”. El peticionario deberá demostrar que tiene bajo explotación las dos terceras partes al menos de la superficie cuya adjudicación solicita. Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente Ley, superficies que excedan a la aquí señalada, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del Artículo 2 de la Ley 34 de 1936. Salvo lo que con respecto a sabanas de pastos naturales se establece en el artículo siguiente, la ocupación con ganados sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales de cuya existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular. Asimismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén
--	--

	ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas.”. Artículo 30 y 31. Excepciones a los límites de hectáreas adjudicables. Artículo 32. “Las sociedades de cualquier índole no podrán adquirir mediante la ocupación derecho para solicitar la adjudicación de tierras baldías. Tal adjudicación sólo podrá hacerse a favor de sociedades colectivas o limitadas, cuando la explotación de las tierras se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado por aquéllas con el Instituto en el cual se comprometan a explotar, con cultivos agrícolas o con ganadería, no menos de las dos terceras partes de la superficie contratada, dentro de los cinco años siguientes al contrato, y siempre que demuestre con oportunidad haber dado cumplimiento a esta obligación. En el respectivo contrato se establecerá el plazo del cual deberá iniciarse la explotación y la superficie que deberá estar explotada al final de cada período anual.”. (Nota: Artículo reglamentado por el Decreto 533 de 1986.). Artículo 33. Derogado por la Ley 30 de 1988, artículo 42. Cuando se trate de establecer en terrenos baldíos, no cobijados por las reservas para colonizaciones dirigidas, una explotación agrícola o pecuaria que tenga especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos estén destinados a sustituir importaciones o
--	---

	a ser exportados en razonable proporción, o a proveer de materias primas a las industrias nacionales, el Instituto podrá celebrar contratos con las personas naturales o sociedades de cualquier índole interesadas en tal explotación, en los cuales se señalarán la clase de ésta y el plazo dentro del cual deberá realizarse para adquirir derecho a la adjudicación. En estos contratos, los cuales requieren para su validez la aprobación del Gobierno, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación, la superficie asignada podrá ser hasta de dos mil quinientos hectáreas (2.500 hectáreas). También podrá el Instituto celebrar contratos, con las mismas formalidades arriba previstas, para el establecimiento de explotaciones agrícolas y pecuarias en regiones de muy escasa densidad de población y abundancia de tierras baldías no reservadas para colonizaciones especiales, sin la limitación en cuanto a la superficie que señala este artículo. Dichos contratos determinarán las extensiones que deberán ponerse bajo explotación en cada período anual, y no podrán cobijar una superficie total mayor de la que deba explotarse en un plazo de cinco años y una tercera parte más. Igualmente, podrá el Instituto celebrar contratos de arrendamiento hasta por la extensión aquí señalada, y por término no mayor de cincuenta (50) años, para las explotaciones a que se refiere este artículo, cuando apareciere ser de conveniencia nacional que los terrenos respectivos no salgan del dominio del Estado.
--	--

	Parágrafo. En los contratos que para adjudicación de tierras se celebran conforme a este artículo, podrá estipularse que el interesado pague al Instituto por cada hectárea contratada, en exceso de los límites ordinarios que señala este Ley, una suma que se fijará habida cuenta de la ubicación de las tierras, su calidad, costo probable de su adaptación a las explotaciones y demás factores que influyan sobre su valor. (Nota: Artículo reglamentado por el Decreto 533 de 1986.). Artículo 34. Se podrá también celebrar contratos sobre extensiones que excedan los límites señalados por la presente Ley con cooperativas de trabajadores cuya constitución apruebe el Gobierno, y, en este caso, la superficie se señalará en consideración al número de afiliados, los cuales deberán ser personas que exploten la tierra con su trabajo personal. Artículo 36. “Los varones casados que hayan cumplido diez y ocho (18) años de edad podrán obtener adjudicaciones de baldíos o de unidades agrícolas familiares en colonizaciones o parcelaciones, y contraer, por consiguiente, todas las obligaciones inherentes, sin necesidad de autorización judicial.”. Artículo 37. “El propietario de tierras que le hayan sido adjudicadas como baldíos no podrá obtener nueva adjudicación si con ésta sobrepasa los límites máximos señalados en la presente Ley. Igual regla se aplicará al propietario de tierras cuyo título provenga
--	---

	de adjudicaciones de baldíos a cualquier otra persona, realizada dentro de los cinco años anteriores. Quien hubiere obtenido una adjudicación de tierras baldías y las hubiere enajenado, no podrá obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco (5) años desde la fecha de la adjudicación anterior. Para la aplicación de las prohibiciones que contempla el presente artículo se tomarán en cuenta las superficies adjudicadas a sociedades de que el interesado forme parte, en proporción a los derechos que en ellas posea, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge o hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad. Cuando se trate de celebrar los contratos a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, con sociedades de personas, se tomarán en cuenta las adjudicaciones hechas con anterioridad a los socios de éstas y a su cónyuge e hijos menores, para el efecto de las prohibiciones que el presente artículo establece. Las sociedades que celebren contratos sobre tierras baldías conforme a los artículos 32 y 33 de esta Ley, no podrán traspasar sin previa autorización del Instituto los derechos y obligaciones que nazcan de ellos, mientras no se haya hecho la adjudicación definitiva de las tierras contratadas. Cualquier traspaso hecho con violación de estos requisitos será absolutamente nulo, y el Instituto podrá, además,
--	---

	declarar administrativamente resuelto el contrato en cuyo caso las tierras volverán a su poder en el estado en que se hallen. El traspaso de los derechos o acciones de un socio en las citadas sociedades, por acto entre vivos, antes de la adjudicación definitiva de las tierras contratadas, requiere también la previa autorización del Instituto. La omisión de este requisito vicia de nulidad absoluta el traspaso.”. Unidades agrícolas familiares. Artículo 50. “Tanto en su colonización dirigida como en las que lleve a cabo para parcelar propiedades, el Instituto procurará la constitución de empresas Comunitarias, de sistemas asociativos de producción o de unidades agrícolas familiares.”. Inciso 1º: “Tanto en sus labores de colonización como en las que lleve a cabo para parcelar propiedades y realizar concentraciones parcelarias, el Instituto buscará, preferentemente, la constitución de “Unidades Agrícolas Familiares.”. Se entiende por “Unidad Agrícola Familiar”, la que se ajuste a las siguientes condiciones: a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo
--	---

	normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida; b) Que dicha extensión no requiere normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.”. Artículo 50 bis. Adicionado por la Ley 30 de 1988, artículo 19. Las Unidades Agrícolas Familiares se adquirirán en propiedad conforme a las siguientes reglas: a) Los propietarios que hagan uso del derecho de exclusión, según las disposiciones y procedimientos de la presente Ley, conservarán el derecho del dominio pleno sobre las Unidades Agrícolas Familiares que se hayan reservado en la etapa de negociación directa o que le sean reconocidas en caso de allanamiento de la demanda dentro del proceso de expropiación. b) Los adjudicatarios de Unidades Agrícolas Familiares en zonas de parcelación adquirirán la propiedad sobre el inmueble por adjudicación administrativa, sujeta dentro de los 15 años siguientes a
--	---

	la fecha de adjudicación, a las causales de caducidad previstas en la presente Ley. Parágrafo. En ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta persona, podrá ejercer el derecho de dominio, ni la posesión o tenencia, a ningún título, de más de dos Unidades Agrícolas Familiares en zonas de parcelación. La violación de esta prohibición dará lugar a la declaratoria de caducidad de las adjudicaciones. Esta limitación no se extiende a las porciones de un predio que correspondan al área sobre la cual se ha ejercido el derecho de exclusión. Artículo 51. Quien adquiriera en cualquier tiempo el derecho de dominio pleno, el uso o el usufructo sobre una unidad agrícola familiar, contrae las siguientes obligaciones: a) Sujetarse a las reglamentaciones que sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito dicte el Instituto para la zona correspondiente; b) Someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación o arrendamiento del inmueble. El Instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al previo que se señale por peritos, si en su concepto el contrato proyectado contradice el espíritu y las finalidades de la presente Ley. En la matrícula de propiedad de cada unidad agrícola familiar se dejará constancia de ese carácter, y los Registradores de Instrumentos
--	---

	Públicos no inscribirán ningún acto que genere la transmisión del dominio sobre ella a terceros, si la respectiva escritura no ha transcrito la Comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado a ejercer el derecho preferencial de compra y la manifestación del adquiriente, cualquiera que sea su título, de subrogarse en todas las obligaciones que afecten la unidad agrícola familiar.”. Texto inicial del artículo 50: “Quien adquiriera por adjudicación o compra una “Unidad Agrícola Familiar”, contrae las siguientes obligaciones: a) Sujetarse a las reglamentaciones que sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito dicte el Instituto para la zona correspondiente; b) Someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación del predio. El Instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al precio que se señale por peritos, si, en su concepto, la enajenación proyectada contradice el espíritu y las finalidades de la presente Ley. En la matrícula de propiedad de cada “Unidad Agrícola Familiar” se dejará constancia de este carácter, y los Registradores de Instrumentos Públicos no inscribirán ningún acto de transmisión del dominio a terceros si en la respectiva escritura no se ha transcrito la Comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado a
--	---

	ejercer el derecho preferencial de compra aquí consagrado; c) Vender al Instituto, a solicitud de éste, el predio y sus mejoras, por el valor que señale un avalúo pericial, si el propietario lo hubiere arrendado o dado en uso o usufructo a terceros, excepto en el caso de que se hallare físicamente inhabilitado para explotarlo directamente con su familia.”. Texto inicial: “El Instituto tendrá, además, derecho: 1. A que se le adjudique la “unidad agrícola familiar” al precio que señale el avalúo pericial y con preferencia a cualquier otro postor en los juicios ejecutivos o de venta en pública subasta que se sigan contra el propietario. 2. A que se le adjudique la “unidad agrícola familiar”, por el avalúo pericial y con preferencia a cualquier postor extraño, en el juicio de sucesión del propietario, si se hubiere solicitado por alguno de los herederos la partición material del predio. Igual derecho tendrá en las diligencias de partición que en cualquier tiempo quieran promover quienes posean la unidad proindiviso. 3. A que los herederos del propietario la vendan, por avalúo pericial, la “unidad agrícola familiar”, si ellos no se encuentren en condiciones de explotarla directamente o no quisieren permanecer en la indivisión.”.
Ley 4 de 1973	ARTÍCULO 2o. El artículo 1o de la Ley 200 de 1936, quedará así: Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los

	fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforma este artículo. (Nota: Ver Ley 160 de 1994, artículo 111.). ARTÍCULO 14. Derogado por la Ley 160 de 1994, artículo 111. El inciso primero del artículo 29 de la Ley 135 de 1961, quedará así: A partir de la vigencia de la presente Ley, salvo las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término
--	---

	que el instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación. ARTÍCULO 17. Derogado por la Ley 160 de 1994, artículo 111. Introdúcense a la Ley 135 de 1961 el siguiente artículo nuevo: ARTÍCULO 38-bis. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, podrá el Instituto previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista por el artículo 318 del <i>Código de Procedimiento Civil</i>, ordenar la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas. Al efecto, el Decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva. PARÁGRAFO. En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con mejoras. Si al ocupante o a quien se pretenda dueño puede considerársele como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la Ley civil, se procederá a la expropiación y pago de las mejoras. ARTÍCULO 18. Derogado por la Ley 160 de 1994, artículo 111. El artículo 42-bis de la Ley 135 de 1961, quedará así: El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, hará levantar por medio de funcionarios de su dependencia todos los informativos necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos conforme al
--	---

	procedimiento que señale el Decreto reglamentario de esta disposición. La Junta Directiva del Instituto establecerá las tarifas para el cobro de servicios de titulación, cuando se trate de superficies mayores de cincuenta (50) hectáreas. (Nota: Este artículo 18 fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 27 de agosto de 1973.). ARTÍCULO 120. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá adjudicar las tierras que adquiera o los baldíos que administra, a campesinos de escasos recursos, en propiedad individual o en Comunidad. Sin perjuicio de lo establecido en el Capítulo 8º de esta Ley. También podrá adjudicarlos a empresas Comunitarias constituidas con arreglo a esta Ley. Tanto las adjudicaciones en Comunidad como las que se hagan a empresas Comunitarias, estarán sujetas a las prescripciones de los artículos 51, 52, 53 y 81 de la Ley 135 de 1961, y demás disposiciones concordantes.
Ley 160 de 1994	Ver lo contemplado en la tesis.

10. Bibliografía

Acuerdo 06 de 1997 del INCODER.

Acuerdo 014 de 1995 del INCODER.

Acuerdo 102 de 2007 del INCODER.

Acuerdo 114 de 2007. del INCODER.

Agronet () *Cotización de Contratos Futuros de productos agropecuarios*. Recuperado en el 2010 de:

<http://www.agronet.gov.co/agronetweb/AnalisisEstadisticas/tabid/73/Default.aspx>

Acemoglu, Daron, and Simon Johnson. *Unbundling Institutions* Journal of Political Economy 113, no. 5 (2005)

Alchian, A., y Demsetz, H. (1973) *The property right paradigm*. The Journal of Economic History (33) [p.16 – p.27].

Alston, L. J., Libecap G. D. (1996) *The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier*. Journal of Law, Economics, and Organization (12). [p.25 – p.61]

-, Libecap, Gary D. *Contracting for Property Rights*. Cambridge University Press, 1993

-, Libecap G. D., y Mueller, B. (2000) *Land reform policies, the sources of violent conflict, and implications for deforestation in the Brazilian Amazon*. Journal of environmental economics and management (39) [p.162 – p.188].

-, Libecap, Gary D, and Dean Lueck *The Demarcation of Land and the Role of Coordinating Property Institutions* Journal of Political Economy 119, no. 3 (2011): 426-467.

-, Mueller, B. (2008) *Property Rights and the State*. Handbook of New Institutional Economics. : Springer Verlag, (573-590).

Anderson, T. L. (1989) *El Proceso de Mercado y las Amenidades del Medio Ambiente*.

Publicado originalmente en *Economics and the Environment, A Reconciliation*, Walter Block, editor (Vancouver, B.C.: The Fraser Institute, 1989).

Anglas, D. J. (2008) Teoría del análisis económico del derecho. Recuperado de: http://www.teleLey.com/articulos/art_160708-2.pdf, lima julio de 2008.

Banco Mundial. Datos, superficie (kilómetros cuadrados). Recuperado de <http://goo.gl/v5y4FY>

Barzel, Yoram *The Economic Analysis of Property Rihts*, (1997) Cambridge University Press.

Bentham, J. (1978) *Principles of the Civil Code*. Property, Mainstream and Critical Positions, ed. C. B. Macpherson.

Bernal Gómez, B., Biblioteca Jurídica Virtual () *Historia del Derecho*. México: 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3263/7.pdf>

Brenes Córdoba, A. (2001). *Tratado de los Bienes*. : Ed. Juricentro, Costa Rica.

Boone, Catherine. *Property and political order in Africa: Land rights and the structure of politics*. Cambridge University Press, 2013.

Bullard G., A. (1991) *Un Mundo Sin Propiedad, Análisis del Sistema de Transferencia de la Propiedad Inmueble*. Derecho (45). Recuperado de: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sdK7wvUjoiUJ:revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/6160/6185+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
- (2003) *Derecho y economía. El análisis económico de las instituciones legales*. Lima: Palestra Editores.

[Bullard](#). G., A. (2003) *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*. Palestra Editores. Lima

- Calabresi, G., y Melamed, D. (1972) *Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral*. Harvard Law Review (63) [p.1089 – p.1128].
- Cangrejo Cobos, L. A. y otros (1996) *Régimen Jurídico de la Reforma Agraria*. Bogotá: Ed. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Carbonnier, J. (1965). *Derecho Civil*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial.
- Castañeda Beltrán, H. (1998) *Los Baldíos en Colombia*. Bogotá: Ed. Leyer.
- Coase, R. H. (1960) *The Social Cost Problem*. The Journal of Law and Economics [p. 1 – p.44].
- Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1887.
- Código Fiscal Colombiano, Ley 110 de 1912.
- Código de Minas, Ley 685 de 2001.
- Código de Régimen Municipal, Ley 4 de 1913.
- Conceptos Jurídicos. (2006) *¿Precisiones jurídicas respecto de la venta de bienes inmuebles (fiscales disponibles) de su propiedad?* Concepto Distrito Capital de Bogotá-Sector Central TRD-1100800.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo:
- , Sección tercera, (1992). Expediente -N6381
 - , Sección tercera, (1993). Expediente 1993-N7198
 - , Sala Plena, (1996). Expediente 1996-NS404A
 - , Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 829 (1996) [C.P. César Hoyos Salazar]
 - , Sala de Consulta y Servicio Civil, (1998) [C.P. César Hoyos Salazar].
 - , Sección tercera. (1998) Sentencia 11-08-1988 Exp. 3466, [C.P. Julio Cesar Uribe Acosta].

- , (2001) Sentencia n° 76001-23-31-000-1999-0043-01(18503) [C.P. Eduardo Hernández Enríquez]
- Constitución Política de Colombia. [Const.].(1991).
- Contaduría General de la Nación (2005) Circular Externa 060. Recuperada de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18540>
- Cooter, R. y Ulen, T. (1998) *Derecho y economía*. : Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Corte Constitucional (1992) Sentencia T- 411. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].
- , (1995) Sentencia C-374. [M.P. Antonio Barrera Carbonell].
- , (1997) Sentencia C-410 del 28 de agosto de 1997, expediente D-1585 [M. P. Hernando Herrera Vergara]
- , (1997) Sentencia T-245. [M.P. Fabio Morón Díaz].
- , (1998) Sentencia T-427. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].
- , (2000) Sentencia C-1191. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra].
- , (2003) Sentencia C-183. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra].
- , (2009) Sentencia C-175 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]
- Cornu, G. (1995) *Vocabulario Jurídico*. Asociación Henry Capitant. Bogotá: Ed. Temis.
- Cossío Díaz, J. R. (1997) *Derecho y análisis económico*. : Editorial Fondo de Cultura Económica. Mexico.
- De Soto, Hernando (2000).”El Misterio del Capital”. Perú, Bantam Press / Random House.
- Decreto 0982 de 1996, Presidencia de la Republica de Colombia.
- Decreto 1292 de 2003, Presidencia de la Republica de Colombia.

Decreto 2474 de 2008, Presidencia de la Republica de Colombia.

Decreto 2664 de 1997, Presidencia de la Republica de Colombia.

Decreto 4444 de 2008, Presidencia de la Republica de Colombia.

Demsetz, H. (1967) *Hacia Una Teoría De Los Derechos De Propiedad*. Traducido de American Economic Review. Recuperado de http://www.eumed.net/cursecon/textos/Demsetz_teoria-derechos-propiedad.pdf

Engels, F. (2006) *El Origen de la Familia, la Propiedad y el Estado*. España: Fundación Federico Engels.

Epsen, R. A. (1997) *A clear view of cathedral: The dominance of property rules*. The Yale Law Journal (106) [p.2091 – p.2120].

Feder, G. and Feeny, D. (1991) *Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy*. The World Bank Economic Review. (1)

González Amuchastegi, J. (2009) *El Análisis Económico del Derecho, Algunas Cuestiones sobre su Justificación, El análisis Económico del Derecho de Propiedad: Una Aproximación*, Artículo de José Aguilar González, Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLII (2009) 117-128.

González, E. (1996) *Manual de Derecho Romano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Habla el Antiguo Testamento por Samuel J. Shultz, no se reporta la fecha, Explicación de la Biblia. recuperado de: <http://www.seminarioabierto.com/historiaat02.htm>

Heshusius Rodríguez, K. (2005). *Medición del impacto de un programa de Reforma Agraria en Colombia*. Bogotá.

Ibáñez Sorribes, B. () *Un ejemplo de análisis económico del derecho, Análisis de los criterios de adjudicación de un contrato de concesión.* Recuperado de:

[http://www1.pre.gva.es/argos/es/contenido_general/recursos/bolsum/listado_de_revistas_p_or_orden_alfabetico/revista_de_treball_economia_i_societat/?user_argosbolsum_pi2\[summary\]=6441&cHash=11c194bd6e#sum6441](http://www1.pre.gva.es/argos/es/contenido_general/recursos/bolsum/listado_de_revistas_p_or_orden_alfabetico/revista_de_treball_economia_i_societat/?user_argosbolsum_pi2[summary]=6441&cHash=11c194bd6e#sum6441)

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. (2012). Titulación de baldíos a nivel nacional. Recuperado de <http://goo.gl/XC08B8>

Kennedy, D. () *Derecho y Desarrollo.* Facultad de Derecho, Universidad de Harvard. (Pág. 1-13)

Artículo Recuperado de:

http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/derecho_y_desarrollo.pdf

Ley 30 de 1988 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 80 de 1993 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 135 de 1961 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 160 de 1994 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 1150 de 2007 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 1151 de 2007 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 1152 de 2007 de la Republica de Colombia, Congreso de la Republica.

Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014)

Mapa de Procesos INCODER consecución interna, año 2012.

Martínez de Aparicio, J. M. (2000) *Régimen de baldíos.* Ediciones Doctrina y Ley 2000. Bogotá

Mises, Ludwig von., *Human Action: A Treatise on Economics*, 3ª ed. rev.

(Chicago: Henry Regnery Company, 1966), Pág. 654 - 656.

O'Driscoll, G. P. Jr. y Hoskins, L. (2006) *Derechos de propiedad. La clave del Desarrollo Económico*. CATO Institute.

O'Driscoll, Gerald P. Jr. and Lee Hoskins, "Derechos de propiedad. La clave del Desarrollo Económico", CATO Institute, 5 de abril de 2006. Pág 6.

Pareto, V. (1906) *Manuale di Economia Politica*, Edizione Critica, Aldo Montesano, Alberto Zanni and Luigino Bruni (eds), (Milan: EGEA—Università Bocconi Editore, 2006)

Periódico El Tiempo (1998) CERRARÁN 8 REGIONALES DEL INCORA Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-828792>

Posner, R. (2013) *El análisis económico del derecho*. : Editorial Fondo de Cultura Económica de España.

- (2005) *El análisis Económico del Derecho en el Comon Law, En El Sistema Romano Germánico y en las Naciones en Desarrollo*. Revista de Economía y Derecho, Vol. 2, N° 7

Pulecio Franco, J.H. (2006) "La Reforma Agraria en Colombia"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 61. Texto completo en www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.a ed.). Recuperado en <http://goo.gl/zeGVT8>

Resolución 017 de 1995 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Resolución 041 de 1996 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Resolución 551 de 2009 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Resolución 1612 de 2005 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Reforma Agraria, LA LEY GALINDO, Alberto Mendoza Morales recuperado de: <http://www.sogeocol.edu.co/Pildoras/nota209.htm>

- Riascos Gómez, L. O. (2008) *Jurisprudencia Colombiana sobre el Municipio, Tributos Municipales: Contribución de Valorización e Impuesto Predial de Entidades de Derecho Público*. Universidad de Nariño. Recuperado de: http://akane.udenar.edu.co/derechopublico/MMunicipio_CE_Dici02.pdf
- Roemer, A. (1994) *Introducción al análisis económico del derecho*. : Editorial Fondo de Cultura Económica de España.
- Santa Biblia (1602) Versión de Casiodoro de Reina (1569). Sociedades Bíblicas Unidas.
- SIG INCODER, Sistema de Información Geográfica. <http://190.24.142.34:85/sigINCODER/> Es un sistema de información propio de la entidad pública.
- Stordeur, E. (2004) *Derechos Iniciales de Propiedad y el Criterio de Kaldor-Hicks: Algunos Problemas Fundamentales*. Trabajo presentado como ponencia en el Ier. Congreso Argentino Chileno de Filosofía Jurídica y Social de la Asociación Argentina de Filosofía del Derecho. Universidad de Buenos Aires, Septiembre de 2004.
- Ternera, F. (2007) *La Realidad de los Derechos Reales*. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario.
- Trujillo Cabrera, J. () *Aproximación al análisis económico del derecho de algunas instituciones del sistema jurídico colombiano*. Este artículo hace parte de la investigación denominada “Los principios constitucionales a la luz del Análisis Económico del Derecho”, dentro del grupo de investigación “Derecho y Economía” de la Corporación Universitaria Republicana, reconocido por Conciencias. Recuperado de: http://www.redsociojuridica.org/analisis_economico_derecho.htm
- Valencia Zea, A. y Ortiz Monsalve, Á. (2006) *Derecho Civil Tomo I*. Bogotá : ed. Temis.
- Velasco, D. (2011) *Análisis Económico De Los Derechos De Propiedad*. (Tesis de Maestría USMP) Recuperado de:

http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_economia/revista/febrero_2011/Analisis_Economico_de_los_Derechos_de_Propiedad.pdf

Williamson, c. y Kerekes, C. (2008) *El (nulo) impacto de la titulación gubernamental de tierras: el caso peruano*. Revista de Economía y Derecho (20).

- (2011) *Securing Private Property Formal Versus Informal Institutions*. Journal of Law and Economics (3) [p. 537 – p. 572].

(2000) Revista de Derecho. *El Patrimonio Público* (13). Universidad del Norte. [p. 40-p.56. Bernal, S.; Herrera, A.

(2003) *El análisis económico del derecho y la escuela de Chicago*, Editorial Universidad Peruana de Ciencia aplicadas.

(2004) *Sistemas Legales y Eficiencia Económica, una Comparación Internacional*, Justo MRD. Maestría en Economía, Universidad del CEMA, 2004.

(2004) *Proyecto Prospectiva de Desarrollo Rural y Agrario para la Paz en Colombia*. UNAL, COLCIENCIAS. Machado, absalom, recuperado de:
<http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200409maacse.pdf>

(2000-2001) *Informe Final de la Misión Internacional Campesina a Colombia*. Organizada por Vía Campesina. Equipo Nizkor y Derechos Human Rights, Recuperado de:
<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/infovc.html>

SIDER. Sistema de Información INCODER, uso interno de la entidad pública. Recuperado de:
<http://www.INCODER.gov.co/documentos/Gesti%C3%B3n%20INCODER/Programas%20y%20Proyectos/TITULACION%20DE%20BALDIOS%20A%20NIVEL%20NACIONAL.pdf>