

**EFICIENCIA DE LA PROHIBICIÓN DE CONCENTRAR LA PROPIEDAD RURAL  
Y SU EQUITATIVA DISTRIBUCIÓN EN COLOMBIA**

**“El Papel Regulador del Estado en Ejercicio del Dominio Eminente frente a la  
Estructuración de la Propiedad Rural y su Distribución Equitativa.”**

**MILENA GÓMEZ PINEDA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO**

**BOGOTÁ D.C., 2017**

**EFICIENCIA DE LA PROHIBICIÓN DE CONCENTRAR LA PROPIEDAD  
RURAL Y SU EQUITATIVA DISTRIBUCIÓN EN COLOMBIA**

ii

**“El Papel Regulador del Estado en Ejercicio del Dominio Eminente frente a la  
Estructuración de la Propiedad Rural y su Distribución Equitativa.”**

Presentada como requisito para optar por título de  
Master en Derecho con énfasis en Público  
En la Facultad de Jurisprudencia  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Milena Gómez Pineda

Dirigido por:

Rocío de Pilar Peña Huertas

Semestre II, 2.017

## AGRADECIMIENTOS

iii

A la ex Procuradora Judicial II Ambiental y Agraria, Lucelly Diez Bernal por haber sembrado en mí la semilla del interés por los temas agrarios.

A la Superintendencia de Notariado y Registro y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural por haber cultivado en mi carrera profesional y laboral la experiencia y el conocimiento técnico que han sido el principal insumo para el desarrollo de esta investigación jurídica.

A mis padres, esposo e hija por haberme dado la motivación, apoyo e impulso suficiente para culminar este proyecto profesional.

Y por supuesto, a la profesora Rocío del Pilar Peña Huertas y al equipo de trabajo del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario por sus consejos académicos y orientación en mi camino investigativo.

## RESUMEN

Esta investigación se centra en el análisis desde el punto de vista jurídico sobre cómo ha sido la estructuración del derecho de propiedad privada en el campo colombiano y la forma en que el Estado la ha regulado en busca de su equitativa distribución, remontándose la exploración desde la época republicana hasta nuestros días, este estudio contempla cómo el andamiaje institucional opera frente a este derecho, y también a través de casos ejemplificativos, se muestra el estado real que exhiben los inmuebles rurales con relación a las normas legales que pretenden la democratización de la tierra en el campo. Lo anterior, con el fin de establecer si las herramientas jurídicas y el diseño institucional adoptados son eficientes e idóneos y están en armonía con los fines de la política agraria del país. Cabe destacar que diferentes estudios académicos y oficiales como el último Censo Nacional Agropecuario publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia, continúa evidenciando un alto índice de concentración de la tierra en cabeza de un solo titular, situación que es sinónimo de una inadecuada distribución de la misma contrario a lo que señala la Constitución Política de Colombia, por lo tanto entender y establecer por qué este fenómeno persiste jurídicamente es el motivo de este trabajo.

**Palabras claves.** Propiedad privada, latifundio, política agraria, acumulación de UAF, prohibición de concentrar la propiedad.

## ABSTRACT

*This research focuses on the legal analysis of how the structuring of private property law in the Colombian countryside has been and the way in which the State has regulated it in search of an equitable distribution a republican period to the present day, this study contemplates how the institutional scaffolding operates in front of this right, and also through exemplary cases, shows the real state that the rural properties exhibit in relation to the legal norms that claim the democratization of the land in the countryside. The above, in order to establish whether the legal tools and institutional design adopted are efficient and appropriate and are in harmony with the purposes of the country's agricultural policy. It should be noted that different academic and official studies such as the last National Agricultural Census published by the National Administrative Department of Statistics of Colombia, continues to show a high concentration of land at the head of a single owner, a situation that is synonymous with an inadequate distribution of the same contrary to what the Political Constitution of Colombia indicates, therefore to understand and to establish why this phenomenon persists juridically is the reason of this work.*

**Keywords.** *Private property, latifundio, agrarian policy, accumulation of UAF, prohibition of concentrating the property.*

## CONTENIDO

| <b>INTRODUCCIÓN</b> | <b>Pág.</b>   |
|---------------------|---|
| <b>Capítulo I</b>   | <b>DOMINIO EMINENTE DEL ESTADO Y EL LATIFUNDIO EN COLOMBIA</b>  |
|                     | 17  |
|                     | 1. Revisión teórica de la propiedad privada y el papel del Estado como regulador  |
|                     | 17  |
|                     | 2. La función social de la propiedad  |
|                     | 24  |
|                     | 3. Estructura de la tenencia de la tierra en la historia de Colombia -latifundio y minifundio   |
|                     | 28  |
|                     | 4. Métodos para medir la concentración de la propiedad en Colombia  |
|                     | 43  |
| <b>Capítulo II</b>  | <b>CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA</b>  |
|                     | 60  |
|                     | 1. La República   |
|                     | 61  |
|                     | 2. Constitución Política de 1.991   |
|                     | 70  |
|                     | 3. La Corte Constitucional frente a la prohibición de concentrar propiedad rural en Colombia  |
|                     | 75  |
|                     | 3.1. Protección reforzada del campo y del trabajador rural, necesidad de adopción de medidas progresivas  |
|                     | 76  |
|                     | 3.2. La adjudicación de baldíos y la imposición de limitaciones al derecho de dominio debe estar encaminada a cumplir con la función social de la propiedad   |
|                     | 79  |
|                     | 3.3. El legislador en aras del orden económico puede proponer medidas regresivas siempre que estén precedidas de una justificación incontrovertible en pro de una política agraria eficaz y eficiente |
|                     | 83  |

|                     |   |     |
|---------------------|---|-----|
| <b>Capítulo III</b> | <b>ACTUAL DISEÑO INSTITUCIONAL DE REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA</b>                          | 89  |
|                     | 1. Entidades que intervienen en la administración de las tierras  | 90  |
|                     | 2. Diseño Institucional e interrelación de funciones y competencias   | 93  |
| <b>Capítulo IV</b>  | <b>EFICIENCIA DE LA PROHIBICIÓN DE CONCENTRAR LA PROPIEDAD RURAL Y ESTUDIO DE CASOS</b>                     | 108 |
|                     | 1. Estudio de casos   | 115 |
|                     | 1.1. Caso Fácil: Sociedad Agropecuaria Villa Diana LTDA   | 117 |
|                     | 1.2. Caso difícil y caso trágico  | 119 |
|                     | 1.2.1. Predio El Paraíso  | 120 |
|                     | 1.2.2. Grupo Empresarial Riopaila Castilla S.A.   | 125 |
|                     | 2. Herramientas del Estado para evitar la concentración de la propiedad y las dificultades en su aplicación | 137 |
|                     | <b>CONCLUSIONES</b>   | 149 |
|                     | <b>ANEXOS</b>   |     |
|                     | <b>BIBLIOGRAFIA</b>   |     |

## LISTA DE TABLAS

viii

|             | Pág.  |     |
|-------------|---|-----|
| Tabla No 1  | Distribución de tierras en rangos de tamaño:<br>2.000-2.010   | 47  |
| Tabla No 2  | Estadísticas descriptivas: Variable Gini<br>Propietarios, Gini Terreno, Gini Avalúo y<br>Gini Terreno UAF | 50  |
| Tabla No 3  | Indicadores estudiados por la UPRA  | 53  |
| Tabla No 4  | Distribución de la propiedad Rural Privada  | 54  |
| Tabla No 5  | Cálculo de indicadores de distribución<br>Nacional, Departamental y Municipal                             | 54  |
| Tabla No 6  | Promedio Gini Mundo y Continentes   | 57  |
| Tabla No 7  | Análisis normativo de la República  | 67  |
| Tabla No 8  | Análisis normativo a partir del año 1.991   | 71  |
| Tabla No 9  | Diseño Institucional Funciones y<br>Competencias  | 93  |
| Tabla No 10 | Informes registrales elaborados por la SNR  | 110 |
| Tabla No 11 | Relación de UAF acumulada informe SNR   | 113 |

## LISTA DE FLUJOGRAMAS

ix

|                 | Pág.  |
|-----------------|---|
| Flujograma No 1 | Intervención de entidades estatales en la adjudicación de terrenos baldíos 99   |
| Flujograma No 2 | Intervención de entidades estatales en el cumplimiento de la Función social de la propiedad y prohibición de concentrar UAF 100 |
| Flujograma No 3 | Tradición predios Sociedad Agropecuaria Villa Diana Ltda. Mapiripán- Meta 117-118   |
| Flujograma No 4 | Tradición Finca El Paraíso Vista Hermosa –Meta 120-121  |
| Flujograma No 5 | Caso Riopaila Castilla S.A. Municipios de Santa Rosalía y La Primavera -Vichada 128-130   |

## LISTA DE ANEXOS

x

|          | Pág.   |
|----------|--|
| Anexo 1. | Complemento tabla 7. Análisis normativo de la República<br>161                                   |
| Anexo 2. | Complemento tabla 8. Análisis normativo a partir del año 1.991<br>165                            |
| Anexo 3. | Análisis Jurisprudencia Reglas y Sub Reglas<br>172   |
| Anexo 4. | Estudio de títulos Predio El Paraíso, Predio El Secreto I, El Secreto II y El Secreto III<br>179 |
| Anexo 5. | Relación demandas de nulidad interpuestas por el INCODER<br>195                                  |

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

xi

|                |  |
|----------------|--|
| <b>ACU.</b>    | Acuerdo  |
| <b>ANT</b>     | Agencia Nacional de Tierras  |
| <b>APP</b>     | Acuerdos Para la Prosperidad   |
| <b>C.P.</b>    | Constitución Política  |
| <b>CAR's</b>   | Corporaciones Autónomas Regionales                                   |
| <b>CED</b>     | Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico                        |
| <b>CIR.</b>    | Circular   |
| <b>CONPES</b>  | Consejo Nacional de Política Económica y Social                      |
| <b>CPACA</b>   | Código Contencioso administrativo y del Procedimiento Administrativo |
| <b>D.</b>      | Decreto  |
| <b>D.L.</b>    | Decreto Ley  |
| <b>D.U</b>     | Decreto Único  |
| <b>DANE</b>    | Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas                 |
| <b>DIMAR</b>   | Dirección General Marítima   |
| <b>DPS</b>     | Departamento para la Prosperidad Social                              |
| <b>FAO</b>     | Food and Agriculture Organizations of the United Nations             |
| <b>FARC-EP</b> | Fuerzas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo              |
| <b>FNA</b>     | Fondo Nacional Agrario   |
| <b>Has</b>     | Hectáreas  |
| <b>IGAC</b>    | Instituto Geográfico Agustín Codazzi                                 |
| <b>INCODER</b> | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural                             |

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>INCORA</b>        | Instituto Colombiano para la Reforma Agraria   |
| <b>INSTRUC.</b>      | Instrucción administrativa   |
| <b>L.</b>            | Ley  |
| <b>LTDA</b>          | Limitada   |
| <b>ORIP</b>          | Oficina de Registro de Instrumentos Públicos   |
| <b>PINE</b>          | Proyectos de Interés Nacional y Estratégico  |
| <b>PNN</b>           | Parques Nacionales Naturales   |
| <b>PNUD<br/>Res.</b> | Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo<br>Resolución                      |
| <b>Res.Adj.</b>      | Resolución de Adjudicación   |
| <b>RUPTA</b>         | Registro Único de Predios y Territorios Abandonados                                  |
| <b>S.A.</b>          | Sociedad Anónima   |
| <b>S.A.S</b>         | Sociedad por Acciones Simplificada   |
| <b>SNR</b>           | Superintendencia de Notariado y Registro   |
| <b>UAF</b>           | Unidades Agrícolas Familiares  |
| <b>UNAT</b>          | Unidad Nacional de Tierras Rurales   |
| <b>UPA</b>           | Unidades de Producción Agropecuarias   |
| <b>UPRA</b>          | Unidad de Planificación Rural  |
| <b>USAID</b>         | U.S Agency for International Development/Agencia para el Desarrollo<br>Internacional |

## INTRODUCCIÓN

Uno de los derechos protegidos y reglamentados por los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados, es sin lugar a duda el de la propiedad privada, que es además catalogado como uno de los primeros derechos humanos en una sociedad como presupuesto para el desarrollo de otras libertades individuales como la vida digna, el trabajo, el libre desarrollo de la personalidad, la identidad cultural, la intimidad entre otros.

La propiedad privada, también ha sido el punto de partida para el diseño de diferentes políticas sociales, económicas y agrarias de un país, entre ellos Colombia, toda vez que este derecho ha sido protagonista en la disputa histórica entre terratenientes y campesinos dada las implicaciones de poder que el control de la tierra representa. Esta situación, ha generado la deformación en la estructura de la propiedad y la consecuente necesidad de intervención del Estado para regular el fenómeno de la acumulación de predios rurales en pro de una equitativa distribución del dominio de los mismos.

En este orden de ideas, debido a las implicaciones jurídicas y a la importancia del derecho de propiedad, nace el interés por investigar la dinámica del latifundio en Colombia, concretamente sobre cuál o cuáles han sido los mecanismos y herramientas jurídicas empleadas por el Estado para combatirlo, y si las mismas han sido o no eficientes e idóneas teniendo en cuenta la realidad jurídico registral de los predios rurales en nuestro país. Entendiendo por idoneidad, la adecuada y armónica forma en que está estructurada la institucionalidad y su correcto funcionamiento, para que el Estado pueda cumplir con su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo en pro de una equitativa distribución de la tierra. Y

entendiendo por eficiencia, que las herramientas jurídicas existentes realmente logran <sup>xiv</sup> combatir el fenómeno del latifundio materializándose así los mencionados postulados constitucionales.

Este tema ha sido escogido por un lado, porque al revisar los diferentes estudios académicos de naturaleza económica y las estadísticas oficiales levantadas con base en la medición de índices de desigualdad, muestran que la concentración de la propiedad rural no es un problema nuevo en Colombia, y que el mismo persiste en la actualidad. Por otro lado, son pocos los análisis desde el punto de vista netamente jurídico, tendientes a establecer si el diseño institucional está acorde con las necesidades y los fines de la política que tiene que ver con la distribución de la tierra; y a identificar cuáles son las posibles falencias o fallas que la estructura institucional puede presentar impidiendo una democratización en el acceso a la propiedad y tenencia de la tierra.

Así entonces, el principal objetivo de esta investigación se centra en realizar un análisis sistemático de la prohibición de concentrar la propiedad rural dentro del ordenamiento jurídico colombiano teniendo en cuenta algunos antecedentes históricos, normativos y una muestra de tres casos de estudios jurídico registrales de predios rurales con el fin de determinar si la organización institucional y la política pública de tierras utilizada por el Gobierno Nacional para permitir el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, que a su vez pretenden evitar la concentración de la tierra, es jurídicamente eficiente e idónea y está en armonía con el desarrollo rural del país.

La metodología empleada en esta investigación es explicativa, toda vez que se describen las causas y condiciones legales del fenómeno de la concentración de la propiedad rural en Colombia, con base en la recopilación y análisis de información histórica, jurídica, registral y

académica relacionada con el tema objeto de este trabajo exploratorio. En ese orden de ideas, se ha organizado su contenido de la siguiente forma: xv

En el primer capítulo, se aborda el tema haciendo una reseña de la teoría del dominio eminente del Estado y su potestad reguladora con relación a la propiedad privada y el bien común, haciendo también un recorrido por la historia colombiana a fin de identificar las características y la forma como se ha decantado la estructura de la tenencia de la tierra en nuestro ordenamiento jurídico; de igual manera en este capítulo, se hace alusión a los métodos y a los estudios académico para medir la concentración de la propiedad tanto a nivel nacional como internacional.

En el segundo capítulo, se hace un recuento normativo de la regulación de la propiedad rural en Colombia iniciando en la época republicana con enfoque en la administración de los terrenos baldíos nacionales e identificando las principales leyes y políticas dirigidas a combatir la inequitativa concentración de la propiedad de la tierra. Reseñando además, la línea jurisprudencial adoptada por la Corte Constitucional como marco orientador en la aplicación de la ley agraria.

El anterior contexto normativo va acompañado del capítulo tercero, en el que se muestra la arquitectura institucional a través de la cual se ejerce la administración y dotación de tierras de la Nación actualmente, identificado la forma como se entretajan las diferentes funciones y competencias en cumplimiento de la política agraria del país y estableciendo cuáles de ellas tienen la responsabilidad de prevenir y combatir el latifundio.

En el capítulo cuarto, se expone a través del estudio de tres casos, escogidos con base en los informes registrales publicados por la Superintendencia de Notariado y Registro, el análisis de los mismos bajo las categorías hermenéuticas de caso fácil, difícil y trágico, con el fin de

establecer cómo ha operado el fenómeno de la concentración de UAF en cabeza de un solo titular en el registro inmobiliario, y evidenciar cuál ha sido la eficiencia e idoneidad institucional y normativa de las disposiciones y herramientas jurídicas dirigidas a lograr una equitativa distribución de la propiedad rural. xvi

Finalmente, se hacen las correspondientes conclusiones y consideraciones como resultado de la investigación, la cual se espera sea un insumo académico que pueda ser tenido en cuenta por algunas instituciones estatales que administran predios de la Nación y diseñan políticas y estrategias en el país para la democratización de la tierra, más aún cuando este tema se encuentra hoy por hoy en los primeros renglones de la agenda del Gobierno teniendo en cuenta los retos que impone la implementación del Punto Primero del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado y las FARC.

## CAPÍTULO I

### DOMINIO EMINENTE DEL ESTADO Y EL LATIFUNDIO EN COLOMBIA

#### 1. Revisión teórica de la propiedad privada y el papel del Estado como regulador

La tierra es considerada como un elemento estratégico para el desarrollo humano, en ese orden de ideas, los problemas relacionados con la tenencia de la misma han sido foco de reglamentación por parte de los diferentes ordenamientos jurídicos debido a las diversas relaciones que se desprenden del derecho de propiedad sobre la tierra y los sujetos de una sociedad.

De acuerdo con las tesis esbozadas por Hugo Grocio, Thomas Hobbes y Jean Rousseau, es posible intuir que los conflictos tradicionales en el sector rural están ligados a la estructura de la propiedad sobre estos predios y la forma como el Estado a través de su intervención lleva a cabo su distribución. Así entonces, en este capítulo se hace una revisión teórica sobre los fundamentos de la propiedad privada y el papel del Estado como regulador de este derecho en la sociedad.

En ese orden de ideas, se tiene que las primeras teorías sobre el derecho de propiedad provienen del derecho natural, en especial gracias a los aportes realizados por Hugo Grocio, quien en su obra clásica “Del Derecho de la Guerra y de la Paz” dejó establecido que:

Y es justo pensar, que el hombre de edad madura, ya que sabe obrar de igual manera en casos semejantes, justamente con el excelente deseo de asociación, para lo cual él solo entre todos los animales posee el medio especial de la palabra, tiene la facultad de saber y obrar conforme a los preceptos generales; lo conveniente a la cual facultad ya no es común a todos los vivientes, sino peculiar a la naturaleza humana.

8. Mas esta conservación de la sociedad, que ya hemos indicado rudamente, propia del entendimiento humano, es la fuente de su derecho, el cual propiamente es llamado con este nombre: a lo cual pertenece la abstinencia de lo ajeno, y, si tuviésemos algo de otro o de ello hubiésemos sacado alguna ganancia, la restitución, la obligación de cumplir las promesas, la reparación del daño causado culpablemente y el merecimiento de la pena entre los hombres. (Grocio, 1.925, pág. 11)

De este apartado, se extrae entonces que por la propia condición humana, el hombre, gracias al don de su palabra, es capaz de asociarse y en razón a su entendimiento maduro le corresponde abstenerse de lo ajeno, lo cual se traduce jurídicamente en el respeto a la propiedad privada<sup>1</sup>. En este sentido, también se infiere de lo dicho por Grocio<sup>2</sup> que la ley natural, no proporcionaba una adecuada seguridad de la propiedad hasta que los hombres formaron una sociedad y decidieron de mutuo acuerdo respetar las leyes civiles.

Se dice por lo tanto que Grocio, proclamó que la propiedad fue establecida por las comunidades humanas, de modo que cada comunidad tiene un derecho superior sobre los bienes de sus miembros, en consecuencia, la creación de la propiedad se da por convención

---

<sup>1</sup> Como lo explica Susan Reynolds, en su obra *Before Eminent Domain – Toward History of Expropriation of Land for the Common Good 2.010*. Para Grocio antes de la conformación de las sociedades civiles, las personas individuales vivían simplemente en virtud de la ley de la naturaleza, lo que sus sucesores llegaron a llamar el "estado de naturaleza", en el cual, todo era en común, y cada uno podía tomar lo que necesitaba; pero cuando la gente se reunió y acordó formar una sociedad civil, se dijo que no se debía tomar para sí mismo lo que el otro ya había tomado (Reynolds, 2.010).

<sup>2</sup> 15. Y además, como sea del derecho natural cumplir lo pactado (pues era necesario entre los hombres algún modo de obligarse, ni se puede excogitar otro modo natural), de esta misma fuente dimanaron los derechos civiles. Porque los que se juntaron en alguna comunidad, o se sometieron a uno o varios hombres, éstos, o prometieron expresamente, o por la naturaleza del acto debieron entender que tácitamente prometían seguir lo que determinasen, o la mayor parte de la asamblea, o aquellos en quienes se había delegado la potestad. (Grocio, 1925, pág. 14-15)

de la sociedad y dentro de un sistema de normas jurídicas dictadas por el Estado o derecho positivo.

Todas las ideas de la secuencia del estado de la naturaleza, la ley de la naturaleza y el contrato social que se desarrollaron en los siglos XVII y XVIII, se originaron con Hugo Grocio y fueron seguidas por destacados autores como Rosseau y Hobbes en ejecución de sus propias teorías<sup>3</sup>.

Para Thomas Hobbes, en su obra el Leviatán (1.651), una de las consecuencias de la institución de un Estado, el cual se forma mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que el soberano emplee la fuerza en las voluntades del pueblo reunido para lograr la paz, es que de tal pacto, se derivan todos los derechos y facultades del poder soberano.

En ese orden de ideas, el Estado tiene el derecho de establecer normas, en virtud de las cuales los súbditos pueden hacer saber lo que es propio, y que ningún otro súbdito puede arrebatarse sin injusticia. Es decir, es inherente a la soberanía el pleno poder de prescribir las normas en virtud de las cuales cada hombre puede saber qué bienes puede disfrutar y qué acciones puede llevar a cabo sin ser molestado por cualquiera de sus conciudadanos. Esto es lo que el hombre llama propiedad.

A través del pensamiento de Hobbes, se explica de dónde emana el poder regulador del Estado, en el sentido que, antes de la configuración del poder soberano, todos los hombres tienen derecho a todas las cosas, lo cual causa necesariamente la guerra, por consiguiente,

---

<sup>3</sup> Por ejemplo Rousseau, en *Du contrat social*, sostuvo que la propiedad inició con el contrato social, al igual que las libertades civiles y las leyes civiles. Posteriormente, con la Declaración de derechos en el año de 1.789, se estableció que la propiedad era un derecho inviolable y sagrado (Reynolds, 2.010).

siendo la propiedad necesaria para la paz pública, es necesario que cada Estado soberano dicte sus normas para sistematizar la propiedad.

Ahora bien, frente a la concepción de propiedad, la escuela del derecho natural, con Hugo Grocio, aparte de tratar la cuestión sobre cómo surgió la propiedad, también se señalaron tres limitaciones a la misma: El estado de necesidad, la utilidad pública y el uso inocuo. Por el Estado de necesidad, se entiende que toda persona tiene derecho a tomar la propiedad de otro cuando su vida esté en peligro inminente. En este caso la propiedad no tiene una justificación racional, y las cosas vuelven a ser comunes, pero quien se haya servido de las propiedades de otros, debe hacer lo posible por restituir al despojado. La utilidad pública, también permite expropiar a las personas, pero con la misma condición de compensar al propietario. En cuanto al uso inocuo, se afirma que el propietario no puede prohibir a terceros de sus bienes, cuando tal uso no implique un daño para él (Rengifo, 2011). Cabe al respecto, citar textualmente las palabras de Grocio en cuanto a la utilidad:

...La utilidad es madre no lejana de lo justo y equitativo, hablando con exactitud, no es verdadero; porque la madre del derecho natural es la misma naturaleza humana, la cual, aunque de nada necesitáramos, nos inclinaría a desear la sociedad mutua; y la madre del derecho civil es la misma obligación nacida del consentimiento, la cual, como toma su fuerza del derecho natural, puede también llamarse a la naturaleza como la bisabuela de este derecho. Pero la utilidad se añade al derecho natural: porque quiso el autor de la naturaleza que estuviéramos solos y fuéramos débiles y necesitados de muchas cosas para pasar bien la vida, a fin de obligarnos más a procurar la sociedad, y la utilidad dio ocasión al derecho civil; porque esa comunidad o sujeción que dijimos comenzó a establecerse por razón de

alguna utilidad. Además, lo que imponen los derechos a otros también suelen o deben mirar en ello alguna utilidad. (Grocio, 1.925, pág. 15-16)

Así las cosas, el pensamiento de Grocio sobre la concepción de la propiedad, trajo consigo una serie de implicaciones de gran importancia para el derecho. Por un lado, que el uso común de las cosas es un derecho natural de todos, pero cuando la propiedad privada empieza a ser regulada por las leyes positivas el Estado solo puede protegerla. Así las cosas, la propiedad común es anterior al Estado y a la sociedad. Por lo tanto, debido a que la propiedad privada vino de un acuerdo social, la sociedad podría quedarse con ella de nuevo, pero sólo si es necesario para el bien común, situación que es el objeto del contrato y la formación de la sociedad.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, puede decirse que desde el pensamiento de Grocio se observa que los derechos de propiedad privada sobre la tierra nunca son absolutos, sus limitaciones difieren según las distintas clases de sociedades y se tienen como "verdaderos derechos de propiedad" o "propiedad". Por lo tanto, los derechos de un terrateniente tendrán a veces que combinarse con los derechos de otros individuos para tomar ciertos tipos de productos o incluso para cultivar la tierra que el propietario no usa, por lo que, en todas las sociedades

---

<sup>4</sup> La historia general ha llamado a esta situación "expropiación de tierra para el bien común." Pero este término obedece mejor al concepto de dominio eminente acuñado por Hugo Grocio. La hipótesis de Susan Reynolds, es que en cualquier sociedad asentada en un determinado lugar, en la que los individuos o grupos han reconocido derechos de propiedad privada sobre la tierra, puede haber ocasiones en las que se necesite tomar esa tierra para un beneficio de la comunidad, como por ejemplo una excavación de drenaje o canales de riego, o la construcción de carreteras o fortificaciones, en estos casos, los derechos privados pueden entrar en conflicto con las necesidades de la comunidad en su conjunto. Las sociedades pueden tener diferentes formas de conciliar los derechos de los individuos con las necesidades del grupo, dependiendo su economía y sistemas jurídicos. Lo cierto es que la toma que haga la sociedad por el bien común, será a cambio de algún tipo de indemnización, lo que implica que los individuos cuyas tierras se toman, son reconocidos por su sociedad (Reynolds, 2.010).

los derechos más completos sobre la tierra están restringidos de una manera o de otra, e incluso existe la posibilidad de tomar esos derechos para el bien común (expropiación).

Para algunos autores como Susan Reynolds, en todas las épocas y en todas las sociedades, el derecho de la comunidad a tomar la tierra por el bien común, con una indemnización al propietario, parece haber sido dado por sentado. En su argumentación, sostiene que el principio de que la tierra pueda ser tomada cuando la comunidad lo considere necesario por el bien común, ha sido generalmente aceptado por las diferentes civilizaciones, por lo tanto no ha tenido que ser declarado o discutido hasta tiempos muy recientes, aunado a la falta aparente de una legislación al respecto.

Sin embargo, el problema de la “expropiación”, ha sido la dificultad para la evaluación y determinación de la cantidad que debe pagar la comunidad en cualquier caso al particular por tomar sus tierras para el bien común (Reynolds, 2.010).

De este problema, se han encargado otros autores como T. J. Miceli and K. Segerson en *The Economics of Eminent Domain: Private Property, Public Use, and Just Compensation 2007*, quienes parten del principio establecido en la Quinta Enmienda de la Constitución americana, según el cual el Gobierno no tomará el bien de dominio privado para el uso público sin pagar la compensación correspondiente. En torno al tema, los economistas han hecho una contribución sustancial al debate y consideran apropiado el uso de parámetros como el alcance de los ingresos y las condiciones bajo las cuales la compensación debe ser pagada.

En ese sentido, afirman que la cláusula de los ingresos tiene dos componentes importantes: el requisito del uso público y el requisito de la remuneración razonable. Estos componentes sirven para restringir las condiciones bajo las cuales el Gobierno puede tomar los bienes de dominio privado. Por su parte, los Tribunales han definido la remuneración

razonable como el valor que tiene la propiedad tomada en el mercado. Aunque podría parecer que este requisito protege los intereses de los dueños de bienes de dominio privado, muchos han defendido que esta medida no compensa a los dueños porque no refleja la cantidad que ellos aceptarían en una venta consensual (Miceli & Segerson, 2.007).

Continuando con el tema del bien común frente a la propiedad privada, se entiende que desde el siglo XII hasta comienzos del siglo XIX, hubo una aceptación general<sup>5</sup> en gran parte de Europa occidental, para tomar la tierra de individuos en pro del bien común siempre y cuando se hiciera la compensación. Y es a partir de finales de la Edad Media, en donde la expropiación llegó a necesitar la autorización de las autoridades soberanas.

En ese sentido, de conformidad con la investigación de Reynolds, el único trabajo serio que se ha elaborado sobre la justificación de la expropiación por el bien común antes del año de 1.800 fue hecha por Hugo Grocio, toda vez que ninguno de sus seguidores parece haber añadido gran parte de importancia a sus argumentos. Grocio, en cualquier caso, concibió el dominio eminente como una forma para cubrir los derechos gubernamentales en general y no se limitó a la expropiación de tierras.

La anterior tesis es importante, afirma Reynolds, debido a que ha existido la tendencia de algunos abogados e historiadores desde el siglo XVIII a pensar que los derechos de los Gobiernos europeos sobre la propiedad, se derivan de alguna manera de lo que se ha llamado el "feudalismo", sin embargo, la historia europea sugiere que esto es un error.

---

<sup>5</sup> Reynolds en sus investigaciones, encontró vestigios antes del año 1.100 d.c., que permiten pensar que los reyes tomaron prestada la tierra de las iglesias, justificando su actuar en el bien común de sus reinos y ciertos reyes dieron algún tipo de compensación. En la edad media, se evidencia que estas ideas sobre el bien común en las comunidades se utilizó para justificar la construcción de fortificaciones para la defensa de los grupos sociales (Reynolds, 2.010).

Como para América, los derechos de propiedad, sobre todo después del año de 1.763, eran a menudo fundados en concesiones de tierras por los Gobiernos coloniales e independientes, pero algunos escritores se han inclinado a ver el dominio eminente como una reliquia del feudalismo.

Como se observa, tenemos que la propiedad privada, concebida como el poder de disposición, uso y goce de una cosa, si bien es un derecho que se forjó desde que los individuos conformaron las sociedades, también es cierto que desde sus inicios, la misma no ha sido absoluta e inviolable, toda vez que el bien común, como expresión del dominio eminente del Estado, ha venido a flexibilizarla, pues la misma debe ceder ante las necesidades comunitarias a cambio de una compensación razonable.

Además del bien común, también entra a jugar un papel destacado la teoría de la función social de la propiedad, porque si bien por un lado la comunidad puede tomar la propiedad por el bien común, también la puede tomar para castigar a quien no la utiliza en pro de los objetivos de una sociedad, por lo tanto el derecho de propiedad privada se hace más permeable a los intereses de la colectividad.

## **2. La Función Social de la Propiedad**

Como complemento de las teorías del derecho natural que explican el fundamento de la propiedad privada y el poder del Estado para regularla en virtud del acuerdo social para protegerla y en pro del bien común, en la estructuración del derecho de propiedad, también han tenido influencia las transformaciones sociales y económicas que se dieron a finales del siglo XIX en Francia, las cuales exigieron una renovación en la concepción de la propiedad, que era entendida como un régimen exclusivo sobre una cosa, en donde la sociedad solo la podía tomar la tierra con fundamento en el bien común y con indemnización razonable, de

lo contrario debía entenderse como algo casi sagrado e inviolable que el Estado debía proteger.

Desde este punto de vista, en este apartado se hace referencia a cómo surge la necesidad de una mayor intervención y regulación de la propiedad privada por parte del Estado atendiendo aspectos sociales y económicos a fin de lograr mayor desarrollo y bienestar de una comunidad. Lo anterior gracias a la influencia del pensamiento del profesor y jurista Francés *Leon Duguit*, quien en su obra denominada “Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón”, desarrolla la teoría de la propiedad afectada a una función social (Rengifo, 2.011).

La teoría de Duguit, consiste en una elaborada crítica del concepto tradicional de derecho subjetivo, que se entiende como un poder para imponer la propia voluntad sobre la voluntad de otras personas, en palabras de este autor:

El hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar. Y ése es precisamente el fundamento de la regla de derecho que se impone a todos, grandes y pequeños gobernantes y gobernados. Es ésta también, propiamente, una concepción de orden realista y socialista, que transforma profundamente todas las concepciones jurídicas anteriores (Duguit, 1.920, pág. 32)

Se puede decir que Duguit, sostuvo que la concepción individualista de la propiedad es completamente falsa, porque no existen individuos aislados, el hombre es un ser social, no puede satisfacer por sí solo sus necesidades, por lo que requiere el apoyo de un grupo en el que cada miembro cumpla un rol especializado y tiene el deber social de desempeñarlo no puede permanecer inactivo, y además, señala el propio Duguit que, “los gobernantes pueden intervenir para imponerle el trabajo. Pueden incluso

reglamentárselo; porque los gobernantes no hacen entonces más que imponerle la obligación de realizar la función social que le incumbe.”<sup>6</sup> (Duguit, 1.920, pág.33)

Concretamente con relación al derecho a la propiedad privada, señala el autor francés que:

La propiedad privada no es ya en el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser; es la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades, y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esa misión, sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si, por ejemplo, no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino. (Duguit, 1.920, pág.33)

---

<sup>6</sup> Explica Rengifo en su libro que los individuos se encuentran cohesionados socialmente a causa de la solidaridad que surge de la división social del trabajo. Por consiguiente, para Duguit, la propiedad no es un derecho subjetivo, como pensaba Grocio, sino una situación de hecho que consiste en la posesión de un recurso económico por parte de un individuo, toda vez que la sociología demuestra que cada individuo debe cumplir una función social. Lo mismo debe decirse sobre los bienes que están sobre su poder, por lo tanto la ley debe proteger la situación de hecho mientras se cumpla con la función social (Rengifo, 2.011).

En consecuencia, Duguit propone sustituir la propiedad-derecho construida en la modernidad, por propiedad-función.<sup>7</sup>

Colombia no fue ajena al pensamiento de Duguit, y en la reforma constitucional del año 1.936 consagró expresamente la tesis de la función social de la propiedad, la cual sería plasmada más adelante en el art. 58 de la Constitución Política de 1.991, y modificaría el Código Civil de 1.887, en el sentido de eliminar la expresión “arbitrariamente” del artículo 669. En su momento el tenor literal de la reforma de 1.936 fue:

Art. 30: Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, 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 de interés social, resultaren en conflicto, los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. (Código Civil colombiano)

Esta fórmula normativa permitió instaurar importantes reformas sociales en Colombia, y fundamentó la aplicación de figuras como la extinción del derecho de dominio privado por el no cumplimiento de la función social de la propiedad, que a diferencia de la expropiación

---

<sup>7</sup> La propiedad así entendida, consiste en el deber de emplear los recursos que poseen los ciudadanos para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, y solo en la medida en que se cumpla esta finalidad se obtiene la protección del Estado (Rengifo, 2.011).

por el bien común, y al ser una forma de castigo para el propietario, exime al Estado de pagar una indemnización.

Como consecuencia de las teorías de Grocio y Duguit, tenemos un concepto de propiedad privada que debe ceder ante el bien común y debe cumplir con una función en la sociedad, por lo tanto la propiedad y la tenencia de grandes o mínimas extensiones de tierra no siempre van de la mano con estos deberes, razón por la que las estructuras latifundistas y minifundios han sido proscritas en varios ordenamientos jurídicos a través de la historia de cada país, Colombia tampoco ha sido la excepción, y presenta una dinámica interesante en la que se observa cómo los terratenientes luchan por conservar sus tierras frente al influjo de los movimientos sociales y revolucionarios que pretenden desarticular la estructura latifundista.

Así entonces, la función social de la propiedad ha sido la batuta que han utilizado los Gobiernos para diseñar las diferentes políticas de reforma social agraria, en donde juega papel trascendental la desarticulación de la estructura latifundista mediante la alteración, total o parcial de las relaciones de poder características de la sociedad tradicional, sentando las bases para nuevas formas de desarrollo y de organización social.

### **3. Estructura de la tenencia de la tierra en la historia de Colombia – latifundio y minifundio**

La concepción del monopolio señorial basado en la dominación del suelo como un elemento de poder, rango y supremacía social, es producto de la ideología del hombre occidental de la época del medioevo, la cual tuvo influencia en la formación histórica de la estructura de la propiedad rural en Colombia. En el presente capítulo se hace un recuento a través del tiempo de cómo se ha configurado la fisonomía del latifundio y cuáles han sido

las estrategias del Gobierno de turno para atacarlo o mantenerlo por medio de políticas de reforma social agraria.

El principal objetivo de este apartado es entonces, identificar cómo ha sido la dinámica de la estructura de la propiedad rural en Colombia, las condiciones en la cuales se ha decantado y las consecuencias del mismo a nivel jurídico, económico y social.

Para el anterior fin, se toman como principal referencia las obras de Catherine LeGrand, “Colonización y Protesta Campesina en Colombia 1.850 a 1.950”, el libro de Marco Palacios “¿De quién es la Tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1.930”, Absalón Machado “La cuestión agraria en Colombia a finales del Milenio”, Salomón Kalmanovitz “Nueva Historia económica de Colombia”, entre otros investigadores que se han preocupado por analizar y esbozar la mecánica del sistema de latifundios y minifundios en la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra.

En Colombia, el avance de la colonización y la formación de grandes propiedades no han sido fenómenos contradictorios, ya que entre los años de 1.850 y 1.930 la adjudicación de baldíos contribuyó directamente a la consolidación de grandes propiedades en las regiones productivas desde el punto de vista económico del país. Así entonces, el punto fundamental de discusión ha sido la estructura de tenencia de la tierra y el rumbo que ha tomado el Gobierno al elegir entre dos caminos alternos para el desarrollo rural: uno basado en un sistema de grandes propiedades y otro en un sistema de parcelas familiares (LeGrand, 1.988).

Los orígenes de la concentración de la tenencia de la tierra en Colombia se remontan a las grandes haciendas agrícolas que nacían de las concesiones de tierras que realizaba la

Corona española<sup>8</sup>. Así entonces, el latifundio criollo se configuró jurídicamente y despegó siguiendo la célebre máxima: La propiedad absoluta de la tierra y las aguas, no siendo contraria a la ley. En la ocupación española del territorio americano, entendida como la transmisión del dominio de las tierras realengas o baldías a individuos, familias y corporaciones bajo diferentes formas de titularidad, radica el meollo de un largo juego fáctico-jurídico, en donde se mezcla, primero la integración legal y simbólica al territorio político de la monarquía hispánica y segundo, la ocupación material de los latifundios con hombres, animales, herramientas y cultivos, así fue para el siglo XVII, en donde entonces existió influencia del derecho romano y canónico en la formación de la propiedad privada (Palacios, 2.011).

En el año 1.821, cuando Colombia obtuvo su independencia, la jurisdicción de los terrenos baldíos pasó de la corona al Gobierno Nacional, por lo que a comienzos del siglo XIX, en el territorio colombiano coexistían tierras públicas inexplotadas o baldías, y algunas propiedades privadas que colindaban con baldíos sin un establecimiento claro de sus límites o con límites naturales o costumbristas, lo que ocasionó que muchos predios privados aumentaran su área sobre predios baldíos.<sup>9</sup>

Mediante leyes, el Congreso establecía los procedimientos con los cuales los territorios saldrían del dominio público y especificaba la clase de ciudadanos que podían reivindicar

---

<sup>8</sup> En un comienzo, los modelos de poblamiento de la época precolombina, estaba constituida por los pueblos indígenas que habitaban en los resguardos, cuyos derechos comunales a la tierra habían sido conformados por la Corona española. Pero conforme fueron llegando los españoles, estos establecieron grandes haciendas agrícolas, por lo que a finales del siglo XVI y XVII las élites españolas comenzaron a consolidar grandes propiedades privadas que concesionaba la Corona como respuesta al crecimiento de los mercados urbanos (LeGrand, 1.988).

<sup>9</sup> Lo que generó que para la época no estuvieran claramente establecidos los títulos de propiedad sobre la tierra (LeGrand, 1.988).

su propiedad, esa política fue el medio principal para ejercer su poder sobre las estructuras de tenencia de la tierra. Sin embargo, la política de baldíos en Colombia ha mostrado siempre dos tendencias fundamentales contradictorias. De un lado, la política de tierras destinada a fomentar el crecimiento económico rural (incluyendo infraestructura vial o de caminos) y la colonización, mediante la distribución de la tierra a precio mínimo entre cultivadores, incluyendo a los extranjeros. Por el otro lado, los baldíos eran fuente de ingreso para el Estado, por lo que la Corona recurrió a esas medidas en el siglo XVII, vendiendo títulos de inmensas extensiones de tierras incultas a quien tuviera con qué pagarlas para financiar un Gobierno en quiebra con una gran deuda externa<sup>10</sup> (LeGrand, 1.988).

Sin embargo, se puede establecer que fueron pocos los colonos independientes que obtuvieron títulos de propiedad de las tierras que labraban. Y quienes lo lograron, lo hicieron como miembros de grandes colonias, llamadas poblaciones, gracias a que el congreso les otorgó concesiones colectivas de baldíos para permitir el establecimiento de pueblos consagrados a la agricultura, la intención de las leyes que propiciaban la colonización en poblaciones, era evitar la concentración de la tenencia de tierras e impulsar la proliferación de fincas de tamaño medio, pero a su vez existían normas legales que favorecían a los tenedores de bonos, ya que se les permitía la enajenación de grandes extensiones de baldíos y por ende su concentración.

---

<sup>10</sup> Es a partir del año 1.830, que los baldíos representan un ingrediente esencial dentro del sistema crediticio del Estado, en consecuencia el Congreso emitió bonos y vales territoriales redimibles por baldíos, para respaldar la deuda nacional y pagar a los militares veteranos de la guerra de independencia. (LeGrand, 1.988).

En ese orden de ideas, se entiende que la política de colonización en Colombia entre los años 1.820 a 1.870 estuvo orientada hacia tres objetivos: por un lado a la oferta gratis de tierras, en donde el Gobierno procuraba atraer inmigrantes extranjeros para poblar las regiones adyacentes a sus límites territoriales y mantener la red vial; en segundo lugar, al otorgamiento de grandes superficies a tenedores de bonos y vales. Y tercero, a la restricción del tamaño de las parcelas que podían adjudicarse a los cultivadores de baldíos.

Hasta el año de 1.880, la ley no fijó límites para el número o tamaño de concesiones que se podían adquirir por un tenedor de bonos. Pero en esta época se produjo una reforma significativa en la política de baldíos con el objetivo de promover la explotación económica por medio de concesiones gratuitas, gracias al crecimiento de la economía exportadora, por lo que el Gobierno decidió estimular la producción rural y su propósito fue aumentar la producción comercial al recompensar con títulos de propiedad a aquellos que utilizaran económicamente la tierra<sup>11</sup>.

Estas disposiciones abrieron el camino a los terratenientes que podían llegar a tener miles de hectáreas, lo que animó a personas ricas que disponía de capital y mano de obra a fundar empresas productivas. A su vez, el Congreso expidió normas que procuraban proteger a los colonos y garantizarles el título de sus parcelas, según la Ley 48 de 1.882 “los cultivadores de las tierras baldías establecidas en ellas con casa y labranza, serán considerados como poseedores de buena fe y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada por juez civil ordinario”. Las leyes especificaban que por el hecho de su

---

<sup>11</sup> Esta política exportadora se materializó a través de la Ley 61 de 1.874 y la Ley 48 de 1.882, que dispusieron un nuevo criterio para la tenencia de la tierra “la propiedad de baldíos se adquiere por cultivo, cualquiera que sea su extensión” (LeGrand, 1.988).

ocupación los colonos adquirirían derechos a la tierra aunque no hubieran solicitado el título legal y se prohibía que los tenedores de bonos compraran terrenos abiertos por colonos (LeGrand, 1.988).

En este sentido, se observa que el Estado colombiano buscaba estimular la colonización y utilización económica de los baldíos tanto para los grandes como para los pequeños productores, sin embargo, los políticos colombianos para los años de 1.860 y 1.870 se mostraban más críticos de los latifundios improductivos, motivo por el cual, desde esta época el Congreso evidenció que la mera titulación de los baldíos no necesariamente generaba la explotación económica de los mismos, por lo que la política se encaminó en prevenir la formación de latifundios en nuevas regiones<sup>12</sup>.

Desde el año 1.821 no hubo un año en que no se expidiera ley, decreto o resolución sobre adjudicación de baldíos como una respuesta a la creciente demanda de tierras públicas y sus conflictos<sup>13</sup>. En las primeras décadas del siglo XX fue cada vez más evidente que aumentaban los costos de acceso para el ciudadano al sistema administrativo para atender asuntos de concesión y adjudicación de baldíos y al judicial para sanear y registrar propiedad privada.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Así fue como se permitió la cesión gratuita de tierras a colonos porque los pequeños explotaban más intensamente sus tierras que los grandes terratenientes (LeGrand, 1.988).

<sup>13</sup> Cabe destacar que los baldíos se regían por el régimen fiscal o de hacienda pública, lo cual venía de la tradición monárquica española, aunque tales terrenos pasaron a ser bienes nacionales, como lo refrendaron sucesivas constituciones políticas hasta llegar a los artículos 4 y 202 de la Constitución de 1.886. Si bajo la corona la tierra era una regalía, en la nación pasó a ser un derecho subjetivo fundamental de los ciudadanos (LeGrand, 1.988).

<sup>14</sup> Otro elemento que contribuyó a agravar la desventaja del colono fue el cambio permanente de las jurisdicciones y del sistema de administración de bienes baldíos que pasaban de un Ministerio a otro, circunstancia que aprovechaban las empresas latifundistas (Palacios, 2.011).

Para el año de 1.882, el Congreso decidió por primera vez limitar la extensión máxima de las adjudicaciones de baldíos, y mediante la Ley 48 fijó el máximo en cinco mil (5.000) hectáreas para la adjudicación individual, que se redujo en el año de 1.912 con el código fiscal a dos mil quinientas (2.500) hectáreas. Otras disposiciones indicaron que las concesiones de baldíos que hubieran permanecido inexploradas durante 10 años revertirían al dominio público, esto con el fin de que los tenedores de bonos hicieran productivas sus tierras (LeGrand, 1.988).

Según la investigación de LeGrand, a la par de los latifundios, en las zonas altas de Colombia predominaba el minifundio dada la multitud de pequeñas propiedades, y la continua subdivisión que se acentuaba con las herencias, lo cual desencadenó la colonización de tierras baldías en zonas templadas y cálidas.

De igual forma, se evidenció que las leyes colombianas permitieron la venta de mejoras sobre terrenos baldíos de la Nación, lo cual generó una intensa compraventa de mejoras entre colonos, y muchos utilizaron esas negociaciones para sustentar derechos ilegales sobre la propiedad de la tierra, esta informalidad de la tierra por parte de los colonos se daba porque a pesar de que la ley ofrecía concesiones gratuitas a los cultivadores, existían muchos costos ocultos, como los honorarios del agrimensor, el pago de abogado, los costos del papel sellado, estampillas, registro de la propiedad, el transporte para desplazarse a los centros en donde se hacían los trámites entre otros (LeGrand,1.988).

A finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX las regiones de frontera no atraían únicamente a los campesinos, en esos mismos años individuos de estratos medio y alto de la sociedad colombiana volvieron también sus ojos hacia los baldíos. Gente enérgica con dinero y con conexiones políticas, se esforzaban por establecer derechos privados de propiedad sobre grandes extensiones de tierra baldías, y buscaban aprovecharse de las

nuevas oportunidades creadas por el crecimiento de la economía de exportación (LeGrand, 1.988).

Por lo tanto, lo que se infiere es que la concentración y monopolio de la propiedad de la tierra por parte de los grandes terratenientes en los siglos XIX y XX, era más por prestigio y símbolo de poder que por su productividad, pues estos hacendados desarrollan otro tipo de actividades como la minería, el transporte, el comercio de otros productos, entre otros que eran más lucrativos que la agricultura.<sup>15</sup> La mayoría de los empresarios grandes no explotaban directamente la tierra sino a través de peones o aparceros quienes sembraban sus mejoras y luego se las vendían a los grandes quienes posteriormente solicitaban la adjudicación mediante la concesión de grandes extensiones de tierra.

Para LeGrand, con el tiempo el tamaño promedio de las concesiones disminuyó perceptiblemente como consecuencia de las restricciones legales en el tamaño máximo adjudicable y el creciente número de concesiones a cultivadores medianos. Pero lo que más se destacó fue la concentración en la tenencia de la tierra. Más de las tres cuartas partes de todo el territorio otorgado a particulares, compañías y poblaciones se repartieron en concesiones, situación que respalda la hipótesis de que la privatización de baldíos reforzó el predominio de la gran hacienda en el campo colombiano<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Por otro lado, favorecía la concentración de la tierra que la posesión de baldíos no constituía una carga, porque los impuestos eran bajos, la tributación no urgía a los terratenientes a vender sus tierras o ponerlas a producir. De igual forma, los empresarios terratenientes procuraban establecer derechos a grandes zonas de baldíos ocupadas por colonos para solucionar el problema de la escasez de mano de obra, y atraer a los campesinos a las grandes haciendas, generándoles una fuente de trabajo (LeGrand, 1.988).

<sup>16</sup> Otros individuos, tratando de consolidar propiedades que excedían el límite legal, contrataban “hombres de paja” para que solicitaran concesiones con bonos o vales suministrados por sus clientes. Obtenidas las concesiones, los beneficiarios las cedían inmediatamente a los empresarios,

Aunado a lo anterior, contribuyó de manera significativa a la consolidación de nuevos latifundios la usurpación de tierras que hacían los terratenientes que se aprovechaban del sistema para delimitar las tierras, mediante medidas costumbristas y linderos naturales, haciendo parecer que sus tierras medían más de lo que realmente abarcaban y de lo que el Gobierno les podría adjudicar. En otros casos los empresarios simplemente se apoderaban de hecho de baldíos y luego los vendían sin respaldo legal, pero con el tiempo, esas usurpaciones fueron ratificadas por el poder judicial colombiano, toda vez que hasta 1.926 el Gobierno no había especificado los requisitos legales mediante los cuales se podían distinguir los baldíos de las propiedades privadas. Así muchas tierras que oficialmente no habían salido del dominio público se incorporaron a propiedades privadas mediante títulos de facto, venta y sucesiones posteriores<sup>17</sup> (LeGrand, 1988).

Por consiguiente, la formación de la propiedad privada en el campo colombiano fue un proceso continuo; desde la independencia, un número considerable de grandes propiedades fueron creadas o ampliadas significativamente, la consolidación de nuevos latifundios en regiones de baldíos no llamó la atención de las autoridades centrales, nunca se establecieron sanciones penales, aunque el Gobierno implementó algunos procedimientos para restituir tierras robadas al dominio nacional, los empresarios terratenientes se valieron de los mismos para confirmar sus usurpaciones.<sup>18</sup>

---

mediante escrituras de venta falsa, transacciones de esta índole contribuyeron a la formación de propiedades inmensas (LeGrand, 1.988).

<sup>17</sup> Explica LeGrand que, otro medio para monopolizar los baldíos fue la presentación de títulos mineros, pues según las leyes colombianas quienes solicitaban derechos a las minas obtenía también el uso exclusivo de la superficie de manera perpetua.

<sup>18</sup> La visión de los empresarios era la de una economía rural constituida por grandes propiedades trabajadas por una serie de arrendatarios y apareceros con el complemento adicional de algunos

A comienzos de los años treinta, la cuestión misma de la propiedad se había vuelto un problema de alcance nacional. En esta época la preocupación del Gobierno colombiano por promover la industrialización condujo lógicamente a un cambio en la política agraria, tal objetivo debía perseguirse mediante la reforma de la política de baldíos, por lo que el Congreso optó por la adopción de medidas concretas para rescatar de manos de los grandes latifundistas los baldíos que habían usurpado y dejado fuera de producción para adjudicárselos a colonos que los cultivaran. Las grandes propiedades, que abarcaban los territorios más fértiles y accesibles padecían de una subutilización crónica, eran ineficientes y se resistían a las innovaciones, por lo que era necesario acabar con el sistema de latifundio, en consecuencia, los gobernantes insistían en la necesidad de reformar la estructura de tenencia de la tierra a fin de estimular el crecimiento económico (LeGrand, 1.988).

Sin embargo, se infiere que aunque el Gobierno para esta época no atacó directamente las grandes haciendas, trató de liberar parte de la tierra acaparada por los grandes propietarios mediante la aplicación rigurosa de la legislación sobre baldíos, facilitando que legalmente que los colonos fueran adjudicatarios.<sup>19</sup>

Por otro lado, a medida que el concepto de la función social de la propiedad se popularizó entre los políticos colombianos a fines de los años XX, se fue convirtiendo

---

jornaleros, así su lógica económica exigía que el sistema latifundista se implantara en las regiones nuevas (LeGrand, 1.988).

<sup>19</sup> También se iniciaron programas de colonización por parte del Gobierno. Dificultó esta operación el hecho de que los derechos de propiedad no estaban claramente delimitados entre predios públicos y privados, no existía un inventario de los bienes públicos baldíos que facilitara la labor de colonización (LeGrand, 1.988).

también en la consigna de los invasores. En oposición a la defensa de sus títulos escritos por parte de los hacendados, los colonos alegaban que la explotación efectiva de la tierra debía ser el verdadero criterio de la propiedad. La tendencia hacia la concentración de la propiedad rural en el periodo de crecimiento de las exportaciones, tomó un rumbo opuesto en los primeros años de la depresión, se estaba llevando a cabo una reforma agraria popular. Muchos invasores lograron conservar la posesión de las tierras ocupadas durante el periodo de agitación agraria de 1.928 a 1.936, con lo cual desafiaron efectivamente la estructura latifundista de la tenencia de la tierra (LeGrand, 1.988).

El Gobierno Nacional vinculaba el origen de los conflictos a la existencia de predios muy grandes sin explotar y a menudo consolidados ilegalmente, y la necesidad de poner en actividad las tierras incultas situadas comercialmente. Lo que estaba en juego fundamentalmente era la estructura de la tenencia de la tierra, por lo tanto, los esfuerzos del Gobierno por resolver estos problemas se concentraron en tres iniciativas. En primer lugar trató de solucionar las controversias a través de los tribunales; luego por medio de la subdivisión de los predios afectados bajo la figura de parcelaciones en donde los colonos debían pagar un porcentaje; y finalmente por medio de una ley de la República de reforma agraria en la que se daba una definición de propiedad privada y se incluían las nuevas inquietudes por la producción económica.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> No obstante tales iniciativas no dieron mayores frutos debido a que muchos colonos se negaron a pagar por tierras que consideraban baldías, porque salían ganando los terratenientes, porque les pagaban un valor alto por la tierra que se había valorizado gracias a su trabajo (LeGrand, 1988).

Cabe destacar que, las discusiones sobre el fundamento legal de los derechos de propiedad absorbieron al Gobierno durante todo un decenio comprendido entre el año 1.926 a 1.936. En ese momento, se carecía de normas que dieran garantía efectiva tanto al propietario particular como a la Nación para sus baldíos. Los litigios por tierra hacían urgente la necesidad de una legislación nueva que decidiera entre las aspiraciones opuestas de terratenientes y colonos. Para armonizar la ley con las nuevas prioridades económicas, era menester incluir en la definición de los derechos de propiedad el concepto de función social, y fue así que se promulgó la Ley 200 de 1.936, como primera ley de reforma agraria, orientada ya no hacia el pequeño campesino sino hacia la gran empresa agrícola.

Antes de la expedición de la citada ley, se elaboró un proyecto en el año de 1.933, el cual tenía como principal propósito prevenir la nueva concentración de la propiedad, porque reducía el tamaño máximo de las concesiones, prohibía que por medio de venta o legado se trasladaran más de 2.000 hectáreas en un solo predio, dentro de un perímetro de 20 kilómetros de los centros urbanos, fijaba el límite para las ventas entre 250 y 1.000 hectáreas, dependiendo del tamaño de la ciudad y la naturaleza del terreno. Este proyecto respondían al concepto de que la propiedad debería estar mejor repartida y que se debería fomentar la producción agrícola en áreas comerciales viables.

Sin embargo la ley que se aprobó, fue influenciada por los terratenientes, aunque hubo figuras favorables a los colonos como la reducción del periodo de prescripción y abrió la puerta para que los ocupantes obtuvieran títulos legales. La Ley 200 de 1.936, sancionó la cláusula que cerró el debate al aceptar ventas, testamentos y documentos judiciales como pruebas de propiedad, en la práctica confirió legitimidad a las usurpaciones de baldíos efectuadas en el siglo precedente, rechazó el propósito de desintegrar los latifundios, desechó la posibilidad de limitar las extensiones de las propiedades transmitidas por ventas

o herencias. Por lo tanto, esta ley representó un cambio de rumbo en la política agraria colombiana hacia una aceptación del sistema de tenencia de tierra basado en grandes propiedades. No obstante, el objetivo de la ley de tierras de 1.936 introdujo el concepto de la función social de la propiedad a la legislación, y se estipuló que toda propiedad no explotada al cabo de diez años después de la aprobación de la ley revertiría al dominio público, pero esta norma no se aplicó hasta los años sesenta cuando entró a operar el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (LeGrand, 1.988).

Las reformas agrarias deberían dar respuesta a la pregunta de quién es la tierra, sin embargo, las doctrinas agrarias de aquel año que fueron objeto de estudios, demostraron con cifras que unos pocos propietarios concentraban las mejores tierras del país y que el nivel de vida de la mayoría de las familias de cultivadores era demasiado bajo, lo que fue ampliamente confirmado por el censo agropecuario de 1.960 (Palacios, 2011).

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que “la profundidad de cualquier clase de reforma agraria debe medirse en términos de la capacidad para modificar la estructura latifundista mediante la alteración, total o parcial de las relaciones de poder características de la sociedad tradicional, sentando las bases para nuevas formas de desarrollo y de organización social” (García, 1.972, p.11), se puede decir que en Colombia, a pesar de las protestas campesinas, solo se lograron reformas agrarias del tipo marginal<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> “Reformas marginales: que no apuntan a la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia transformación fundamental de las estructuras latifundistas, sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia las áreas periféricas y baldías, apoyándose en sistemas tradicionales de partidos y en reglas institucionales de la sociedad, son orientadas más a conservar el statu quo: colonización de áreas periféricas, mejoramiento de tierras, parcelación marginal de latifundios, expansión de la frontera agrícola hacia la periferia baldía, operación dentro de las normas del mercado tradicional de tierras, su

Por tal razón, la Ley 200 de 1.936 no cumplió si quiera con los aspectos básicos de una verdadera reforma agraria, la cual debía contener al menos:

- El régimen de titularidad de la propiedad o de la tenencia de la tierra,
- El grado de concentración de la tierra cultivada y cultivable,
- La gestión y escala del manejo de los predios,
- La estructura sociopolítica en todos los niveles territoriales de un país, y
- Los objetivos económicos del sector rural.

En 1.944 los problemas de baja producción y escasez de mano de obra habían llegado a ser tan agudos que el Gobierno consideró necesario adoptar ciertas medidas, por lo que se expidió un segundo estatuto agrario, la Ley 100 de 1.944, que se proponía defender a los terratenientes contra los arrendatarios y aparceros que trataban de asumir la condición de colonos, solucionar los problemas de escasez de alimentos y de mano de obra. Esta ley definía los derechos y obligaciones de los trabajadores agrícolas de manera tal que garantizaba a los terratenientes el control de la tierra.

A comienzos de los años 60 a la par de las invasiones de tierras y la violencia, el tema de la reforma agraria volvió a plantearse, y en 1.961 se aprobó la nueva ley de reforma contenida en la Ley 135. Este estatuto expresaba muchos de los objetivos que tuvo la reforma de 25 años atrás, sus fines específicos eran:

- El aumento de la producción rural

---

cartelización estricta sería más de contra reforma agraria”. Tomado de Dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina, Antonio García, página 11)

- El control del descontento agrario por medio de la redistribución de latifundios.

Pero esta reforma fue una decepción para los campesinos, pues la política de crédito, irrigación y mecanización contribuyeron a la modernización y a la extensión de las grandes propiedades, por lo que la tendencia fue la reconcentración de la tierra<sup>22</sup> (LeGrand, 1.988).

A pesar de que la ley de tierras creó un régimen especial para la propiedad agraria, de breve duración, se legalizó y legitimó un modelo agrario rentista de gran concentración y desigualdad.<sup>23</sup>

Además de lo anterior, el fenómeno de la violencia sepultó los retoños de la función social de la propiedad agraria.<sup>24</sup> El despojo y el desplazamiento forzado, se convirtieron en los cómplices perfectos para la consolidación del latifundio producto de la usurpación de tierras abandonadas por aquellos campesinos que salían de ellas hacia las ciudades para salvar sus vidas y buscar un mejor futuro.

---

<sup>22</sup> Puede decirse que algo similar, quizá en menor grado, sucedió con la Ley 135 de 1.961, la cual trató de nuevo de contener otro estallido social, en este sentido, no es exagerado decir que en últimas, estas fueron leyes de titulación limitada de baldíos que no resolvieron tampoco el problema de *ager publicus* (Palacios, 2.011).

<sup>23</sup> La ley 135 de 1961, tuvo dos consecuencias inadvertidas: en primer lugar en razón a la baja tributación de la tierra, se premió su atesoramiento visto como un medio de hacer patria haciendo patrimonio, y segundo, fomentó la violencia rural al desatarse una febril carrera empresarial por acaparar baldíos en zonas geográficas con baja protección legal (Palacios, 2.011).

<sup>24</sup> Si en los años treinta los grandes propietarios que enfrentaban situaciones de conflicto posesorio contaban con las ventajas de la cultura legal privatista de jueces y abogados, durante la violencia se desplazaron a propietarios y campesino, se sembraron los vientos que azotaron la historia de los colombianos como Nación (Palacios, 2.011).

#### **4. Métodos para medir la concentración de la propiedad en Colombia**

Del recuento histórico de la estructura de la tenencia de la tierra, queda claro que el latifundio en Colombia ha sido una constante generadora de cambios sociales, económicos y jurídicos, por lo tanto medir su impacto y magnitud ha estado dentro de las prioridades del Gobierno para la toma de decisiones.

La importancia de la distribución de la tenencia de la propiedad rural, radica en que las políticas de tierras que aseguran los derechos de propiedad deben a su vez promover el uso eficiente y la sostenibilidad económica, ecológica y social de las mismas a través de su distribución equitativa. En ese orden, se sostiene que en aquellos lugares en donde el reparto de las tierras es altamente desigual y hay grandes cantidades de tierra productiva subutilizada, por lo general coexisten altos niveles de desigualdad y pobreza (Deininger, 2.004).

Las metodologías estadísticas y la forma de calcular tal desigualdad en la distribución de la tierra como insumo para la toma de decisiones políticas, ha sido de gran interés por parte de investigadores en el campo económico y social. El propósito en esta parte de la investigación, es exponer algunos estudios y análisis recientes realizados en Colombia en los años 2.000 a 2.010, con el fin de establecer cuáles han sido las metodologías, indicadores y criterios de comparación empleados para observar el comportamiento de la concentración en la tenencia de la tierra y su estado actual.

En cuanto a las fuentes, metodologías e instrumentos para la medición del latifundio, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2.012)<sup>25</sup>, en su publicación “Atlas de la Distribución de la propiedad rural en Colombia. Notas sobre la evolución histórica del cálculo y resultados acerca de la distribución de la propiedad rural en Colombia”, señala que en el país se ha utilizado principalmente fuentes estadísticas procesadas con base en muestras agrícolas producto de encuestas agropecuarias, encuestas de hogares rurales y censos agropecuarios, y desde el año 1.984, se han realizado estudios con información del Catastro Nacional, que actualmente es el principal insumo para este tipo de análisis al arrojar resultados más cercanos a la realidad y tener en cuenta variables como:

- Avalúos de los predios rurales por municipio
- Características de los propietarios de los predios rurales (pequeños, medianos y grandes)
- Características de los predios y zonas físicas homogéneas por tamaño o cabida. (microfundio, minifundio, pequeña propiedad, mediana propiedad y gran propiedad)
- Descripción de las zonas físicas homogéneas por Unidades Agrícolas Familiares UAF<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE). <http://www.igac.gov.co>

<sup>26</sup> Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y

Ahora bien, para la década de los noventa y comienzos de la primera del año 2.000, los estudios nacionales sobre la distribución de la tierra, se enfocaron básicamente en los cálculos del índice de concentración o de inequidad de la distribución de la tenencia de la tierra por medio del coeficiente Gini. Este coeficiente, es una medida de desigualdad en la tenencia de la tierra y la variación del índice es de 0 a 1, de tal forma que a medida que se acerca a 0, se considera que hay mayor equidad en la distribución de la tierra y viceversa<sup>27</sup>, es decir, valores cercanos a 0 indican una mejor distribución mientras que los valores cercanos a 1 corresponden a una perfecta desigualdad.

Con base en esta herramienta, se han elaborado diferentes estudios tendientes a examinar cómo se ha llevado a cabo la repartición de tierras en Colombia, uno de estos estudios, es el informe del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico-CEDE, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes de Colombia, Institución que publicó el documento (CEDE,

---

con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar. (Art. 38 Ley 160 de 1.994)

<sup>27</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

2.004) titulado “Colombia: Una Política de Tierras en Transición. Documento elaborado por el Banco Mundial”, en el mismo se expone que el principal obstáculo para lograr el desarrollo económico y social en el país es la inequitativa distribución de la tierra, en ese sentido, afirma que

El uso de datos catastrales a nivel de predio, permite un ajuste adecuado y sugiere que la inequidad en la propiedad sigue siendo alta, ya que el uso del avalúo catastral en vez de áreas físicas sólo reduce el coeficiente Gini a 0,85. Este sigue siendo alto en comparación con estándares internacionales (por ejemplo Corea con 0,35 o Japón con 0,38). Para superar el impacto negativo de niveles tan altos de desigualdad que puedan socavar los esfuerzos de los pobres para salir de la pobreza, es necesario hacer reformas a las instituciones para que sean más abiertas, transparentes y participativas. (CEDE, 2.004, p. 6)

Por su parte los investigadores de la Universidad de los Andes, Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz, en su Nota de Política “La Persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2.000 y 2.010?”, indican que según estudios realizados:

La concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente.

(...)

Al calcular la concentración no solo por el aumento en el tamaño de cada predio particular sino por la adquisición de varios predios por parte de un solo propietario, el Gini aumenta de manera significativa y pasa en 2000 de ser un poco más de 0,853 a ser 0,877, y en 2010 pasa de 0,86 a 0,891. La brecha entre el Gini de tierras y de

propietarios se amplía de manera significativa a partir de 2005. La diferencia entre el Gini de tierras y de propietarios muestra que la concentración de la tierra surge por el crecimiento de predios y, en especial, por la compra de nuevos predios por pocos propietarios. La ampliación de dicha brecha a partir de 2005 revela una expansión significativa de este fenómeno. (Ibáñez y Muñoz, 2.011 p. 11)

Los investigadores observaron que los rangos según el tamaño de los inmuebles, no variaron trascendentalmente entre los años de 2.000 y 2.010, como se constata en la siguiente tabla:

**Tabla 1.**

| <b>Distribución de tierras en rangos de tamaño: 2000-2010</b> |             |             |
|---|-------------|-------------|
| <b>Rango</b>  | <b>2000</b> | <b>2010</b> |
| <b>&lt; 1ha</b>   | 0,49%       | 0,98%       |
| <b>1ha &lt; 3 ha</b>  | 1,62%       | 2,71%       |
| <b>3ha&lt;5ha</b>   | 1,70%       | 2,48%       |
| <b>5ha&lt;10 ha</b>   | 3,72%       | 4,86%       |
| <b>10 ha&lt;15 ha</b>   | 3,12%       | 3,80%       |
| <b>15 ha&lt;20 ha</b>   | 2,76%       | 3,31%       |
| <b>20 ha&lt;50 ha</b>   | 12,46%      | 14,68%      |
| <b>50 ha&lt;100 ha</b>  | 12,31%      | 13,23%      |
| <b>100 ha&lt;200 ha</b>                                       | 12,69%      | 12,19%      |
| <b>200 ha&lt;500 ha</b>                                       | 14,94%      | 12,48%      |
| <b>500 ha&lt;1000 ha</b>                                      | 10,38%      | 9,84%       |
| <b>1000ha&lt;2000 ha</b>                                      | 8,42%       | 7,43%       |
| <b>&gt;2000 ha</b>  | 15,38%      | 11,99%      |

**Fuente: Ibáñez y Muñoz (2.010)**

En este sentido, resaltan la consolidación de los terrenos medianos (de 20 a 100 hectáreas) y el aumento de los predios entre 3 y 20 hectáreas, que pueden corresponder en gran medida a la población desplazada. Y en cuanto al porcentaje de los inmuebles con una extensión de más de 200 hectáreas es constante, con una pequeña baja en la década.

En el año 2.011, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2.011) Colombia, dio a conocer el documento denominado “Colombia rural. Razones para la esperanza”, Informe Nacional de Desarrollo Humano, el cual arrojó que:

- La alta concentración de la tierra cubre toda la geografía del territorio nacional; por lo tanto concluye que se trata de un problema nacional.
- Los índices de Gini superiores a 0,70 están en toda la frontera agropecuaria, y los inferiores lo están más en la periferia de la frontera donde los índices de ruralidad son más altos, o en zonas con menores densidades de población y más alejadas de los centros más poblados. De los 32 departamentos con información, 18 tienen los Gini más altos, superiores a 0,80.
- En los municipios menos rurales con un índice de ruralidad promedio de 32,79, los Gini promedio de tierras y de propietarios son respectivamente de 0,710 y 0,752; y en los municipios más rurales (índice de ruralidad promedio de 50,16) son de 0,681 y 0,70. Es decir está más concentrada la propiedad en los municipios con mayor grado de urbanización, más cercanos a las grandes ciudades y con mayor densidad demográfica.
- Entre 2000 y 2009 la concentración de la propiedad aumentó en 23 de 32 departamentos, especialmente en los de la Amazonia, donde es probable que el incremento se deba en gran parte a la actualización del catastro, en Antioquia, Chocó, Risaralda, Norte de Santander, Cesar, Cauca, San Andrés, Valle del Cauca y La Guajira.
- Toda la zona andina, el Caribe y la Orinoquia registran elevados índices de concentración de la tierra, incluidos departamentos como Nariño, Cundinamarca y Boyacá, tradicionalmente minifundistas con Gini por encima

de 0,80. Esto indica que aun en el interior de la pequeña y la mediana propiedad se presentan desigualdades notorias en la tenencia de la tierra.

- La propiedad está más concentrada en toda la zona del occidente desde Antioquia hasta el Valle, los departamentos de la Costa Caribe situados al margen izquierdo del río Magdalena que hacen una franja continua con Antioquia y tienen una gran influencia de ese departamento en materia de compras de tierras por antioqueños desde inicios del siglo XX, especialmente Córdoba.
- La concentración también es alta en Arauca, Casanare y Meta (la Orinoquia). La zona central andina también está concentrada, lo mismo que Santander. La mayor concentración está en Valle del Cauca después de Antioquia, y la menor en Caquetá (sacando a Vichada y Vaupés, Guaviare y Guainía, donde la información es precaria por la baja formación catastral).
- También existe concentración en el uso de la tierra; sobre ello no hay información por carencia de un censo agropecuario. Una empresa o un empresario pueden, por ejemplo, explotar 50.000 hectáreas siendo propietarios de solo 10.000 y tener las demás en arriendo, arriendo financiero o modalidades similares. De esa manera se controlan grandes extensiones de tierras, y si los contratos de arriendo son de largo plazo, en realidad se configura un monopolio sobre el recurso en una zona o región. Es importante tener en cuenta ese fenómeno, pues la tendencia a utilizar grandes extensiones de tierras en proyectos empresariales que no impliquen congelar capital en tierra, es estimulada por las políticas públicas como una manera de dinamizar y modernizar el uso del suelo. (PENUD, 2.011, p. 201-203)

Otro estudio reciente, es el elaborado por el Programa de Políticas Públicas de USAID<sup>28</sup>, plasmado en el “Informe de efectos e impactos de la adjudicación de baldíos en el desarrollo local. Procesos Agrarios, Instrumentos de Acceso a Tierra”, publicado en octubre de 2013.

En este informe, se calcularon cuatro indicadores de Gini que miden diferentes distribuciones en las zonas rurales: Gini de Propietarios de predios rurales, Gini de tamaños de terrenos rurales, Gini de Avalúo Catastral y Gini de tamaños de terrenos de unidad agraria familiar (UAF). Con información de los años 2.005 y 2.010, usando la información proveída por el IGAC. De conformidad con el mencionado estudio, se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 2**

| <b>Estadísticas descriptivas: Variable Gini Propietarios, Gini Terreno, Gini Avalúo y Gini terreno UAF</b> |             |              |                    |               |               |
|--|-------------|--------------|--------------------|---------------|---------------|
|  | <b>Obs.</b> | <b>Media</b> | <b>Des. Estan.</b> | <b>Mínimo</b> | <b>Máximo</b> |
| <b>2005</b>  |             |              |                    |               |               |
| Gini Propietarios  | 948         | 0.7123       | 0.0964             | 0.0184        | 0.9761        |
| Gini Terreno   | 1082        | 0.6908       | 0.1155             | 0.0184        | 0.9815        |
| Gini Avalúo  | 959         | 0.6640       | 0.0982             | 0.1820        | 0.9741        |
| Gini Terreno UAF   | 949         | 0.6856       | 0.1087             | 0.0180        | 0.9815        |
| <b>2010</b>  |             |              |                    |               |               |
| Gini Propietarios  | 952         | 0.7146       | 0.0931             | 0.1403        | 0.9761        |
| Gini Terreno   | 952         | 0.6895       | 0.1032             | 0.2941        | 0.9815        |
| Gini Avalúo  | 952         | 0.6701       | 0.094              | 0.4000        | 0.9762        |
| Gini Terreno UAF   | 952         | 0.6895       | 0.1032             | 0.2941        | 0.9815        |

<sup>28</sup> Programa de Políticas Públicas de USAID. Informe de efectos e impactos de la adjudicación de baldíos en el desarrollo local. Procesos Agrarios, Instrumentos de Acceso a Tierra. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Universidad de los Andes. Publicado por USAID Colombia, Bogotá octubre de 2013

---

**FUENTE: Informe de efectos e impactos de la adjudicación de baldíos en el desarrollo local. Procesos Agrarios, Instrumentos de Acceso a Tierra Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Universidad de los Andes (USAID, 2.013)**

---

El citado informe, indica que esta tabla:

Presenta las estadísticas descriptivas de los diferentes coeficientes de Gini en 2.005 y 2.010. El número de observaciones de estas variables es cerca al 85% del total de municipios debido a la falta de información existente para el departamento de Antioquia. Las estadísticas indican una alta desigualdad en las zonas rurales. La media de todas las medidas de Gini es siempre superior al 60% y alcanzan máximos cercanos a 1. Adicionalmente, no se muestran cambios significativos entre los dos años. (USAID, 2.013)

El Programa de Tierras, con base en los resultados del estudio realizado, concluye que el sector rural colombiano se caracteriza especialmente por unos altos índices de concentración de propiedad de la tierra, y por los mayores niveles de pobreza del país. En ese sentido:

Los indicadores disponibles muestran que el país ha avanzado muy poco desde la expedición de la Ley 160 de 1.994, en la superación de la pobreza rural y en la solución de los conflictos vinculados a la propiedad y el uso de la tierra. Por el contrario, en aspectos como la concentración de la propiedad y la inseguridad de los derechos de propiedad se ha retrocedido. Se han identificado unos niveles preocupantes de desigualdad en los procesos de adjudicación de tierras baldías a nivel nacional a lo largo del siglo. (USAID, 2.013)

Adicional a los informes descritos, el Gobierno Nacional a través de la Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2.015), el 12 de agosto de 2.015, publicó el “Informe de contexto del 3er Censo Nacional Agropecuario 2.014”, el cual reveló<sup>29</sup> que aún existe un alto grado de concentración de la propiedad rural, toda vez que el 70 por ciento de las Unidades de Producción Agropecuarias UPA, tiene menos de 5 hectáreas, y el 0,4 por ciento de las unidades productivas, tiene 500 hectáreas, o más.

Los estudios llevados a cabo con base en el coeficiente Gini, muestran una indudable tendencia a la acumulación de la propiedad rural en Colombia, de igual forma existen otras herramientas que demuestran la gravedad de este fenómeno en nuestro país, uno de ellos es la metodología para el análisis de la distribución de la propiedad de la tierra rural en Colombia referenciada por la Unidad de Planificación Rural UPRA<sup>30</sup>, a través de un proyecto liderado por la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras durante los años 2.014 y 2.015, por medio de la implementación de una metodología que busca dar “lineamientos para la construcción de un procedimiento estandarizado que permita el análisis de la distribución de la propiedad rural, generando una línea base que permita hacer observaciones y comparaciones en el tiempo.”

La metodología implementada por la UPRA, se basó en una amplia revisión bibliográfica sobre la distribución de la tierra rural a nivel nacional e internacional,

---

<sup>29</sup>[http://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA\\_agosto\\_2015\\_new\\_present.pdf](http://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA_agosto_2015_new_present.pdf)

<sup>30</sup> Entidad perteneciente al sector agropecuario en Colombia encargada de Orientar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, a través de la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad, y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos, que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial. <http://www.upra.gov.co/upra>

consultando las medidas de desigualdad en la distribución y los principales tipos de indicadores junto con sus propiedades, adicionalmente revisaron algunas medidas complementarias para generar un conjunto suficiente de indicadores para el análisis de la distribución. Los indicadores analizados fueron.

**Tabla 3. Indicadores estudiados por la UPRA**

| Nombre del Indicador             | Uso   |
|----------------------------------|---|
| <b>Índice de Gini</b>            | Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en las áreas de terreno dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual.  |
| <b>Dalton</b>                    | Mide la proporción del bienestar que se pierde debido a la presencia de una inequitativa distribución del ingreso entre las personas.   |
| <b>Herfindahl-Hirschman</b>      | Mide la concentración del mercado, tanto el número de propietarios como su participación relativa en el mismo, y se calcula como la suma de los cuadrados de los tamaños de las áreas.  |
| <b>Atkinson</b>                  | Se basa en el criterio de definir para cada población el nivel de área equivalente de tal forma que si cada individuo tuviese este monto de área, el bienestar total sería el mismo para toda la población.                     |
| <b>Theil</b>                     | A menor probabilidad de ocurrencia de un evento, mayor información contiene su realización. Aplicando este concepto a la distribución de Áreas se obtiene un indicador que asigna mayor importancia a los predios más pequeños. |
| <b>Rangos</b>                    | Máximos y mínimos en términos de área y número de propietarios.   |
| <b>Estadísticas descriptivas</b> | Media, mediana, desviación estándar.  |

**Fuente:** UPRA, Proyecto para el Análisis de la Distribución de la propiedad rural. (UPRA, 2.013)

Teniendo en cuenta que la distribución se define como la forma en que se configura la relación entre los propietarios y los predios rurales. La propiedad rural puede ser distribuida de manera: igual o desigual, concentrada o fraccionada, uniforme, unimodal o multimodal,

y distribuirse en diferentes tipos de propietarios y usos (Grupo base de Distribución de la Propiedad de la UPRA, 2014).

Como principales resultados del proyecto, la UPRA socializó los siguientes resultado

**Tabla 4.**

| <b>Distribución de la Propiedad Rural Privada</b> |                             |                              |                                      |                                   |   |   |
|---|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| <b>Tamaño de la Propiedad</b>                     | <b>Área de Terreno (ha)</b> | <b>Cantidad de Registros</b> | <b>Participación área de Terreno</b> | <b>Participación propietarios</b> | <b>Participación acumulada de terreno</b> | <b>Participación acumulada propietarios</b> |
| <b>Microfundio (&lt;3 ha)</b>                     | 1.464.248                   | 2.195.003                    | 4%                                   | 58%                               | 4%  | 58%   |
| <b>Minifundio (entre 3 y 10 ha)</b>               | 2.898.538                   | 776.666                      | 7%                                   | 21%                               | 11%                                       | 79%   |
| <b>Pequeña Propiedad (Entre 10 y 20 ha)</b>       | 2.810.256                   | 296.917                      | 7%                                   | 8%                                | 18%                                       | 87%   |
| <b>Mediana Propiedad (entre 20 y 200 ha)</b>      | 15.842.860                  | 446.730                      | 39%                                  | 12%                               | 57%                                       | 99%   |
| <b>Grande (&gt;200 ha)</b>                        | 17.454.973                  | 48.288                       | 43%                                  | 1%                                | 100%                                      | 100%  |
| <b>total general</b>                              | 40.470.875                  | 3.763.604                    | 100%                                 | 100%                              | 100%                                      | 100%  |

**Fuente: Procesamiento UPRA a partir de Estadísticas Básicas de la Propiedad Rural en Colombia. Atlas de distribución de la propiedad rural IGAC 2.012**

**Tabla 5.**

| <b>Cálculo de indicadores de distribución Nacional, Departamental y Municipal (Indicadores y estadísticas a nivel Nacional, no incluye catastros descentralizados)</b> |              |   |
|--|--------------|---|
| <b>Indicador de distribución del área de predios rurales</b>   | <b>Valor</b> | <b>Explicación</b>  |
| <b>Índice de Gini</b>  | 0,733        | Total igualdad=0, total desigualdad=1   |
| <b>Índice de Hirschman</b>   | 0,007        | Entre 0 y 0,1, no hay concentración, entre 0,1 y 0,18 concentración moderada y >0,18 concentración alta |

|                                   |       |   |
|-----------------------------------|-------|---|
| <b>Índice de Entropía</b>         | 0,133 | Más cercano a 1 mayor homogeneidad en el tamaño de las propiedades  |
| <b>Índice de Theil</b>            | 0,99  | 99% de las propiedades son diferentes de un valor definido (valor promedio)   |
| <b>Índice de Atkinson</b>         | 1     | Probabilidad de una propiedad de no parecerse a un valor definido (valor promedio)  |
| <b>Índice de Fraccionamiento</b>  | 0,072 | Sí el 10% de los propietarios que menor propiedad en términos de área tienen tuvieran el 10% del total del índice sería 1   |
| <b>Indicador de Concentración</b> | 9,563 | Si el 10% de los propietarios que más propiedad en términos de área tienen, tuvieran el 10% del total el índice sería 1, tienen 9 veces lo que en términos de igualdad tienen |

**Colombia posee un número alto de propiedades de gran tamaño al igual que un número alto de propiedades de tamaño muy pequeño. No hay un valor de tenencia central marcado.**

**Fuente: UPRA, 2.014**

De las anteriores tablas, producto de estudios académicos y oficiales realizados a nivel nacional, se infiere que sea cual fuere la metodología empleada y sin importar la clase de indicador y variable utilizadas, todos confluyen hacia un mismo punto, esto es, una marcada inequidad o desigualdad en la distribución de la tierra.

Lo más interesante de estos análisis económicos y técnicos tablas 1 y 4, es que confirman la existencia histórica de una estructura bimodal de la propiedad, con una inclinación a la configuración de propiedades medianas (entre 20 y 100 has) o de grandes propiedades (más de 200 has) en el territorio nacional.

En el ámbito jurídico, se puede decir que según la tabla 2, la figura de la Unidad Agrícola Familiar UAF, diseñada como una estrategia de política agraria para prevenir una estructura deformada de la propiedad no causa los efectos esperados, pues al ser utilizada como una variable para la medición del índice Gini de tierras, sigue mostrando desproporción en el reparto de la propiedad rural, en ese sentido no es un instrumento que

revele una disminución significativa de la concentración de la tierra. Por otro lado, la regulación de la prohibición de concentrar propiedad, solo se mide actualmente en términos de UAF, variable que solo identifica una parte reducida de la propiedad rural, razón por la cual no es posible analizar todo el contexto que debería ser objeto de regulación por parte del legislador.

Otro aspecto importante, es que estos estudios toman como principal insumo la información del catastro dejando de lado que la propiedad en el sistema jurídico colombiano se consolida y se publicita en el registro inmobiliario teniendo en cuenta lo dispuesto en el Código Civil colombiano. Este punto, es uno de los fundamentos que justifica la presente investigación, toda vez que se pretende a partir del estudio de títulos debidamente registrados en folios de matrícula inmobiliaria analizar la forma como se ha concentrado la propiedad de UAF.

Ahora bien para completar este análisis, al comparar a modo ilustrativo, la situación de la distribución de la propiedad rural colombiana dentro del contexto internacional, sin entrar a realizar un estudio completo del fenómeno en otros países, el IGAC en su publicación “Notas sobre concentración de la propiedad rural en el mundo” (IGAC, 2012), reseña el escrutinio estadístico llevado a cabo por la *Food and Agriculture Organizations of the United Nations* (FAO, 2.004)<sup>31</sup> muestra el cálculo y el contraste a nivel internacional

---

<sup>31</sup> FAO: Fuente: <<<http://www.unece.org/stats/documents/2004/11/agri/wp.22.s.x.pdf>>> Mayor información estadística: Fao Statistic Yearbook 2004; FAO Statistical Yearbook 2007-2008 : <<[http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/publications\\_studies/statistical\\_yearbook/FAO\\_statistical\\_yearbook\\_2007-2008/f05.xls](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/publications_studies/statistical_yearbook/FAO_statistical_yearbook_2007-2008/f05.xls)>> ; <<http://www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/additional-international-comparison-tables-including-gini->>

de los coeficientes Gini, partiendo de la clasificación por tamaño de la superficie de los terrenos explotados para el consumo de alimentos.

Para tal efecto, la FAO realizó un censo en 93 países de todos los continentes del mundo, y concluyó que el país que posee el más alto grado de concentración de la tenencia de la propiedad rural es Barbados (0,94), y en segunda instancia Paraguay (0,92). En el otro extremo se encuentra Noruega (0,18) como la Nación que ostenta la mayor equidad en la tenencia de la tierra, seguido muy de cerca de los países escandinavos como Finlandia (0,26) y Suecia (0,27).

En cuanto a la tendencia general de los continentes en términos de concentración promedio (Gini tierras), América del Sur se encuentra por encima del promedio mundial, posteriormente Oceanía y América del Norte y Central. Mientras tanto Asia, Europa y África tienen indicadores por debajo del promedio mundial.

**Tabla 6**

| <b>PROMEDIO GINI MUNDO Y CONTINENTES</b> |      |
|--|------|
| <b>Mundo</b>                             | 0,63 |
| <b>África</b>                            | 0,56 |
| <b>América norte y central</b>           | 0,75 |
| <b>América del Sur</b>                   | 0,85 |
| <b>Asia</b>                              | 0,55 |
| <b>Europa</b>                            | 0,57 |
| <b>Oceanía</b>                           | 0,73 |

**Fuente: FAO, 2.004**

A nivel de los países suramericanos el censo de la FAO tomó siete países, de los cuales Paraguay, Brasil, Perú y Colombia exhiben los mayores coeficientes de concentración de la propiedad rural (0,93/1991; 0,87/2007; 0,86/1994; 0,86/2009, respectivamente). Por otro

lado, Uruguay es el territorio que presenta la mayor equidad en la tenencia de la tierra al presentar un índice Gini de 0,79 en el año 2.000.

En este orden de ideas, se observa que la deformación en la estructura de la propiedad es un problema de rango internacional que no solo afecta a Colombia, si se analiza la tabla 6, el promedio está por encima del 60%, lo cual convierte al fenómeno del latifundio en el principal factor a tener en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo rural, social y económico. La necesidad de buscar alternativas jurídicas y normas para su regulación se hace necesario y urgente dadas las repercusiones adversas que conllevan para una Nación.

Como conclusiones preliminares de esta primera parte, se tiene que, en primer lugar la propiedad privada y la necesidad de regular son inherentes a la conformación de un Estado y la expresión de su soberanía según las teorías del derecho natural.

En segunda instancia, se puede ver que de los estudios académicos realizados con base en los diferentes indicadores y variables para medir la distribución en la tenencia de la tierra, se advierte que la concentración de la propiedad es una preocupación de categoría mundial, que analizado a escala de los países del sur del continente americano, Colombia se destaca por presentar uno de los mayores escalafones de inequidad en la distribución de la propiedad rural. Sin embargo, estos estudios se quedan cortos al no tener en cuenta la información que reposa en el registro de instrumentos públicos que dan cuenta de la consolidación de la propiedad raíz en el campo no sólo en términos de UAF.

Por otro lado, del recorrido a través de los antecedentes del latifundio en la historia de Colombia, se advierte que es un fenómeno que permanece en el tiempo determinado por factores históricos, sociales y económicos. Históricos, toda vez que es heredado o producto de la hacienda colonial. Sociales, teniendo en cuenta que también surgió y se fortaleció gracias a la privatización de las tierras públicas por medio del otorgamiento de concesiones

y adjudicaciones de baldíos. Además de las apropiaciones ilegales por parte de los terratenientes, quienes a través de la usurpación de baldíos colindantes a sus tierras y la falta de claridad en los linderos consolidaron en su patrimonio grandes extensiones de tierra. Y económicamente, debido a que los grandes empresarios nacionales e internacionales debieron ocupar grandes porciones de terrenos para el cultivo de productos tipo exportación.

En consecuencia, el fenómeno del latifundio ha conllevado la subordinación de la economía campesina a los grandes empresarios terratenientes, influyendo directamente en la distribución de los ingresos en las diferentes regiones del país, inclinando la balanza hacia aquellos que más terreno poseen. Situación que ha fundamentado que el Estado deba intervenir a través del establecimiento de diferentes normas, que dependiendo del periodo político y las necesidades del país, direccionan la balanza a favor de los campesinos o de los terratenientes como se estudiará en el siguiente capítulo, en el cual se expone el contexto normativo de la propiedad rural en Colombia y se observa como unas veces en la estructuración de la propiedad rural se fortalece al latifundio y otras veces se le ataca con cierta debilidad a través de reformas agrarias marginales.

## **CAPÍTULO II**

### **CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA**

El principal objetivo de este capítulo es presentar un recuento analítico de las principales normas sobre propiedad agraria y sus modificaciones expedidas durante las diferentes administraciones a partir de la República en Colombia, completando el inventario legal hasta el año de 1.994, momento en el que se expide la Ley 160 vigente actualmente. También se esbozan algunas normas promulgadas actualmente que tienen incidencia en la estructuración del derecho de dominio en el campo.

El análisis se realiza a través de un cuadro comparativo, en el cual se toman ejes temáticos relacionados con los requisitos para acceder a la propiedad de la tierra, los límites a la misma, mecanismos para atacar el latifundio, incentivos para hacer la tierra productiva, herramientas para protegerla y sanearla. Con base en lo anterior, se hace una clasificación teniendo en cuenta cuáles de las normas favorecían a los colonos campesinos y cuáles a los terratenientes.

A partir de dicha comparación, se establece cómo ha sido la dinámica de la política agraria en Colombia en cuanto a la estructuración de la propiedad rural, y cómo la misma ha propiciado o no la consolidación del latifundio.

En la parte final de este capítulo, se presenta un estudio de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en cuanto a los límites de la propiedad rural y su adjudicación por parte del Estado con el propósito de cumplir con el deber legal de distribución equitativa de la misma. Con el estudio de la jurisprudencia, se observa cuál ha sido la posición del Alto

Tribunal y la interpretación que ha venido haciendo del ordenamiento jurídico en cuanto al tema. Al finalizar el capítulo se exponen las conclusiones.

## **1. La República**

Como antecedente de la República Liberal en Colombia, los territorios americanos (conquistados por la Corona Española) ostentaban diferente naturaleza jurídica, coexistía la propiedad privada, pública y estatal, los terrenos baldíos en ese momento eran llamados el “*ager publicus*” o tierras realengas, y fueron distribuidos por el Estado Español a los criollos, quienes se apoderaron y formaron latifundios entre los años de 1.590 y 1.620.

Ante la existencia de grandes haciendas feudales, se produjeron una serie de normas acordes con el nacimiento de la nueva forma de Estado republicano que se materializó con la Constitución de 1.821, que pretendía estar a tono con los profundos y radicales cambios influenciados por la Constitución de Filadelfia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en ese orden de ideas, se protegió constitucionalmente la propiedad en los siguientes términos:

**Artículo 177.-** Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse. (Constitución 1.821)

Mediante la Constitución de 1.821, se tomó como propia la legislación española, se dio plena validez a los títulos de propiedad reconocidos por las reales audiencias españolas<sup>32</sup>, los tribunales y los jueces coloniales, con la condición de que estos hubieran sido registrados en las incipientes oficinas de registro y agrimensura<sup>33</sup>.

Frente al reconocimiento constitucional de los títulos de propiedad privada avalados por la audiencia española, los tribunales y los jueces, estaban los terrenos baldíos nacionales que también empezaron a tener su propia regulación respecto de su aprovechamiento, con estos fines, se expidió la Ley 13 de 1.821, por medio de la cual se estableció un nuevo tratamiento a los baldíos, y preceptuó concretamente que (Martínez, 2011):

- Las tierras baldías que pertenecían a la Corona española pasarían a manos de la República.
- Se abolió el sistema de composición, es decir, la legalización de las ocupaciones sin justo título.
- Se exigió a los poseedores de tierras baldías la obtención de los títulos de propiedad acreditando determinado tiempo.
- Se autorizó la venta de baldíos para aumentar los ingresos nacionales, mediante bonos, por lo tanto,

---

<sup>32</sup> **Real Audiencia** — Después de la llegada de los españoles a América, cuando se empezaron a suscitar pleitos entre los conquistadores y los habitantes del Nuevo Mundo, fue necesario instalar en las ciudades principales organismos para administrar justicia; fueron las Audiencias adonde se concurría para apelar las resoluciones tomadas por los jueces inferiores. Las Reales Audiencias eran de origen español. Fueron trasladadas a América para administrar justicia, pero si bien la jerarquía de las americanas era igual a la de las españolas, la jurisdicción de las primeras era superior y pronto adquirieron importantes funciones gubernativas y judiciales, pues como la gran distancia a España dificultaba los trámites, se les dió facultades para resolver por sí mismas en ciertos casos” [http://historiaybiografias.com/real\\_audiencia/](http://historiaybiografias.com/real_audiencia/)

<sup>33</sup> Ley de 1 de junio de 1844 pretendió organizar todas las leyes precedentes y dispuso que cada Cantón de la República debía tener una oficina de registro de instrumentos públicos y anotación de hipotecas determinando que el objeto del Registro era darles publicidad y autenticidad a los actos de instrumentos públicos.

... el impulso a esta producción no fue hecha con base en la titulación campesina en aras de promover la pequeña o mediana propiedad. Todo lo contrario, la adjudicación de tierras se hizo promoviendo e impulsando la concentración latifundista de las tierras a militares, políticos, y comerciantes que adquirieran bonos respaldados territorialmente para financiar el erario público. (Botero, 1.994, p. 71)

- Se permitió la venta de las mejoras plantadas por los poseedores en terrenos baldíos nacionales.
- Se dispuso el deber de los propietarios rurales de inscribir en el registro sus haciendas so pena de reversión del dominio a favor de la República.

Este régimen fue muy importante porque marcó el inicio de una forma de distribución de las tierras del Estado<sup>34</sup> mediante la compraventa<sup>35</sup> de baldíos, pero no con fines de distribución equitativa, sino para pagar la deuda pública, pagar a los militares que sirvieron a la República en la guerra de independencia<sup>36</sup>, promover la inmigración de extranjeros<sup>37</sup>, la concesión de terrenos baldíos a personas que abrían caminos con la obligación de vender lotes a los cultivadores que los quisieran<sup>38</sup>, la colonización y repartimiento de tierras

---

<sup>34</sup> Consultado en la recopilación de las leyes y disposiciones vigentes sobre tierras baldías, edición oficial, Bogotá 1.884, Banco de la República.

<sup>35</sup> Ley 28 de 1821, Ley 27 de mayo de 1836, Ley 14 de 1839, Ley 3 de 30 de marzo de 1843.

<sup>36</sup> Ley 28 de septiembre de 1821, D. L. de 25 de julio de 1823, Ley 6 de 1 de junio de 1844.

<sup>37</sup> D. L. de 7 de junio de 1823, D.L. 30 de abril de 1826.

<sup>38</sup> Decreto Ejecutivo del 26 de septiembre de 1833, Ley de 26 de mayo de 1935, Ley 7 de mayo de 1845.

baldías<sup>39</sup>, la asignación de tierras baldías a las diferentes provincias<sup>40</sup>, el aprovechamiento, explotación, adjudicación y concesión de bosques nacionales<sup>41</sup>

Para esta época se expidió el Código Civil colombiano, Ley 57 de 1.887, que estableció en sus artículos 674 y siguientes que los bienes de la Unión cuyo dominio pertenece a la República, son bienes de uso público o bienes públicos del territorio, como las calles, las plazas, puentes y caminos; mientras que aquellos bienes de la Unión que no pertenecen a los habitantes son llamados bienes de la unión o bienes fiscales determinados por el artículo 675 como baldíos, que son todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.

Bajo este contexto, se generaron de manera paralela dos formas para la estructuración del derecho a la propiedad privada, por un lado y en armonía con lo dispuesto en la Constitución de 1.821, la propiedad privada proveniente de los títulos otorgados por el régimen español, es decir la propiedad reconocida por las reales audiencias españolas, los tribunales y los jueces coloniales registrados, los cuales se someten a lo dispuesto en el Código Civil de 1.887, y por otro lado se evidencia el sistema jurídico que establece los requisitos para la adquisición del derecho de dominio privado y la administración de los predios baldíos de la Nación, que tienen unas reglas especiales en cuanto a su adquisición y su ejercicio. Esta dualidad de regímenes produjo una complejidad en la administración de las tierras y el ordenamiento del territorio, pues al existir predios ubicados en una misma región se les aplican diferentes normas jurídicas que pueden dar lugar a confusión.

---

<sup>39</sup> Ley 7 de 6 de mayo de 1834, Ley 9 de 12 de mayo de 1842.

<sup>40</sup> Ley 19 de mayo de 1834, Ley 5 de 6 de junio de 1835.

<sup>41</sup> Ley 11 de 1865, Decreto de 20 de marzo de 1870, Ley 51 de 1871.

Posteriormente entra en vigencia la Ley 106 de 1.873, o primer Código Fiscal que consagró entre otras cosas:

- Que 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 2.519 del Código Civil;
- Que el Gobierno de la Unión administra las tierras como las demás propiedades y bienes nacionales;
- Reconoció como válidos los títulos de concesiones de tierras baldías hechas anteriormente a la Constitución a antiguos militares y las heredadas a sus familiares; asignó la competencia de adjudicar baldíos en las Secretarías del Interior y Relaciones exteriores, la de Guerra y la de Hacienda;
- Permitió la adjudicación de minas de metales preciosos y explotar el terreno siempre y cuando no excediera 4 hectáreas;
- Estableció que en cualquier tiempo que se denuncie y se pruebe que en un terreno adjudicado como baldío se comprende una extensión mayor de la que expresa la adjudicación, el excedente volvería al dominio de la Nación y,
- Autorizó los arriendos sobre terrenos hasta por 5 años.

Complementario a lo dispuesto en el Código Fiscal, en la Ley 61 de 1.874 se establecieron los requisitos de habitación y labranza de cierto tipo de cultivos para adquirir la propiedad de terrenos baldíos más una porción del terreno adyacente igual a la parte cultivada, la cual se les concedía por ministerio de la ley. En ese mismo sentido, la Ley 48 de 1.882 planteó una serie de principios a fin de amparar a los pobladores cultivadores de las tierras designando al Ministerio Público como encargado de velar por tal protección, se

resalta que en su artículo 11 se empezó a limitar la adjudicación de baldíos en los siguientes términos:

En ningún caso podrá adjudicarse a un mismo individuo o compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas, pues siempre deberán dejarse, entre una y otra porción, lotes alternados por lo menos de igual extensión a los adjudicados, que la Nación reserva exclusivamente para cultivadores. En todo caso, se exigirá también que el perímetro del área que haya de adjudicarse sea tal que su mayor longitud sea aproximadamente igual a su anchura. (Ley 48 de 1.882)

Para finales del siglo XIX, se expide la Constitución de 1.886, que en materia de leyes agrarias tuvo gran relevancia y estableció que el modelo de República federal cambiaría al modelo de Estado Unitario. En su artículo 202, numeral 2, indicó que pertenecen a la República de Colombia “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” (Constitución 1.886); de tal suerte que sin perjuicio de lo reglado por los Estados, y las obligaciones que estos hubiesen contraído, los baldíos que conformaban el territorio serían de la Nación y por lo tanto regresaban a esta.

Para esta época, las normas que expidió el Gobierno Nacional muestran una tendencia a establecer límites a las adjudicaciones y mecanismos como la reversión de la adjudicación y la expropiación de tierras para frenar la consolidación de los latifundios que se produjeron durante las últimas décadas del siglo XIX, y en 1.936 se introdujo la figura de la función social de la propiedad, y la extinción del derecho de dominio privado frente al incumplimiento de tal función.

En la siguiente tabla, se expone una muestra de las leyes que se profirieron durante los siglos XIX y principios del siglo XX, durante la época de la República en Colombia, que tienen que ver con el desarrollo de la política agraria en cuanto a la estructura de la propiedad rural. La descripción de cada norma se hace en el anexo 1 del presente trabajo.

**Tabla 7. Análisis normativo de la República**

| REVISAR ANEXO 1   | REFORMA CONSTITUCIONAL |                        | LEYES  |   | DECRETOS              |                                  | RES.CIR.INSTRUC.      |                        |
|---|------------------------|------------------------|--|---|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|------------------------|
| BLOQUE TEMÁTICO   | A favor campesinos     | A favor Terratenientes | A favor Campesinos   | A favor Terratenientes  | A favor de Campesinos | A favor Terratenientes           | A favor de Campesinos | A favor Terratenientes |
| <b>Requisitos y mecanismos para acceder a la propiedad de los terrenos baldíos de la Nación</b> | C.P 1821<br>C.P 1886   |                        | L.110/1912,<br>L.71/1917,<br>L.85/1920,<br>L.34/1936,<br>L.200/1936,<br>L.2/1959,<br>L.135/1961<br>L. 48/1882<br>L106/1873<br>L61/1874 | L.110/1912<br>, L.<br>28/1821<br>L.27/1836<br>L.14/1839<br>L.3/1843<br>DL./1823<br>L.6/1844<br>D.L./1826<br>L. 7/1834<br>L.9/1842<br>L.11/1865<br>L. 51/1871<br>L./1821<br>L.1/1844 | D.508/197<br>4        | D. 059/1938<br>D. 1833<br>D.1870 |                       |                        |
| <b>TOTAL</b>  | 2                      |                        | 10   | 14  | 1                     | 3                                | 0                     | 0                      |
| <b>Límites a la entrega o adjudicación de predios baldíos</b>                                   | C.P 1821<br>C.P. 1886  |                        | L.110/1912,<br>L.71/1917,<br>L.85/1920,<br>L.34/1936<br>L.2/1959,<br>L.135/1961<br>L.30/1988<br>L.48/1882                              |   |                       |                                  |                       |                        |
| <b>TOTAL</b>  | 2                      |                        | 8  | 0   | 0                     | 0                                | 0                     | 0                      |
| <b>Herramientas para combatir el latifundio</b>   | Reforma de 1936        |                        | L.200/1936<br>L,135/1961<br>L48/1882   | L.1/1968  |                       |                                  |                       |                        |
| <b>TOTAL</b>  | 1                      | 0                      | 3  | 1   | 0                     | 0                                | 0                     | 0                      |

|  |                 |  |                   |                 |   |   |   |   |
|--|-----------------|--|-------------------|-----------------|---|---|---|---|
| <b>Herramientas para hacer productiva la tierra.</b> | Reforma de 1936 | L. 56/1905,<br>L.110/1912,<br>L.85/1920<br>L.200/1936,<br>L.1/1968 | L.4/1973          | D.290/1957      |   |   |   |   |
| <b>TOTAL</b>   | 1               | 0  | 5                 | 1               | 1 | 0 | 0 |   |
| <b>Límites al derecho de dominio.</b>                | Reforma de 1936 | L.110/1912,<br>L.20/1928,<br>L.2/1959,<br>L.135/1961               | D.L.2811/1<br>974 | D.<br>2303/1989 |   |   |   |   |
| <b>TOTAL</b>   | 1               | 0  | 4                 | 1               | 1 | 0 | 0 | 0 |

**Fuente: Elaboración propia del autor con base en el análisis normativo anexo 1.**

Del análisis comparativo se observa que la legislación del siglo XIX y principios del XX fue generosa y ayudó a conformar una estructura de la propiedad agraria bimodal en el siglo XIX, con predominio de las normas que favorecían más a los terratenientes, posteriormente se fue inclinado la balanza hacia el establecimiento de colonos, en especial a mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, impulsadas con los presupuestos fijados por la Constitución de 1.936.

El ordenamiento jurídico se centró en su mayor parte en regular los mecanismos y requisitos para acceder a la propiedad de los terrenos baldíos de la Nación, en principio, las normas eran demasiado estrictas y solo aquellos con poder económico podían acceder a los mismos, posteriormente se fueron flexibilizando al dar paso a una política que favorecía la colonización.

Buena parte de la legislación del siglo XIX, incentivó el aprovechamiento de bosques a través de la extracción de maderas, gomas, resinas para fomentar las exportaciones, lo que a su vez generó un gran impacto ambiental.

Así entonces, la política de tierras para esta época se dirigió a suplir la necesidad de financiar la quiebra del Gobierno, a través de la emisión de bonos y vales territoriales

redimibles por terrenos baldíos, posteriormente se concentró en estimular el auge exportador y se expiden normas para incentivar la productividad de la tierra. Esta política tampoco estaba orientada a una adecuada distribución de la propiedad rural ni a un correcto ordenamiento del territorio, por el contrario, estos aspectos no eran tenidos en cuenta porque las necesidades del Estado para ese momento histórico, radicaban primordialmente en el pago de la deuda pública, esta situación, sin lugar a duda produjo la solidificación del derechos de dominio sobre grandes extensiones de tierras en cabeza de pocos terratenientes.

En cuanto a los límites a la entrega o adjudicación de baldíos, los mismos empiezan a ser visibles con mayor intensidad en el siglo XX, y principalmente se referían a los topes en cuanto al número de hectáreas que se podían adjudicar. Ahora bien, con la expedición de las leyes 200 de 1.936 y 35 de 1.961 se institucionalizan las figuras jurídicas de la extinción de del derecho de dominio por el no ejercicio de la función social y la expropiación por motivos de utilidad pública. Después de la mitad del siglo XX, se dictan algunas normas que limitaron el aprovechamiento de los bosques y regularon el uso de los recursos naturales.

Cabe resaltar que, de la tabla número 7 se deduce que el protagonismo en la reglamentación de la estructura de la propiedad fue de la rama legislativa, a contrario sensu, el poder ejecutivo tuvo poca injerencia pues fueron mínimos o escasos los decretos reglamentarios que se expidieron en la materia. También se resalta que las reformas constitucionales coadyuvaron a la estructuración bimodal de la propiedad rural y le dieron fuerza a los pilares de la función social de la propiedad que se empezaban a cimentar.

En este orden de ideas, bajo esta perspectiva se puede decir que para la época en estudio se conformó una estructura social dominada por los terratenientes, que usaron toda su influencia y poder en el proceso de estructuración del Estado, fundamentados en el control

de la propiedad rural, con esta situación se infiere que la política del mismo Estado estimuló y consintió desde la independencia este tipo de estructura bimodal de la propiedad, que marcó la desigualdad y la exclusión del sector rural. (Machado, 2.008)

## **2. Constitución Política de 1.991**

Finalizando el siglo XX, empieza a regir en el año de 1.991 una nueva Constitución en Colombia, la cual se encuentra vigente y consagra importantes principios que orientan la actual legislación en materia de propiedad rural. Esta Constitución, reafirma la figura de la función social de la propiedad, y le agrega el componente ecológico; reitera la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público, los Parques Naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, entre los cuales se encuentran los bienes baldíos de la Nación.

Establece como principios orientadores de la política agraria: la promoción y democratización de la propiedad, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, el fomento agropecuario, forestal y pesquero, el crédito agropecuario, y la seguridad alimentaria del país.

Con la nueva Carta Política, se complejiza un poco más la estructura de la propiedad rural al reconocerse los derechos colectivos de las comunidades indígenas y negras sobre la tierra. De igual forma se da competencia exclusiva al Congreso de la República para reglamentar el régimen de propiedad y administración de los baldíos nacionales.

Bajo esas directrices, se han proferido normas en materia de acceso a tierras rurales y su protección como se detalla en el anexo 2 de esta tesis, y que se analiza en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Análisis normativo a partir del año 1.991**

| REVISAR<br>ANEXO 2  | REFORMA<br>CONSTITUCIONAL |                        | LEYES   | DECRETOS                              |  |                        | ACU.RES.CIR.INSTRUC.   |   |
|---|---------------------------|------------------------|---|---------------------------------------|--|------------------------|--|---|
| <b>BLOQUE TEMÁTICO</b>  | A favor campesinos        | A favor Terratenientes | A favor Campesinos  | A favor Terratenientes                | A favor de Campesinos  | A favor Terratenientes | A favor de Campesinos  | A favor Terratenientes                                      |
| <b>Mecanismos para sanear la propiedad</b>  |                           |                        | L.1182/2008   |                                       |  |                        | ACU.<br>174/2009<br>ACU.<br>349/2014   |   |
| <b>Requisitos y mecanismos para acceder a la propiedad de los terrenos baldíos de la Nación</b> |                           |                        | L21/1991<br>L.70/1993<br>L.160/1994<br>L.1448/2011<br>L.1579/2012 | L.<br>1151/2007                       | D 2664/1994<br>D.1953/2014<br>D.<br>2663/1994<br>D.<br>1300/2003<br>DU.<br>1071/2015 |                        | Res<br>041/1996<br>ACU<br>203/2009<br>CIR.<br>1360/2013                          |   |
| <b>TOTAL</b>  | 0                         | 0                      | 6   | 1                                     | 5  | 0                      | 5  |   |
| <b>Límites a la entrega o adjudicación de predios baldíos</b>                                   |                           |                        |   | L<br>160/1994<br>4<br>L.1728/<br>2014 |  |                        | Res.<br>041/1996   |   |
| <b>TOTAL</b>  | 0                         | 0                      | 0   | 2                                     | 0  | 0                      | 1  |   |
| <b>Herramientas para combatir el latifundio</b>   |                           |                        | L 160/1994  | L.1152/<br>2007 L.<br>1776/2016       | D 2665/1994<br>D.1465/2013   | D 2666/1994            | Res.<br>041/1996<br>ACU.<br>192/2009<br>CIR.1360<br>/2013<br>INSTRU<br>C. 8/2013 | CIR.1579/<br>2015<br>CIR.1920/<br>2016<br>INSTRUC<br>9/2017 |
| <b>TOTAL</b>  | 0                         | 0                      | 1   | 2                                     | 3  |                        | 4  | 3   |
| <b>Herramientas para hacer productiva a la tierra.</b>  |                           |                        | L 160/1994  | L.1776/2016                           | D 2665/1994  | D.1465/2013            |  |   |
| <b>TOTAL</b>  | 0                         | 0                      | 2   |                                       | 2  |                        | 0  | 0   |
| <b>Límites al derecho de dominio.</b>   |                           |                        | L.99/1993   | L 160/1994                            | D2333/2014   |                        |  |   |

|                                |   |   |   |  |   |   |
|--------------------------------|---|---|---|--|---|---|
| <b>TOTAL</b>                   | 0 | 0 | 2                                       | 1  | 0 | 0 |
| <b>PROTECCIÓN DE LA TIERRA</b> |   |   | L.387/1997 L.1448/2011<br>DL. 4633/2011 | D 2569/2000<br>D. 2007/2001<br>D.4720/2010<br>D. 2333/2014 |   |   |
|                                | 0 | 0 | 3                                       | 4  | 0 | 0 |

**Fuente: Elaboración propia del autor con base en análisis normativo anexo 2.**

De la anterior muestra normativa se evidencia que la rama del poder público que empieza a tener mayor relevancia en la estructuración de la propiedad rural es la ejecutiva, la cual a través de decretos ley y reglamentarios establece los requisitos y los mecanismos para acceder a la propiedad de los terrenos baldíos de la Nación, fija las extensiones adjudicables y da alcance a la prohibición legal de concentrar Unidades Agrícolas Familiares.

Otro aspecto que llama la atención de la tabla 8, radica en que, en esta nueva etapa legal entran a jugar papel trascendental los mecanismos para la protección de los bienes de la población víctima del desplazamiento forzado y se contemplan alternativas para lograr la formalización y la restitución de los bienes rurales que han sido objeto de despojo.

Se observa que la mayoría de la legislación se encamina a favorecer al trabajador agrario, en pro de la materialización del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos. Si bien se dictaron leyes como la 1152 de 2.007, que establecía la posibilidad de concentrar más de una Unidad Agrícola Familiar en determinados Proyectos Agroforestales, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, al considerarla una medida irrazonable y desproporcionada que imponía obstáculos para que la población rural accediera a la tierra. En ese orden de ideas, la flexibilización en la interpretación de la prohibición de la consolidación del latifundio, viene a emerger tímidamente desde el ámbito reglamentario en las entidades que hacen

parte de la rama ejecutiva. Así se puede observar en las circulares 1579 de 2.015 y 1920 de 2.016 de la Superintendencia de Notariado y Registro-SNR, a través de las cuales se le informa a los Registradores de Instrumentos Públicos que:

- La SNR, acoge la posición de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura en cuanto las entidades de derecho público, en tanto cumplen una función pública en pro del interés general, no se les aplica la prohibición del artículo 72 de la ley 160 de 1.994. Tampoco aplica tal restricción a los predios adquiridos en desarrollo de un proyecto PINE Proyectos de Interés Nacional y Estratégico, dentro de los cuales se encuentran proyectos de infraestructura vial, del sector minero, energético e hidrocarburos<sup>42</sup>.
- Respecto del trámite de registro sobre predios en los cuales se identifica la existencia de acumulación de tierras adjudicadas como baldíos. Inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1.994. La SNR, consideró que:

Los señores registradores actualmente deben realizar un control y verificación de los actos sujetos a registro que permiten velar por el cumplimiento de las disposiciones de las leyes agrarias, con el fin de evitar que dichos actos o contratos se suscriban viciados de nulidad. (SNR, 2.016)

Por lo anterior, en los casos donde se presenten a registro actos jurídicos mediante los cuales surjan acumulaciones de predios baldíos, el señor

---

<sup>42</sup> Los artículos 49 y 50 de la ley 1753 de 2015 expresamente señalan que en la zona en las que se desarrollen estos proyectos, el área requerida para la construcción y operación delimitada le confiere a la entidad ejecutora del proyecto la primera opción de compra de todos los inmuebles comprometidos en la zona sin importar de donde provengan. Es decir, no aplicaría frente a los predios objeto de proyecto PINE la prohibición legal del artículo 72 de la ley 160 de 1994.

Registrado de Instrumentos Públicos procederá a emitir nota devolutiva, teniendo en cuenta lo dispuesto en la circular 1360 de 2.013. (SNR, 2.016)

(...)

De acuerdo a la decisión tomada en el Comité de Asuntos Jurídicos del 14 de febrero de 2.014 de esta entidad y de lo conceptuado el 14 de diciembre de 2.012 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quienes ostentan competencia para presentar demanda judicial por acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER en liquidación, la Agencia Nacional de Tierras-ANT o la Procuraduría General de la Nación; en ese orden la Superintendencia de Notariado y Registro carece de competencia para iniciar este tipo de procesos. (SNR, 2.016)

Así las cosas, teniendo en cuenta que para estos casos ya se configuró en el registro la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos, pero los mismos no pueden ser revocados en virtud del artículo 20 de la ley 1579 de 2.012, y de conformidad con la decisión adoptada por la entidad en Comité de Asuntos Jurídicos del 14 de febrero de 2.014; el señor(a) registrador (a) procederá a realizar el registro de actos de transferencia del derecho de dominio en favor de otras personas naturales o jurídicas, como quiera que no existe un pronunciamiento y/o decisión judicial que manifieste su ilegalidad y de lugar a emitir nota devolutiva. (SNR, 2.016)

Por lo anterior, en aquellos casos donde se ha presentado la inscripción de actos jurídicos en los cuales ya exista acumulación de predios inicialmente

adjudicados como baldíos, en el registro inmobiliario, estos no podrán ser revocados. (SNR, 2.016)

Realizada la inscripción el Registrador deberá comunicar la situación a la Agencia Nacional de Tierras como entidad competente para que inicie las acciones a que haya lugar, esto es interponer las correspondientes acciones de nulidad de los documentos públicos por medio de los cuales se concentraron UAF's. (SNR, 2.016)

Ahora bien, mientras en la rama ejecutiva se pretende modular la aplicación de la restricción legal del mencionado artículo 72, la Corte Constitucional colombiana, perteneciente a la rama judicial, hace el debido contrapeso a través del control de constitucionalidad de las normas que tienen que ver con los requisitos y mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios como sujetos de especial protección, en ese orden de ideas, el control más fuerte a la proscripción del latifundio lo ha hecho el Alto Tribunal a través de las decisiones tomadas en sentencias de control constitucional como se analiza en el siguiente apartado.

### **3. La Corte Constitucional frente a la prohibición de concentrar la propiedad rural en Colombia**

Con la expedición de la Constitución de 1.991 se crea la Corte Constitucional vigente desde el 7 de julio de ese año, como un organismo perteneciente a la rama judicial del poder público, a la cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política. De conformidad con el artículo 241 de la Carta Política, es la cabeza de la jurisdicción constitucional y conoce de manera exclusiva de los asuntos que requieren un

análisis de la Constitución, por lo tanto es intérprete autorizado para dar alcance de las normas constitucionales.

En ejercicio de su misión, la Alta Corporación ha sentado su jurisprudencia respecto de la estructura de la propiedad agraria y sus limitaciones. Ha abordado el estudio de la prohibición consagrada en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994 a la luz de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1.991, que consagran el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los Campesino en armonía con el régimen aplicable a la adjudicación de baldíos.

En ese orden de ideas, en este apartado se estudia y analizan las reglas y sub reglas decisorias decantadas por el Tribunal en la jurisprudencia relacionada con el tema objeto de investigación, a fin de establecer cuál ha sido su posición y si la misma ha sufrido variaciones que limiten la aplicación de la prohibición de acumular UAF.

Para el anterior fin, se construyó un cuadro con los problemas jurídicos tratados en cada providencia junto a las reglas y sub reglas de las decisiones, las cuales se detallan en el anexo 3 de esta tesis. Producto del análisis de la jurisprudencia se extraen los siguientes puntos centrales que muestran la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional.

### **3.1. Protección reforzada del campo y del trabajador rural, necesidad de adopción de medidas progresivas**

Para la Corte Constitucional, el derecho al acceso progresivo a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales juega un papel transversal para garantizar el *Corpus iuris* que nuestro ordenamiento jurídico reconoce en cabeza de la población rural del país, y para salvaguardar el “campo” entendido como bien jurídico de especial importancia constitucional.

Razón por la cual se hace necesaria una “estrategia global de desarrollo rural”, articulada alrededor de los artículos 64, 65 y 66 C.P., que impone en cabeza del Estado obligaciones de respetar y de proteger, y otras de realizar (facilitar progresivamente), cuyo cumplimiento le permite a la población campesina garantizar su *sustento* y realizar su *proyecto de vida*.

A pesar de que, en principio, el legislador puede hacer distintos usos de los bienes baldíos, la Corte ha sentenciado una afectación prioritaria de dichos terrenos, a saber: destinarlos para alcanzar los fines que se persiguen con la reforma agraria. Esta destinación no sólo es acorde con algunos de los preceptos que informan al Estado Social de Derecho, sino que se instaure como un *mandato primordial, progresivo, y generalizable* en cabeza del Estado, a favor de los trabajadores del campo que carecen de tierra.

En ese orden de ideas, el artículo 64 de la Constitución Política constituye el fundamento de la acción Estatal para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, con la finalidad de lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las personas campesinas.<sup>43</sup> Este artículo “es el producto del reconocimiento de los constituyentes de 1.991 de la mayor vulnerabilidad -por razones económicas, sociales y culturales- que enfrenta la población rural (...) con la finalidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro.”(Corte Constitucional, 1.994)<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-180 del 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-1006 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén y C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Para la Corte, el constituyente comprendió que una de las razones que explican la vulnerabilidad y marginación histórica que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales, es la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora” (Corte Constitucional, 2.015).<sup>45</sup> Por lo tanto, como una de las alternativas para superar tal situación, y así mejorar la calidad de vida y el nivel de ingresos de la población campesina, el constituyente llamó la atención sobre la importancia de fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de los trabajadores agrarios.<sup>46</sup>

Por su parte, el artículo 65 C.P., otorga una especial protección a la producción de alimentos y le da prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, junto con la construcción de obras de infraestructura física en el campo; y con el artículo 66 C.P., se fijan condiciones especiales para acceder al crédito agropecuario, atendiendo a las variables que pueden afectar la inversión y oportuna recuperación (i.e. ciclos de las cosechas, de los precios, calamidades ambientales). Estas disposiciones entrañan así “el diseño de una estrategia

---

<sup>45</sup>“Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social”. Ponencia presentada por los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda, para primer debate en plenaria, Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

<sup>46</sup> “Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo...”. Gaceta Constitucional No. 139, p. 19. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural” (Corte Constitucional, 1.994).<sup>47</sup>

### **3.2. La adjudicación de baldíos y la imposición de limitaciones al derecho de dominio debe estar encaminada a cumplir con la función social de la propiedad**

Señala la Corte Constitucional que, entre los distintos usos que el legislador puede hacer de los bienes baldíos, su adjudicación a favor de los trabajadores agrarios que carecen de tierra se volvió central desde la expedición de la Ley 135 de 1.961.<sup>48</sup> A partir de entonces, el régimen de baldíos adquirió un rol protagónico no sólo en las normas que se expidieron con posterioridad, dirigidas a la democratización de la propiedad rural (Ley 160 de 1.994), sino en la misma jurisprudencia constitucional, la cual ha encontrado en la adjudicación de baldíos una de las herramientas principales e indispensables para alcanzar la reforma agraria.

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-180 de 2005 M.P. Humberto Serra Porto y C-1006 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>48</sup> “A partir de dicho año (1961), con ocasión de la expedición de la ley sobre reforma agraria, el legislador le confió la administración de los baldíos al Incora. Con esta determinación los baldíos quedaron afectados, junto con los predios que el Estado pudiera adquirir de los particulares por negociación directa o expropiación, al proceso de reforma agraria, encaminado fundamentalmente a introducirle profundas modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural, con el fin de "eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico" (art. 1º, ley 135/61).” Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En ese sentido, la Ley 160 de 1.994, no sólo contempló como mecanismo para el acceso a la propiedad de los trabajadores del campo la adjudicación de tierras baldías de la Nación, sino que dispuso de recursos administrativos, institucionales y financieros para alcanzar los objetivos y finalidades constitucionales de igualdad material, crecimiento y desarrollo sostenible (arts. 65 a 78 Ley 160 de 1.994).<sup>49</sup> Por lo tanto, conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional, este estatuto establece una serie de prerrogativas y gravámenes para adjudicar los bienes baldíos, los cuales resultan determinantes para ejercer control sobre “la destinación de los recursos invertidos por el Estado en una política de redistribución de la propiedad rural, a fin de que estos recursos no terminen beneficiando a personas no destinatarias de la reforma implementada en la Ley 160 de 1994”(Corte Constitucional, 2.012).<sup>50</sup>

En efecto, la Ley 160 define el área adjudicable de bienes baldíos, con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación, para evitar la proliferación de minifundios que la hacen improductiva e impiden al campesinado obtener excedentes de capital que les faciliten mejorar su condiciones de vida; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean otros bienes rurales o un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, buscando con ello el acceso a la propiedad de la tierra a favor de quienes carecen de ella; la autorización a las personas beneficiarias de la adjudicación para que transfieran su tierra sólo a campesinos sin tierra o a minifundistas, con el objeto de completar las unidades agrícolas familiares, con la finalidad de garantizar la permanencia

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 M.P. Adriana Guillén.

<sup>50</sup> *Ibidem*

de la titularidad campesina sobre predios adjudicados; entre otras limitaciones relacionadas con la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos.<sup>51</sup>

Así, la Corte consideró que las restricciones que impone la Unidad Agrícola Familiar, en relación con el tamaño mínimo y máximo que puede tener un bien adjudicado, son acordes con la Constitución.<sup>52</sup> Lo anterior, no sólo porque previene el latifundio y el minifundio, sino porque promueve tanto el crecimiento del sector campesino, como una mejora de su calidad de vida al impulsar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en el marco de una explotación de las parcelas más eficiente. (Corte Constitucional, 2.002)<sup>53</sup>

En la misma dirección, afirmó la Corte que la prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar es ajustada a la Carta, en la medida en la que esta restricción es: acorde con la función social de la propiedad, en tanto comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social; promueve el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (C.P. Art. 64);<sup>54</sup> y “garantiza la

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 M.P. Carlos Gaviria, C-536 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-644 del 2012, M.P. Adriana Guillén.

<sup>52</sup> “Las excepciones a la prohibición de fraccionar las Unidades Agrícolas Familiares son manifestación de la facultad del legislador para establecer el tope máximo en la división de la tierra atendiendo los principios constitucionales y, particularmente, la función social de la propiedad”. Corte Constitucional. C-006 de 2002 Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>53</sup> “Las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa.” Corte Constitucional. C-006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados” (Corte Constitucional, 2.012).<sup>55</sup>

A su vez, la Corte Constitucional estableció que el requisito que se impone a los posibles beneficiarios de un bien baldío, de haberlo ocupado y explotado económicamente, es constitucional porque “la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos” (Corte Constitucional, 1.995).<sup>56</sup>

En última instancia, este Tribunal consideró que todas estas restricciones son constitucionales en la medida en la que la adjudicación de los bienes baldíos debe guiarse “según la filosofía que inspira la reforma agraria” (Corte Constitucional, 1.997)<sup>57</sup>, buscando así revertir los sistemas de tenencia y explotación de la tierra que son propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contrarían aquellos principios políticos fundamentales que informan el Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, 1.997).<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> “La prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar tenía como objetivo hacer más democrático el acceso a la tierra a través de un mecanismo jurídico que preservara la propiedad en manos de campesinos de escasos recursos de manera tal que las enajenaciones tuviesen lugar entre éstos, con lo cual se asegurarían los fines de la reforma agraria y se reducirían los riesgos de concentración de la propiedad rural“. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012, M.P. Adriana Guillén, haciendo referencia a la sentencia C-536 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 M.P. Carlos Gaviria.

<sup>57</sup> “Los baldíos son bienes cuya adjudicación se puede hacer bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria”. Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>58</sup> “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, más posibilidades tendrá el Estado de

### **3.3. El legislador en aras del orden económico puede proponer medidas regresivas siempre que estén precedidas de una justificación incontrovertible en pro de una política agraria eficaz y eficiente**

La Corte Constitucional, en sentencias más recientes como la C-644 de 2.012 con ponencia de la Magistrada Adriana Guillén y C-077 de 2.017 Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, empieza a modular el rigor de la prohibición del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, admitiendo la constitucionalidad de adquirir la propiedad de la tierra por encima de los límites máximos siempre y cuando sea excepcional e imperioso para el orden y el desarrollo económico del país.

Así entonces, considera la Corte que las modificaciones de orden económico no deben ser en principio regresivas en cuanto a la protección o reconocimiento de derechos, salvo que, el grado de regresividad que puede proponerse, esté precedido de una justificación incontrovertible a la luz de los derechos y principios.

Por lo tanto, si bien el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra

---

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 (...) El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia”. Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

rural. La política de redistribución de la propiedad rural, permite que se eliminen de manera razonable, proporcionada y suficiente, las restricciones a la adquisición de predios baldíos, siempre y cuando se acompañe de manera alterna de acciones positivas o de una forma de protección específica a la población campesina que enajene por venta o aporte su derecho a la tierra, en el cual el Estado invirtió esfuerzo y recursos.

En consecuencia, el legislador cuenta con amplio margen de maniobra para definir el modelo de desarrollo agrario que considere más conveniente. Por lo tanto, puede adoptar políticas rurales que promuevan el aumento de la producción a través de la promoción de la iniciativa privada y de la competitividad, en el marco de las relaciones de mercado para lograr una política agraria eficaz y eficiente, decantando la mejor opción de orden económico y social más justa en el sector rural.

Por otro lado, la Corte señala que ante la presencia de inmuebles de la Nación que no tengan aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, por su ubicación y condiciones agrológicas que demanden altos costos de adaptación para su productividad, a fin de lograr no una equitativa redistribución de la propiedad rural, sino un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que responda a un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico, que debe ser sostenible desde el punto de vista humano, social y ecológico; es posible la inaplicación de las restricciones a la adquisición de predios adjudicados como baldíos, situación que puede coexistir, preservar y fortalecer el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícola Familiares.

Resalta la Corte que el establecimiento de zonas especiales, en las que, de manera planificada, excepcional, controlada y vigilada por el Estado, se desarrollen proyectos agroindustriales en los que se incluyan a los pequeños y medianos productores, no puede

implicar una renuncia del Estado al mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan. Se trata de un mandato permanente que impone en cabeza del legislador un deber ineludible de progresivo cumplimiento que debe perseguir de manera primordial y generalizada, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria. (Corte Constitucional, 2017)<sup>59</sup>

Del anterior escrutinio normativo y jurisprudencial realizado en este capítulo se deduce que:

✓ No ha sido la inexistencia de leyes lo que ha propiciado el fenómeno de la concentración de la propiedad rural en Colombia, por el contrario, una de sus causas ha sido la avalancha legal sin una oportuna orientación y aplicación de una política de distribución equitativa y una adecuada administración de tierras.

✓ La política del mismo Estado estimuló y consintió desde la independencia una estructura bimodal de la propiedad, que ha marcado la desigualdad y la exclusión del sector rural.

✓ Se pone en evidencia la existencia de pocas limitaciones incorporadas mediante leyes para combatir directamente el latifundio, las cuales tampoco se han podido materializar para evitar la concentración de la propiedad en Colombia. La

---

<sup>59</sup> Sentencia C-077 de 2017

mayor parte de las normas se han dictado en torno a los requisitos y mecanismos para acceder a la propiedad de la tierra, más no en los filtros para evitar la consolidación del latifundio.

✓ No existe hoy una ley en materia de tierras que se ocupe exclusivamente de velar por una adecuada estructuración de la propiedad y de la definición de derechos reales sobre los inmuebles situados en el área rural del territorio nacional de forma ordenada y planificada, sino un gran número de normas desarticuladas sin una política nacional clara y precisa.

✓ La Ley 160 de 1994, con más de 20 años de vigencia, presenta disposiciones jurídicas sin reglamentar, y una normatividad desajustada con la realidad del país, que impiden un análisis completo e integral de la norma para su aplicación, generándose así vacíos normativos, como ocurre en el caso del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, las Zonas de Desarrollo Empresarial, los casos en los que procede la aplicación de la prohibición de adquirir UAF de predios inicialmente adjudicados como baldíos, los requisitos y procedimientos para que operen diferentes formas de administración de baldíos como concesiones, comodatos, servidumbres entre otros.

✓ La modulación de la prohibición de concentrar UAF, ha tenido la oportunidad de salir adelante en la rama ejecutiva en ejercicio del poder reglamentario. Por su parte el legislador, se ha concentrado en la estructuración del derecho de propiedad rural sin entrar a atacar de frente los derechos adquiridos de los latifundistas ni las herramientas para combatir la concentración del derecho de dominio.

✓ Ha sido la Corte Constitucional colombiana, como parte de la rama judicial, la corporación que a través de la resolución de las acciones públicas de inconstitucionalidad, la que ha ejercido el mayor contrapeso a la consolidación del latifundio y el minifundio como una estructura defectuosa de la propiedad rural. La Corte ha actuado en pro de la función social de la propiedad, del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos para proteger su dignidad y calidad de vida.

✓ No obstante lo anterior, la línea jurisprudencial de la Corte se ha flexibilizado en cuanto a la aplicación de la prohibición de concentrar la propiedad, al considerar ajustado a la Constitución que no se ejecute dicha restricción cuando esté de por medio el orden económico que pretenda una política de desarrollo rural más eficiente y eficaz. En este punto, es pertinente traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en el estudio de la Ley 1776 de 2016 o ley ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social), cuya constitucionalidad fue examinada en sentencia C-077 de 2017, en la que se dijo principalmente que teniendo en cuenta las características geográficas y físicas específicas de los terrenos que conforman las zonas ZIDRES<sup>60</sup>, las mismas deben ser concurrentes, de forma que el uso empresarial que se prevé en la ley respecto de predios baldíos, sea verdaderamente *excepcional*, lo anterior con el fin de generar bienestar a los habitantes de zonas apartadas del país. Sin embargo, recalca la Corte que esta

---

<sup>60</sup> Se refiere la Ley a aquellos inmuebles de la Nación que no tengan aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, comoquiera que, por su ubicación y condiciones agrológicas demandan altos costos de adaptación para su productividad.

situación excepcional, no puede convertirse en regla, toda vez que se generaría una restricción para que los campesinos pobres accedan a la adjudicación de baldíos en contextos de escasez de tierra<sup>61</sup>. Se entiende entonces, que según el Alto Tribunal, pueden coexistir terrenos baldíos que no se circunscriben a un contexto de reforma agraria encaminada a la redistribución de la propiedad rural, sino a un marco de desarrollo económico rural focalizado en áreas específicas del país, que responde a un proceso localizado de cambio social, crecimiento económico y desarrollo rural, lo que es compatible con la, preservación y fortalecimiento del modelo de empresa básica basado en UAF. Recalca la Corte que, el establecimiento de tales zonas especiales, en las que, de manera planificada, excepcional, controlada y vigilada por el Estado, se desarrollen proyectos agroindustriales en los que se incluyan a los pequeños y medianos productores, no implica una renuncia del Estado al mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan. (Corte Constitucional, 2.017)

---

<sup>61</sup> Esto ocurre cuando se “impulsar sin ningún parámetro o limitación establecida en la ley, el uso de baldíos en proyectos empresariales a título de usufructo, comodato, arrendamiento etc., en un ambiente en el cual predomina la escasez de la tierra”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 M.P. Adriana Guillén.

**CAPÍTULO III**  
**ACTUAL DISEÑO INSTITUCIONAL DE REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD**  
**RURAL EN COLOMBIA**

El dominio eminente del Estado, entendido como uno de los atributos de la soberanía del mismo, permite que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se parta del supuesto según el cual la Nación es propietaria de los bienes baldíos y de los bienes de uso público, en consecuencia frente a los primeros, en desarrollo de las normas legales puede transferir su propiedad a particulares o a otras entidades de derecho público.

El citado atributo, es una expresión patrimonial radicada en cabeza de la mencionada persona jurídica de derecho público, la Nación, razón por la cual, a nivel constitucional se establece que el Estado cuenta con una singularidad consistente en que a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato constitucional le corresponden, como el manejo, regulación o disposición de tales bienes patrimoniales.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo, se centra en entender el complicado entramado institucional que regula por una parte el régimen de los bienes fiscales del Estado con fines de adjudicación, así como el régimen de propiedad de dichos bienes una vez son adjudicados, para esto: en primer lugar se señalan las entidades de derecho público que intervienen en la cimentación del derecho de propiedad y el manejo de terrenos objeto de reforma agraria en Colombia, posteriormente a través de una matriz se plasman las funciones de cada una de ellas contrapuestas a las competencias que tiene el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural hoy Agencia Nacional de Tierras, como principal actor

dentro del proceso de adjudicación de predios rurales a la población beneficiaria y como administradora de los terrenos baldíos de la Nación.

Posteriormente, a través de flujogramas se explica el proceso que debe seguir un solicitante de tierras baldías para lograr la consolidación del derecho de dominio privado en su patrimonio, de esta forma se pretende evidenciar cómo intervienen y participan las entidades del Estado según las funciones que la ley les otorga con el fin de cumplir con el deber de promover el acceso progresivo a la tierra y evitar la inequitativa concentración de Unidades Agrícolas Familiares.

### **1. Entidades que intervienen en la administración de las tierras**

Dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el INCORA, INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT-,<sup>62</sup> es la agencia estatal del orden descentralizado por servicios que interviene en la definición de la propiedad agraria, dada la competencia legal que la Ley 160 de 1.994 le otorga en cuanto a: la administración de los predios baldíos de la Nación, la administración de los predios del Fondo Nacional

---

<sup>62</sup> La Agencia Nacional de Tierras fue creada mediante el Decreto 2362 de 7 de diciembre de 2015, de conformidad con su artículo primero: “Créase la Agencia Nacional de Tierras, ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras en los temas de su competencia.”

Artículo 3 “El principal objeto de la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.”

Agrario, el trámite y decisión de los procesos agrarios (deslinde de tierras de la Nación, clarificación de la propiedad privada, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio, revocatoria de la adjudicación y reversión), el ejercicio de la acción de nulidad ante la acumulación de UAF de predios inicialmente adjudicados como baldíos, la constitución, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas y la constitución de consejos comunitarios.

De conformidad con estas funciones, es preciso analizar cómo lleva a cabo la ANT el cumplimiento de las mismas, pues al tener que interactuar con otras entidades del Estado, se requiere que estén correctamente articuladas para lograr su cometido de conformidad con los planes y programas trazados por la política de tierras en el país.

Así entonces, a continuación se expone a partir de las atribuciones de la ANT arriba señaladas como principal ejecutora de la política agraria, su interrelación con las competencias legales de las demás entidades del Estado que necesariamente deben intervenir o tienen injerencia en el mencionado proceso de consolidación de la propiedad rural como lo son:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales
- Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
- Superintendencia de Notariado y Registro (Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Notarías)
  - Jueces civiles-agrarios, administrativos y de Restitución de Tierras
  - Procuraduría General de la Nación (Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Delegada para la Restitución de Tierras).

Descritas las entidades que intervienen en la definición y administración de las tierras en Colombia, a continuación por medio de una matriz elaborada con base en la consulta de las normas de asignación de atribuciones legales publicadas en la web, se exponen las funciones y competencias que influyen en la tarea la Agencia Nacional de Tierras como administradora de los terrenos baldíos de la Nación y de los predios del Fondo Nacional Agrario, evidenciando a la vez la forma como se encuentra trazado el diseño institucional que permite la consolidación del derecho de dominio de la propiedad rural.

| SECTOR                                     | ENTIDAD   | FUNCIONES  |  |   |   |  |  |
|--|---|--|--|---|---|--|--|
| <b>Principal ejecutor política agraria</b> | <b>Agencia Nacional de Tierras</b>                    | Adjudicación y Administración de terrenos baldíos  | Administración Fondo Nacional Agrario  | Adquisición de Predios art. 31 L. 160/94  | Trámite Procesos Agrarios   | Interponer acciones de nulidad por acumulación UAF | Constituir, ampliar y reestructurar Resguardos Indígenas y constituir Consejos Comunitarios  |
| <b>Rama Ejecutiva Nivel central</b>        | <b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>   | <p>El Ministerio de Agricultura lidera el programa de formalización de la propiedad Rural, con el fin de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios y mejorar su calidad de vida, incluye el programa de registro masivo de resoluciones proferidas por la ANT.</p> <p>De igual forma la ANT, debe seguir la política de adjudicación de baldíos y de predios del FNA trazada por el Ministerio.</p> | <p>Formula y coordina la adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el apoyo y gestión del sector agropecuario, mediante instrumentos como CONPES y APPS, prioriza las comunidades y programas a quienes van dirigida la compra de tierras.</p> | <p>Por medio de instrumentos de política en los que participa, como la formulación de CONPES y APPS, prioriza las zonas en las que debe intervenir la ANT con el desarrollo de procesos agrarios.</p> |   |  | <p>El Ministerio formula, coordina y adopta las políticas, planes, programas y proyectos para el apoyo y gestión del sector agropecuario, pesquero y de Desarrollo Rural de las comunidades indígenas y negras.</p>  |
|  | <b>Ministerio del Interior</b>                        | <p>Certifica desde el punto de vista cartográfico o espacial acerca de la presencia de comunidades étnicas, en ese sentido al momento de adjudicar y administrar baldíos, la ANT debe excluir aquellos que se traslapen con resguardos y consejos comunitarios, de igual forma debe dar prioridad a estas comunidades en el proceso de adjudicación.</p>   | <p>Los predios que ingresan al FNA que estén en zonas de resguardos y consejos comunitarios deben destinarse para estas comunidades dada su protección constitucional, la ANT debe priorizar su adjudicación.</p>  |   |   |  | <p>Interviene en el proceso de constitución, ampliación y reestructuración de resguardos y constitución de Consejos Comunitarios. También tiene participación en el Consejo Directivo de la ANT al momento de aprobar los Acuerdos por los que se Constituyen, amplían, y reestructuran resguardos y constituyen consejos comunitarios</p> |
|  | <b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b> | <p>Este Ministerio, como rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables participa</p>  | <p>Participa en la estructuración de política de protección de recursos naturales y ecosistemas de especial</p>  |   | <p>La política que lidera este Ministerio debe tenerse en cuenta dentro de los procesos agrarios de extinción del derecho de dominio administrativo por el no cumplimiento de</p> |  | <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hace parte del Consejo Directivo de la ANT Decreto 2363 de 2015, en el cual se aprueban los Acuerdos por medio de los</p>  |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| en la elaboración de políticas que propugnen por la conservación de los mismos por parte de los adjudicatarios de baldíos. | importancia ecológica dentro de los predios adquiridos por el INCORA-INCODER-ANT-, quien no podrá adjudicar en consecuencia ciénagas ni playones. | la función ecológica de la propiedad y en los procesos de deslinde de predios de especial importancia ecológica, para su protección. | que se constituyen, amplían y reestructuran resguardos y se declaran consejos comunitarios. |
|--|---|--|---|

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</b> | Lidera el programa de Familias en su Tierra en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, y se orienta a implementar medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzoso y se encuentra en proceso de retorno o reubicación rural. La ANT debe ser parte de este proceso y priorizar la adjudicación tanto de predios baldíos como del FNA y la compra de predios para la reubicación de esta población vulnerable. | Promueve procesos de extinción del derecho de dominio administrativo con el fin de que los predios adquieran la naturaleza jurídica de baldíos reservados para implementar programas de adjudicación de los mismos. |
|---|---|---|

|   |  |   |  |   |  |  |
|---|--|---|--|---|--|--|
| <b>Rama ejecutiva Nivel Descentralizado</b> | <b>Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas</b> | Esta Unidad puede incluir dentro del registro de predios despojados predios baldíos que fueron ocupados por beneficiarios de reforma agraria. También puede ordenar abrir folios de matrícula inmobiliaria sobre estos predios baldíos. Aparte de la identificación del predio que hace la ANT hace su propia identificación con base en la información suministrada por la víctima. En la demanda de restitución puede solicitar la adjudicación del | Esta Unidad puede incluir dentro del registro de predios despojados predios del FNA que fueron adjudicados a beneficiarios de reforma agraria y se les aplicó la caducidad administrativa. Aparte de la identificación del predio que hace La ANT, la Unidad hace su propia identificación, y dentro de la demanda de restitución puede solicitar la adjudicación de | En los predios ingresados al registro de tierras despojadas sobre los que se estén tramitando procesos agrarios, la ANT debe remitir la información a la Unidad de restitución dentro de la etapa administrativa. | Dentro de la etapa administrativa, la Unidad puede evidenciar la existencia de una acumulación de UAF, por medio de la que se configuró el despojo y por lo tanto ordenar al juez que declare la nulidad de los títulos a través de los que se adquirieron predios adjudicados como baldíos excediendo la extensión máxima fijada para la UAF en la respectiva región. | La Unidad puede ingresar estos territorios colectivos dentro del registro de tierras despojadas ante la solicitud de restitución de derechos colectivos. |
|---|--|---|--|---|--|--|

predio. Actualmente administra dos registros, el RUPTA (Registro de predios y territorios abandonados) y el Registro de Predios Despojados.

estos predios.

|  |  |   |  |   |  |   |
|--|--|---|--|---|--|---|
| <b>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</b>            | <p>En el proceso de adjudicación de baldíos proporciona información de mapas y cartografía oficial. Es la autoridad catastral en Colombia</p>  | <p>Establece los lineamientos a tener en cuenta para la elaboración de levantamientos topográficos e identificación física de los predios del FNA</p>         | <p>En el proceso de compra de tierras, elabora los avalúos comerciales con base en los que la ANT realiza la oferta de compra a los propietarios de predios rurales para dotar a los beneficiarios de Ley 160/94</p>   | <p>Suministra información catastral sobre la ubicación de los predios respecto de los que se tramita un proceso agrario, actualmente IGAC avala los levantamientos topográficos elaborados en la inspección ocular por parte de la ANT.</p>             | <p>Suministra información catastral sobre la ubicación de los predios respecto de los que se presenta demanda de nulidad. Estas pruebas ayudan a que en la demanda queden plenamente identificados los predios acumulados.</p> | <p>En el proceso de constitución de resguardos y consejos comunitarios, proporciona información de mapas y cartografía oficial. Es la autoridad catastral en Colombia</p> |
| <b>Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA</b> | <p>Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para tal efecto. Planificar los procesos de formalización, como parte del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales.</p> | <p>Proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales y orientar su regulación con el fin de generar acceso eficiente y equitativo a las tierras.</p> | <p>En la Planificación del ordenamiento social de la propiedad se incluye los procesos agrarios y el acceso a la tierra por parte de los grupos poblacionales. Los procesos agrarios y demás actuaciones administrativas requeridas para la implementación de las políticas de regulación, acceso y administración de tierras rurales que son adelantados por la ANT, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.</p> | <p>Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales, y generar instrumentos para promover su óptimo aprovechamiento productivo y sostenible</p> |  |   |
| <b>Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales</b> | <p>La ANT está imposibilitado para adjudicar baldíos ubicados en PNN, salvo que el beneficiario sea un resguardo indígena.</p>   | <p>En caso de existir de forma sobreviniente predios del FNA en zonas de PNN, no es posible adjudicarlos a</p>  | <p>La Ley 160/94 prevé la posibilidad de comprar predios para reubicar a campesinos ubicados en zonas de PNN.</p>  | <p>Sobre los terrenos baldíos ubicados en zonas de PNN ocupados por campesinos la ANT debe iniciar el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente</p>  |  | <p>La ANT está autorizada para constituir resguardos indígenas sobre predios ubicados en PNN. Pero no para constituir consejos comunitarios.</p>                          |

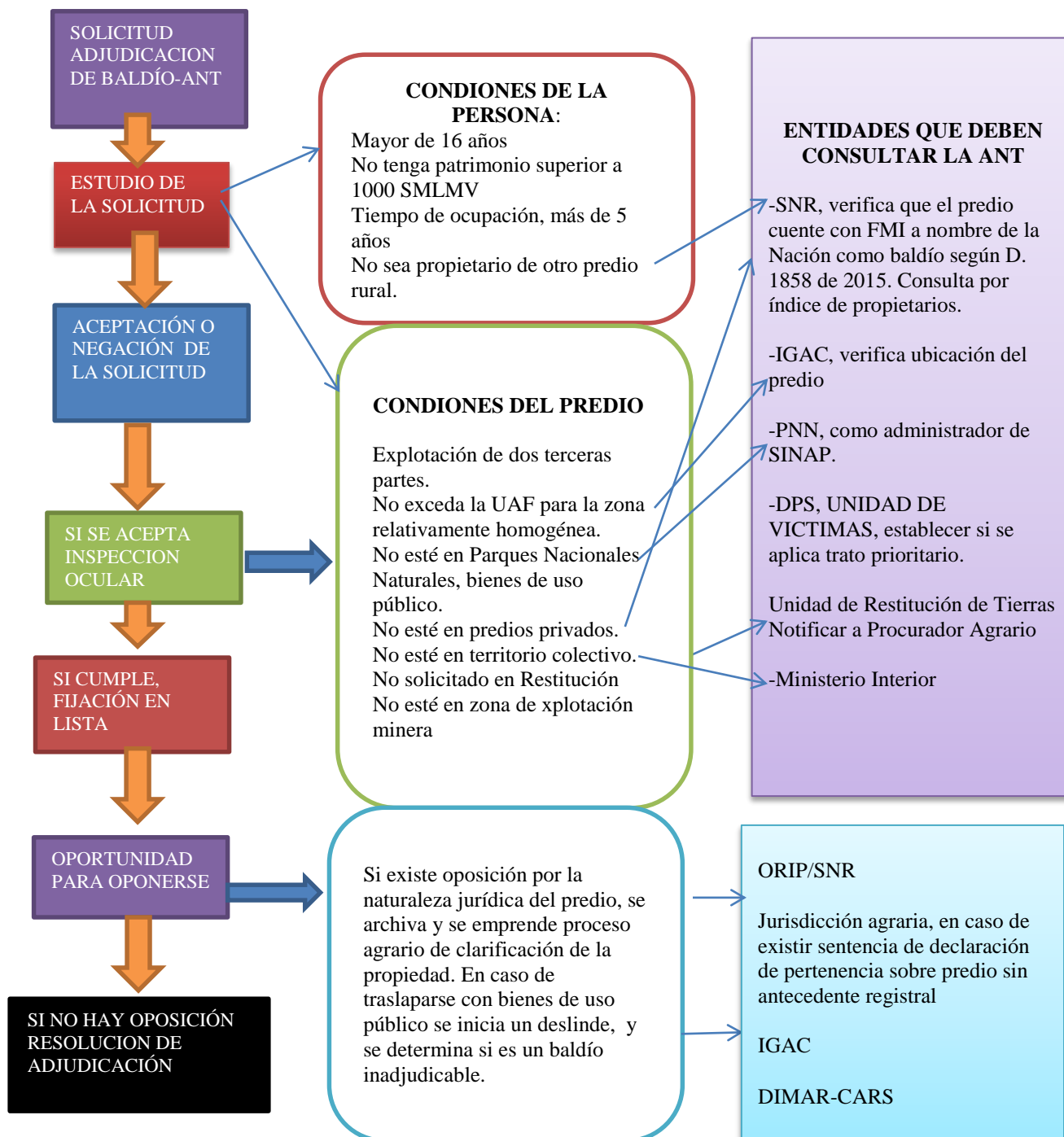
|  |   |  |   |  |  |
|--|---|--|---|--|--|
|  |   | beneficiarios de reforma agraria, salvo que sea para un resguardo indígena   |   | ocupados, o en caso de tratarse de propiedad privada que no cumpla con la función ecológica de la propiedad procede el proceso agrario de extinción del derecho de dominio administrativo.   |  |
| <b>Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas</b>                  | Brinda asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzado y se encuentra en proceso de retorno o reubicación rural ya sea en predios baldíos o del FNA.  | Promueve programas ante la ANT para la compra de predios para reubicar a población víctima del conflicto armado.   |   | Promueven procesos de extinción del derecho de dominio administrativo con el fin de que los predios adquieran la naturaleza jurídica de baldíos reservados para se implemente en la ANT programas de adjudicación en estos predios.                                      |  |
| <b>Superintendencia de Notariado y Registro. Oficinas de Registro y Notarías</b> | <p>Las Oficinas de Registro, inscriben las resoluciones de adjudicación de baldíos, y abren folio de matrícula inmobiliaria a los baldíos nacionales a nombre de la Nación.</p> <p>La SNR vigila que se preste el servicio público de registro adecuadamente.</p> <p>Los Notarios verifican que una vez adjudicados no se fraccionen estos predios por debajo de la UAF según la correspondiente zona relativamente</p> | <p>Las Oficinas de Registro de instrumentos públicos inscriben las resoluciones de adjudicación de predios del FNA, y publicitan las limitaciones a que queda sometida la adjudicación (régimen parcelario).</p> <p>La SNR hace seguimiento de la adecuada prestación del servicio público de registro.</p> <p>Los Notarios controlan que no se vendan los predios sin la debida autorización de la ANT y que se haya formulado la primera opción de</p> | <p>La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos inscribe y publicita la oferta de compra y posteriormente el título de venta.</p> <p>Los Notarios suscriben y autorizan los instrumentos públicos de compraventa verificando la legalidad del mismo.</p> <p>La SNR hace seguimiento sobre la adecuada prestación de este servicio público.</p> | <p>Lo Registradores de Instrumentos Públicos a solicitud de la ANT deben inscribir en la correspondiente matrícula inmobiliaria el inicio de los procesos agrarios para publicitarlos como parte del debido proceso, al igual que la decisión final de los procesos.</p> | <p>Los Notarios deben abstenerse de autorizar escrituras públicas por medio de las que se adquieren predios adjudicados como baldíos que excedan la UAF para cada zona relativamente homogénea, toda vez que están viciadas de nulidad absoluta; al igual que los registradores de Instrumentos públicos deben abstenerse de registrar tales títulos viciados.</p> <p>La SNR debe vigilar que se cumpla con esta obligación.</p> |

|                                   |   |  |  |   |
|-----------------------------------|---|--|--|---|
|                                   |   | homogénea fijada compra. en la resolución 041 de 1996.   |  |   |
| <b>Dirección General Marítima</b> |   | A la DIMAR, le corresponde dentro de sus atribuciones, la administración y el desarrollo de la zona costera del país, en este orden, regula, autoriza y controla las concesiones y permiso en las playas y demás bienes de uso público de su jurisdicción. Así las cosas, toda vez que las playas y terrenos de bajamar son inadjudicables, la ANT debe verificar que los terrenos de reforma agraria no tengan esta naturaleza jurídica, pues en estos casos la ANT pierde competencia ya que es la DIMAR la autoridad que ejerce jurisdicción sobre tales zonas y cuenta con una geoespacialización propia de las mismas |  | Concretamente en los procesos de deslinde de tierras de la Nación, cuando se trata de playas y baja mar la ANT debe verificar no solo los mapas de IGAC sino de la DIMAR para establecer hasta donde va el área del bien de uso público.  |
|                                   | Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) | Son entes corporativos encargados por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país. En consecuencia, en los actos administrativos de adjudicación la ANT debe dejar consignado que se debe hacer uso debido y permitido de los recursos naturales según lo establecido por la autoridad competente.  |  | La ANT puede iniciar procesos de extinción de dominio o de revocatoria de la adjudicación en caso de uso indebido de los recursos naturales, como en el caso que la CAR haya iniciado un proceso sancionatorio ambiental debe la ANT valorar si procede el proceso agrario.     |
| <b>Rama Judicial</b>              | <b>Jurisdicción civil asuntos agrarios</b>                              | Estos jueces conocen de los procesos que tengan como objeto del litigio predios rurales y temas como: Reivindicatorios, posesorios, divisorios, los originados de contratos agrarios, lanzamiento por ocupación de hecho, pertenencia agraria, saneamiento de la pequeña propiedad agraria, deslinde, amojonamiento, restablecimiento de la posesión o de la tenencia, servidumbre y los que versen sobre empresas comunitarias o sociedades y asociaciones agrarias.  |  | Conocen de las acciones de nulidad interpuestas por la ANT contra los instrumentos públicos por medio de los que una persona Natural o Jurídica adquiere predios adjudicados como baldío superando los límites fijados para la UAF en determinada zona relativamente homogénea. |
|                                   | <b>Jurisdicción administrativa</b>                                      | Estos jueces conoce de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho; simple nulidad, y de lesividad contra actos de adjudicación proferidos por la ANT.  |  | Conoce de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho; simple nulidad, y de lesividad contra actos de adjudicación proferidos por la ANT. El Consejo de Estado conoce de las acciones de revisión dentro de los procesos agrarios.                                   |
|                                   |   |  |  | Estos jueces conoce de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho; simple nulidad, y de lesividad contra actos de adjudicación proferidos por la ANT.   |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <b>Jueces de Restitución de Tierras</b> | Ordenan a la ANT la adjudicación de predios para lograr la restitución jurídica de los mismos a favor de las víctimas de despojo.  | En el momento en que el juez de restitución admite la solicitud, ordena la suspensión de todos los procesos agrarios en curso sobre el predio a restituir.   | Los jueces de restitución pueden declarar la nulidad de escrituras públicas cuando exceden la UAF, para restituirlo a sus propietarios iniciales si han sido despojados  |
| <b>Corte Constitucional</b>             | Conoce de las demandas de constitucionalidad contra las normas agrarias, régimen de baldíos y propiedad parcelaria, interpreta la constitución en cuanto al cumplimiento del deber del Estado de propiciar el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de los trabajadores agrarios. Art. 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991. | Mediante la revisión de acciones de tutela ordena la formalización de predios a los sujetos de especial protección constitucional como lo son los campesinos, ya sea mediante adjudicación o compra de predios.  | Emite jurisprudencia sobre la interpretación sobre las normas que propician el latifundio y el minifundio. Sus precedentes son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades administrativas según art. 10 del Código Contencioso administrativo y del Procedimiento Administrativo, CPACA. |
| <b>Órganos de Control</b>               | <b>Ministerio Público:<br/>Procuraduría General de la Nación<br/>Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios-y<br/>Delegada para Restitución de Tierras</b>   | El Ministerio Público, ejerce funciones de carácter preventivo, de control de gestión en el área ambiental, de intervención ante autoridades administrativas y judiciales, y algunas de carácter disciplinario, en relación con la protección y preservación del medio ambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras y de restitución de tierras. Vela por la protección de los derechos de los campesinos, la población víctima del conflicto armado como sujetos vulnerables objeto de protección especial por parte del Estado. | Los Procuradores Ambientales y Agrarios también están legitimados para interponer demandas de nulidad contra títulos que acumulan UAF toda vez que existe un interés público y un mandato constitucional en evitar la inequitativa concentración de la propiedad rural.                                |

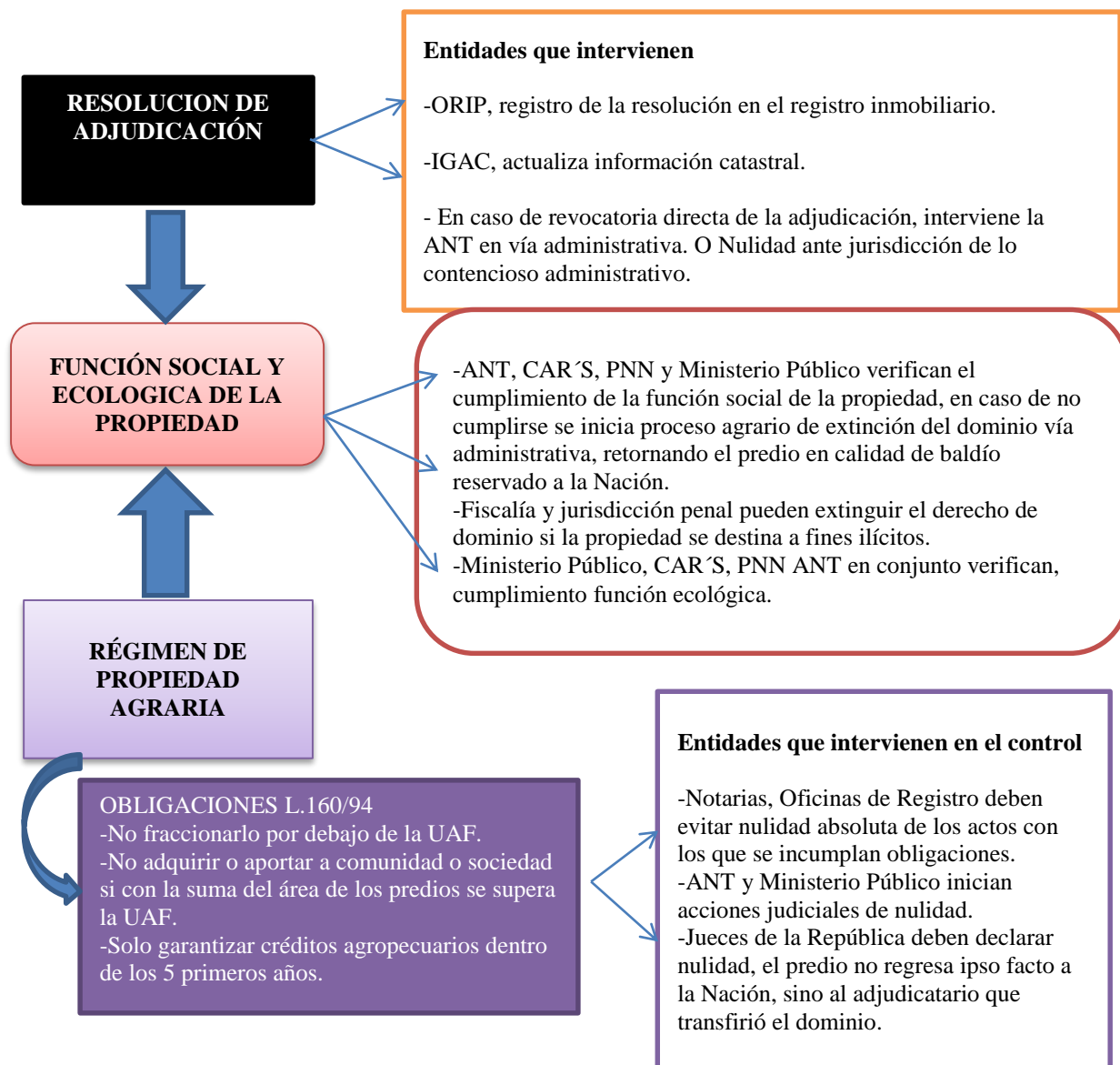
Fuente: Elaboración propia del autor con base en la Información tomada de: [www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co); <http://formalizacion.minagricultura.gov.co/>; [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co); <http://www.minjusticia.gov.co>; <https://www.minambiente.gov>; <http://www.incoder.gov.co/>; <https://www.restituciondetierras.gov.co>; <http://www.igac.gov.co>; <http://www.parquesnacionales.gov.co>; <http://www.unidadvictimas.gov.co>; <https://www.supernotariado.gov.co>; <http://www.procuraduria.gov.co/>; <http://www.upra.gov.co/web/guest/upra/funciones>. <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>; <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>; <https://www.dimar.mil.co/content/funciones-y-atribuciones>; <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para analizar la interrelación entre las señaladas funciones institucionales, a modo de ejemplo, se esquematiza el trámite que debe enfrentar un beneficiario de reforma agraria para la adjudicación de un terreno baldío de la Nación ante la ANT siguiendo los presupuestos de la Ley 160 de 1.994 y sus decretos reglamentarios así:



Flujograma 1. Fuente: Elaboración del autor con base en procedimiento legal.

Expedida la resolución de adjudicación, la misma debe ir a registro de instrumentos públicos para que se consolide el derecho de dominio. El propietario queda sujeto a un régimen de propiedad agraria, según el cual debe cumplir con una serie de obligaciones que se consigan en el acto administrativo de adjudicación. En caso de incumplir con las mismas, operan las figuras jurídicas de condición resolutoria o la reversión del baldío a favor de la Nación. Si se comprueba que la resolución se expidió con algún vicio de legalidad opera la revocatoria directa de la adjudicación como se observa en este flujograma:



Flujograma 2. Fuente: Elaboración propia del autor con base en procedimiento legal.

Del análisis de la matriz y los flujogramas se concluye que:

1. El actual diseño institucional no posee una coordinación armónica, si bien se destaca una entidad, para este caso la Agencia Nacional de Tierras<sup>63</sup>, como rectora en la definición de los derechos de la propiedad en el campo, existen varias entidades con competencias y funciones concurrentes que ni siquiera pertenecen a una misma rama del poder, o están adscritas a un mismo Ministerio, pero deben ser tenidas en cuenta por el funcionario público al momento de ejecutar los mandatos legales, situación que demora el trámite de adjudicación.

2. A pesar de que la ley establece que el trámite de adjudicación no puede tardar más de 60 días, con el actual diseño institucional, claramente la ANT no va a poder decidir en tiempo la solicitud. Solo en la fase de verificación de la información, mientras la ANT consulta a las demás entidades para establecer la condición del predio y del solicitante, el proceso puede quedarse estancado teniendo en cuenta que las entidades generalmente no tienen la información actualizada ni disponible, situación que hace ineficiente la labor del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios.

---

<sup>63</sup> Cabe destacar que la Agencia Nacional de Tierras vino a sustituir a INCODER en sus funciones de administración y dotación de tierras de la Nación, y la misión de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país, quedó en cabeza de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR-. Anteriormente, las dos competencias radicaban en cabeza del extinto INCODER.

3. Al momento de la definición de un derecho de propiedad mediante la adjudicación sobre un terreno baldío, la ANT debe tener en cuenta que el inmueble: no esté en zona de parques nacionales, no esté dentro de propiedad colectiva, no esté siendo reclamado en restitución de tierras, no se encuentre dentro de Ley 2 de 1.959, no comprenda ciénagas, lagunas, playas, minas, pozos petroleros, no esté dentro de un proceso de justicia y paz, entre otros.

Verificar estas situaciones se hace difícil en la práctica, teniendo en cuenta que cada entidad cuenta con su propia información y georeferenciación, por lo tanto no existe un mapa o un sistema nacional de información consolidado de tierras, que consigne los datos exactos sobre su ubicación, propietarios, afectaciones y limitaciones al dominio, es decir, que consolide todos los aspectos físicos y jurídicos de las tierras en el país, situación que aumenta el riesgo de adjudicar áreas prohibidas por la ley o terrenos privados.

4. En cuanto al desarrollo de los procesos agrarios de extinción del derecho de dominio privado, como una herramienta para atacar el latifundio improductivo, la ANT debe establecer que los predios objeto de la acción no han dejado de ser productivos a causa del abandono por la violencia, de lo contrario se configura la causal de fuerza mayor, para ello debe consultar las bases de datos RUPTA, las bases de la Unidad de Víctimas y en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para determinar en el folio de matrícula inmobiliaria que el predio no haya sido postulado dentro de la ley de justicia y paz. Incluso muchos de los predios ya se encuentran con procesos judiciales de pertenencia que coexisten con los procesos administrativos de extinción del derecho de dominio. En este caso se presenta una colisión de competencias entre la ANT y la

jurisdicción agraria, situación que genera inseguridad jurídica frente a la ruta legal a seguir y la entidad competente que debe intervenir y decidir.

5. En la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, ante un catastro y un registro de la propiedad inmobiliaria desactualizados y desarticulados, estos trámites agrarios se hacen dispendiosos, toda vez que la identificación de la naturaleza jurídica baldía se dificulta teniendo en cuenta que no existe un inventario certero de los terrenos que han sido adjudicados y los que faltan por adjudicar. Esta misma situación ha provocado que incluso los jueces de la república por medio de sentencias de declaración judicial de pertenencia, prescriban baldíos de la Nación, desconociendo los mandatos constitucionales y las atribuciones legales otorgadas a la ANT<sup>64</sup>.

6. En los procesos de deslinde, para delimitar con celeridad y seguridad los terrenos de uso público, como ciénagas, lagos, playas, y otros ecosistemas inadjudicables, la ANT necesita contar con la suficiente información técnica que deben suministrar IGAC, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales, situación que no es posible debido a la falta de unificación y consolidación de la misma. Tal circunstancia genera que no sea posible la protección de los bienes de uso público, y que además se generen asentamientos de población campesina al interior de áreas protegidas, generando falsas expectativas frente a la ejecución de programas de reforma agraria y detrimento al medio ambiente.

7. Las dificultades expuestas a raíz de la forma en como está dispuesta la arquitectura institucional, repercute en que no se logre con claridad la definición de los derechos de

---

<sup>64</sup> Como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia T- 488 de 2.014.

propiedad sobre el territorio, y que la estructuración de los derechos de dominio sobre predios rurales sea imperfecta, de tal suerte que si en la etapa de verificación, no se contó con información suficientes, el propietario queda expuesto a que se le revoque su adjudicación o que pierda su propiedad por medio de un proceso de clarificación o recuperación de baldío indebidamente ocupado.

En consecuencia, el diseño institucional expuesto en la matriz, no sienta las bases para una adecuada administración de las tierras de la Nación ni genera un correcto ordenamiento territorial.

**8.** Con relación al mandato legal de evitar la inequitativa concentración de la propiedad, se observa que, quien legalmente debe hacer el control sobre los actos jurídicos por medio de los que se adquieren predios inicialmente adjudicados como baldíos, no es la ANT, sino los notarios y las oficinas de instrumentos públicos al momento de autorizar y registrar los documentos públicos con los que se adquieren estos derechos de dominio. Sin embargo ni el notario ni el registrador pueden determinar con certeza si estos predios objeto del negocio jurídico están sometidos al régimen agrario o al régimen civil, y cuáles son sus implicaciones, toda vez que no cuentan con mapas por zonas relativamente homogéneas que permitan determinar claramente si los predios se ubican en una u otra región, además, en la mayoría de los casos las resoluciones de adjudicación no son claras respecto de la zona relativamente homogénea en la que se encuentra el inmueble.

Ahora bien, la dificultad se profundiza cuando el notario y el registrador evidencian una posible nulidad del acto jurídico por vulnerar lo dispuesto en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, caso en el cual, puede advertirlo a los particulares, o la ANT para que interponga la correspondiente acción de nulidad, el problema radica en que ninguno de los dos ejerza la acción y la misma caduque. En este caso, ante esta falta de desarticulación, no

queda más que la consolidación del latifundio y el incumplimiento de los mandatos constitucionales como se explica con mayor detalle en el capítulo 4.

En caso que la jurisdicción agraria o civil declaren la nulidad del acto por medio del cual se incumplió la prohibición de concentrar UAF, el predio no retorna al dominio de la Nación, toda vez que, en virtud de las restituciones mutuas, regresará ya sea al adjudicatario inicial si ha sido la primera transferencia de dominio, o a terceras personas que aparezcan en la cadena traslativa de la propiedad. Por lo que no se garantiza que vuelva a la propiedad de la Nación para cumplir con su misión constitucional de velar por el acceso progresivo a la propiedad rural.

**9.** La creación de múltiples entidades estatales con competencias concurrentes, congestiona aún más la estructura institucional, la liquidación y creación constante de la entidad encargada de administrar la propiedad agraria en Colombia, en tan solo 23 años la ejecución de la Ley 160 de 1.994 ha sido responsabilidad del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA- creado con la Ley 135 de 1.961, luego del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1300 de 2.003, la cual fue derogado por la Ley 1152 de 2.007 que creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT- posteriormente ante la declaratoria de inexecutable de dicha ley revive el INCODER reestructurado a través de Decreto 3759 de 2.009. Recientemente, con el Decreto 2363 de 2.015 entra en funcionamiento la Agencia Nacional de Tierras como ejecutora de la política de administración de baldíos.

Esta burocracia hace que se pierda trazabilidad en la correcta aplicación de la ley agraria, también produce que en el tránsito institucional se pierda valiosa información de

los expedientes de adjudicación de baldíos, de parcelas del Fondo Nacional Agrario y del trámite de los procesos agrarios<sup>65</sup>. En consecuencia, se genera inseguridad jurídica y un golpe a la confianza de los administrados en las Instituciones Estatales, lo que dificulta aún más la materialización de los postulados supralegales de acceso progresivo a la propiedad de la tierra y su distribución equitativa.

Así entonces, se sintetiza que del andamiaje institucional reseñado, en armonía con el contexto normativo, se infiere que existe una atomización de funciones que favorecen la connivencia de competencias legales, y el incumplimiento de la ley, claros ejemplos de ellos los ilustra la Superintendencia de Notariado y Registro en el libro<sup>66</sup> (SNR, 2.014) “¿De quién es el Parque Tayrona?, en donde se destacan las tipologías encontradas al estudiar registralmente la situación predial del Parque Nacional Natural Tayrona, declarado y alinderado como tal el año de 1.969, momento a partir del cual quedó prohibida la adjudicación de baldíos dentro del Parque y la compraventa entre particulares de estos predios, teniendo en cuenta que su vocación es la conservación para la preservación del ecosistema, no obstante lo anterior, la Superintendencia encontró:

- Adjudicaciones de baldíos después de la declaratoria del Parque.

---

<sup>65</sup> “La Contraloría General de la República advirtió hoy **sobre los potenciales riesgos de pérdida de información** por la **falta de mecanismos de empalme transparente entre el Incoder** – entidad en liquidación- y a las Agencias Nacional de Tierras y de Desarrollo Rural.

La entidad alertó de igual manera que dentro de las auditorías periódicas que realiza la Contraloría Delegada para el sector agropecuario, se han **evidenciado demoras en la entrega de información**, falta de personal disponible para responder de manera oportuna los requerimiento del organismo de control y ausencia de inventarios actualizados que permitan hacer un empalme organizado.”(Diario El Espectador, Economía 10 de octubre de 2016, Redacción Negocios y Economía, tomado de: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/contraloria-califico-de-deficiente-el-empalme-entre-inc-articulo-659555>)

<sup>66</sup> Vélez García Jorge, Grupo de Restitución de Tierras Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro ¿De quién es el Parque Tayrona?, Imprenta Nacional de Colombia, año 2.014.

- Compraventas efectuadas después de la creación del Parque.
- Mejoras construidas sobre terrenos baldíos de la Nación después de la declaratoria del Parque.
- Licencias de construcción otorgadas por curadurías urbanas en zonas declaradas como Parque.
- Embargos vigentes ordenados después de la declaratoria del Parque
- Hipotecas vigentes ordenadas después de la declaratoria del Parque
- Cambios de área sin fundamento técnico ni jurídico (compraventas en las que cada vez se aumenta o disminuye el área venida sin soporte alguno
- Embargos y suspensión del poder dispositivo ordenados por la Fiscalía General de Nación en predios ubicados dentro del Parque.
- Aporte a sociedades posterior a la declaratoria de Parque.

Estas tipologías confirman que la actual arquitectura institucional en Colombia en cuanto a la consolidación de la propiedad rural, presenta una desarticulación entre las diferentes autoridades administrativas, judiciales y de control que dificulta la correcta estructuración del derecho de dominio en el campo y la consecución de la seguridad jurídica en el ejercicio y goce del derecho de dominio, adicionalmente se produce un inapropiado ordenamiento territorial.

**CAPÍTULO IV**  
**EFICIENCIA DE LA PROHIBICIÓN DE CONCENTRAR LA PROPIEDAD**  
**RURAL Y ESTUDIO DE CASOS**

En Colombia existe desigualdad en la distribución de la propiedad rural, tal y como pudo evidenciarse a través de los estudios académicos realizados con base en indicadores como el Gini rural, el dalton, etc., referenciados en el primer capítulo de la presente investigación.

Este fenómeno de desigualdad, se ha favorecido por las políticas públicas agrarias que se han inclinado a favorecer a latifundistas o empresarios agroindustriales. De igual forma, desde la institucionalidad normativa se ha generado un número significativo de normas y un diseño institucional destinado a la consolidación y regulación de la propiedad y manejo de los terrenos ubicados en zonas rurales, que propician un entramado confuso de funciones y competencias al momento de administrar las tierras en el país, situación que coadyuva a la permanencia en el tiempo del latifundio a lo largo de la historia colombiana.

Si bien es cierto, los indicadores e investigaciones históricas son una fotografía del comportamiento de la concentración de la tierra, se hace necesario efectuar un análisis desde el punto de vista jurídico de la dinámica de la acumulación de UAF, que dé cuenta de cómo en la práctica opera el sistema normativo frente a esta problemática y que demuestre el grado de eficiencia de la prohibición de concentrar la propiedad de la tierra en pro de su equitativa distribución y lograr el acceso progresivo por parte de los trabajadores agrarios.

Los anteriores objetivos son el propósito principal de este capítulo. Para ello, se realiza un estudio y análisis jurídico de la tradición de tres predios teniendo como referencia la información que reposa en las oficinas de registro de instrumentos públicos del círculo registral al que pertenecen, de igual manera en este apartado, se esbozan las herramientas

que el operador jurídico posee actualmente para atacar directamente la concentración de UAF.

Ahora bien, el análisis jurídico se realiza con base en la hermenéutica de tres casos a través de las categorías de casos fáciles, difíciles y trágicos dependiendo de la complejidad interpretativa que presentan para su solución según la teoría de la argumentación de Robert Alexy y Neil MacCormick (Atienza, 2.003). En este orden de ideas, los casos fáciles obedecen a aquellas situaciones en donde sin mayor dificultad se infiere que los hechos se adaptan a lo dispuesto en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, es decir al supuesto normativo de la disposición legal, y por lo tanto se les aplica la correspondiente consecuencia jurídica, consistente en este caso, en la nulidad absoluta de los actos o negocios jurídicos por medio de los que se efectúa la concentración de UAF. Sin embargo, hay casos difíciles y otros trágicos o extraordinarios en los que no es claro si se presenta el supuesto de hecho normativo, por lo que es necesario acudir a diferentes técnicas hermenéuticas para determinar si procede o no la sanción establecida en la disposición jurídica.

Para la selección de los casos, se tuvo como principal insumo los diagnósticos registrales elaborados por la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>67</sup>. Cabe resaltar que esta

---

<sup>67</sup> La Superintendencia de Notariado y Registro, es una entidad del Estado cuya función principal es la inspección, control y vigilancia de los servicios públicos de notariado y registro, que a fin de coadyuvar con la política del Gobierno Nacional en materia de tierras y propender por la efectiva protección jurídica de los derechos que tienen la población en riesgo de desplazamiento o desplazada por la violencia, en el año 2010 creó el Grupo de Justicia y Paz, el cual estaba inicialmente dirigido a participar en la implementación de disposiciones reglamentarias y convenios interadministrativos, que permitieran la aplicación de las leyes de protección patrimonial a la población desplazada por violencia. Este Grupo de justicia y Paz, teniendo en cuenta la necesidad del Gobierno de conocer la realidad de la situación registral de los folios de matrícula de predios

entidad, ha producido cuarenta y cuatro diagnósticos registrales entre los años 2.011 a 2.014, analizando aproximadamente 30.000 matrículas inmobiliarias así:

**Tabla 10. Informes registrales elaborados por la SNR**

| No | DIAGNÓSTICO REGISTRAL – ZONA   | NÚMERO DE FOLIOS                    |                   |
|----|--|-------------------------------------|-------------------|
|    |  | DE MATRÍCULA INMOBILIARIA REVISADOS | ÁREA REVISADA     |
| 1  | Montes De María  | 930                                 | 52.996 hectáreas  |
| 2  | Círculo Registral De La Orip De San Martín Parte I – Meta                        | 1.106                               | 187.709 hectáreas |
| 3  | Círculo Registral De La Orip De Turbo – Antioquia                                | 1.400                               | 44.000 hectáreas  |
| 4  | Círculo Registral Del Departamento De Norte De Santander                         | 2.967                               | 44.000 hectáreas  |
| 5  | Círculo Registral De La Orip De Marinilla – Antioquia                            | 4.789                               | 34.000 hectáreas  |
| 6  | Círculo Registral De La Orip De San Martín Parte II – Meta                       | 850                                 | 141.814 hectáreas |
| 7  | Círculo Registral De La Orip De Valledupar – Cesar                               | 1.282                               | 76.821 hectáreas  |
| 8  | Círculo Registral De La Orip De San Vicente De Caguan – Departamento Del Caquetá | 800                                 | 150.143 hectáreas |
| 9  | Círculo Registral De La Orip De San Martín Parte III – Meta                      | 155                                 | 11.000 hectáreas  |
| 10 | Diagnóstico Registral Funpazcord   | 1.065                               | 7.486 hectáreas   |

rurales ubicados en regiones golpeadas por el fenómeno de la violencia, y en consecuencia, ha elaborado varios diagnósticos registrales en los cuales he tenido participación como contratista y posteriormente como profesional especializado de la Superintendencia Delegada para la Prtección, Restitución y Formalización de Tierras. Los resultados de los estudios registrales se han dado a conocer oficialmente por medio de los Informes de gestión para rendición de cuentas Superintendencia de Notariado y Registro 2012.

<https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/informegestioninstitucional2012/informedgestion2012.pdf>.

|  |  |               |                                    |
|--|--|---------------|------------------------------------|
| 11                                       | Círculo Registral De La Orip De<br>Florencia – Caquetá   | 670           | 62.627 hectáreas                   |
| 12                                       | Círculo Registral De Las Orips De Plato<br>Y Ciénaga – Magdalena   | 2.454         | 95.000 hectáreas                   |
| 13                                       | Círculo Registral De La Orip De<br>Buenaventura – Valle Del Cauca  | 110           | 500 hectáreas                      |
| 14                                       | Círculo Registral Del Urabá Antioqueño   | 1.243         | 36.131 hectáreas                   |
| 15                                       | Diagnóstico Registral Municipio De<br>Tubará – Atlántico   | 2.285         | Sin determinar                     |
| 16                                       | Círculo Registral De La Orip De Puerto<br>Lopez – Meta   | 850           | 388.429 hectáreas                  |
| 17                                       | Círculo Registral Del Departamento Del<br>Casanare   | 1.644         | 680.244 hectáreas                  |
| 18                                       | Círculo Registral De La Orip De Puerto<br>Carreño – Vichada  | 800           | 717.163 hectáreas                  |
| 19                                       | Parques Nacionales Naturales y Zonas<br>Protegidas: Tatamá, Paramillo, Sumapaz,<br>Serranía de los Churumbelos, Ciénaga<br>Grande, Munchique, Sierra de la Macarena,<br>Vía Parque Salamanca, Santuario de Flora y<br>Fauna de los Flamencos, Santuario de Flora y<br>Fauna El Corchal, Santuario de Flora y Fauna<br>Plantas Medicinales, Catatumbo, Guanentá,<br>Los Nevados, Otún Quimbaya, Tayrona,<br>Sierra Nevada de Santa Marta, Farallones de<br>Cali, Santuario de Flora y Fauna Iguaque,<br>Chingaza, Nevado del Huila, Las Hermosas,<br>El Cocuy, Pisba, Selva de Florencia, | 3.053         | 154.750                            |
| <b>TOTAL 19 DIAGNÓSTICOS REGISTRALES</b> |  | <b>29.353</b> | <b>3.035.235 has<br/>hectáreas</b> |

**Fuente Superintendencia de Notariado y Registro Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras 2.014**

Para la elaboración de los informes, la Superintendencia agotó una metodología de trabajo en cuatro fases, en la primera focalizó las zonas de intervención con base en aquellas regiones del país que tuvieran un alto índice de desplazamiento forzado y los Parques Nacionales Naturales que presentaran gran volumen de informalidad y ocupación.

Posteriormente, en la segunda fase, llevó a cabo un proceso de alistamiento, compilación y depuración de información para establecer los folios de matrícula inmobiliaria objeto de análisis en el trabajo de campo. En la tercera fase, se realizaron los estudios jurídicos de títulos inscritos en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos cotejados con los documentos públicos registrados. Finalmente, se consolidaron y analizaron los estudios tradicionales, dando como resultado la identificación de aproximadamente 69 tipologías de despojo de tierras en el país.

Dentro de las citadas tipologías, la Superintendencia constató que la concentración de tierras rurales en UAF fue reiterada y que se llevó a cabo por medio de actos como:

- Remates dentro de procesos ejecutivos hipotecarios sobre predios inicialmente adjudicados como baldíos bajo la Ley 135 de 1.961, Ley 30 de 1.988 o Ley 160 de 1.994, que fueron rematados a favor de una misma persona jurídica o natural sobrepasando los límites máximos fijados para la UAF.
- Declaraciones judiciales de pertenencia sobre áreas de predios que inicialmente fueron adjudicados como baldíos en vigencia de la L. 160/94, excediendo el límite máximo fijado para la UAF vigente para la región.
- Liquidación de comunidades, sociedades conyugales o patrimoniales cuando los cónyuges son propietarios de otros predios adjudicados como baldíos, bajo cualquiera de los regímenes de Ley 135 de 1961, Ley 30 de 1.988 o Ley 160 de 1.994.

En este orden de ideas, según información oficial de la Superintendencia divulgada en el año 2.014, de conformidad con los registros inmobiliarios, existen aproximadamente 762.807 hectáreas acumuladas equivalentes a 1.107 Unidades Agrícolas Familiares concentradas así:

**Tabla 11. Relación de UAF acumulada informe SNR**

| Departamento  | Municipio  | Hectáreas Acumuladas | UAF's Acumuladas Aprox. |
|---|--|----------------------|-------------------------|
| Norte de Santander                                      | Tibú UAF 36 has  | 4.103 hectáreas      | 114                     |
| Antioquia   | Turbo - Necoclí<br>Fondo ganadero UAF 68 has             | 3.690 hectáreas      | 54                      |
|   | Turbo UAF 68 has   | 950 hectáreas        | 14                      |
| Meta  | San Martín UAF 1840 has                                  | 80.063 hectáreas     | 59                      |
|   | Puerto López UAF 1840 has                                | 206.347 hectáreas    | 112                     |
|   | Casos Especiales Puerto López UAF 920 has                | 66.337 hectáreas     | 72                      |
| Caquetá   | San Vicente del Caguán UAF 117 has                       | 130.000 hectáreas    | 214                     |
|   | Florencia UAF 117 has                                    | 18.455 hectáreas     | 158                     |
|   | Puerto Rico UAF 78 has                                   | 319 hectáreas        | 4                       |
| Casanare  | Paz de Ariporo, Orocué y Yopal. UAF máxima 843 has       | 136.259 hectáreas    | 161                     |
| Cesar   | Valledupar UAF máxima 36 has                             | 2.905 hectáreas      | 80                      |
| Vichada   | Casos Especiales ORIP Puerto Carreño UAF máxima 1725 has | 113.379 hectáreas    | 65                      |
| <b>TOTAL: 762.807 hectáreas equivalen a 1.107 UAF's</b> |  |                      |                         |

**FUENTE: Estudios realizados por la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, 2.013.**

Los valores obtenidos en el anterior cuadro resultan de dividir el total del área revisada por municipio entre el límite máximo fijado para la UAF en la resolución 041 de 1.996 para cada zona relativamente homogénea. El número de hectáreas acumuladas según los estudios registrales se encuentran en cabeza de una misma persona. Esta tabla muestra que los departamentos con mayor número de concentración de UAF proveniente de adjudicación de terrenos baldíos de la Nación en Caquetá seguido de Meta y Casanare. Regiones del país que además se caracterizan por tener extensiones de UAF bastante amplias, e incluso unas de las más altas de las zonas relativamente homogéneas.

En ese orden de ideas, a través de los informes jurídicos de la Superintendencia, que solo se realizaron en algunos municipios del país sobre una pequeña muestra de adjudicaciones, se confirman los resultados de los estudios académicos realizados con base en el índice Gini bajo la variable UAF a que se hizo alusión en la tabla 2 del capítulo 1, en donde se pudo establecer que la figura de la Unidad Agrícola Familiar, diseñada como una estrategia de política agraria para prevenir una estructura deforme de la propiedad no causa los efectos esperados, pues al ser utilizada como una variable para la medición del índice Gini de tierras, sigue mostrando desproporción en el reparto de la propiedad rural, en ese sentido no es un instrumento que revele una disminución significativa de la concentración de la tierra. En estricto sentido, si la política funcionara no debería registrarse ninguna acumulación de UAF.

Los diagnósticos registrales, se han convertido en importante insumo, no solo para la misma Superintendencia, sino para otras entidades del Estado, que tienen relación directa con la administración de tierras en el país, como lo es el INCODER hoy ANT, entidad que frente a un número muy pequeño de casos ha interpuesto alrededor de 10 acciones de nulidad en aplicación del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994 contra sociedades como el Grupo Mónica de Colombia SAS, Multinacional Cargil, Fiducia Helm Trust S.A, The Forest Company (Wood/Timberland- Holdings Limited), entre otros como se señala en el anexo 5 de la presente investigación.

## 1. Estudio de casos

El estudio de casos se hace a partir del análisis de títulos inscritos en sus correspondientes folios de matrícula inmobiliaria los cuales reflejan la real situación jurídica de los inmuebles en Colombia.

En ese orden de ideas, con base en los diagnósticos registrales realizados por la Superintendencia de Notariado y Registro, se escogieron aquellos predios que cumplieran con las siguientes características, por un lado que hubieran nacido a la vida jurídica mediante una adjudicación de baldíos por parte del Estado, y por otro lado, que actualmente figuren en propiedad o tenencia de una misma persona sobrepasando los límites fijados para las UAF en los municipios de Mapiripan y Vista Hermosa en el departamento del Meta y Santa Rosalía y La Primavera en el departamento del Vichada, que son las regiones del país cuya UAF está comprendida por el mayor número de hectáreas.

Las categorías de análisis que se presentan, se soportan en la concepción teórica de los casos fáciles y los casos difíciles planteada por Alexy y MacCormiK, expuesto por Manuel Atienza en su obra “Razones del Derecho: Teorías de la argumentación jurídica” (Atienza, 2003). Estos autores sostienen que, frente a los casos fáciles, rutinarios o claros, las premisas fácticas y jurídicas se encuentran con tal nitidez, que la conclusión se consigue con solo aplicar un proceso lógico deductivo, es decir, existe un acuerdo general sobre el significado de los términos contenidos en el enunciado y como consecuencia se disminuye la participación del intérprete en su configuración. Por tanto en los casos rutinarios, existe una clara identificación entre la norma y la realidad a la que se refiere dicho significado. Pero cuando hay problemas sobre la naturaleza de los términos que componen el enunciado jurídico, ya sea por la vaguedad o ambigüedad del lenguaje, o porque los hechos no

coinciden con los términos de la ley, en tanto los enunciados no apuntan a una realidad física sino a una realidad constituida de acuerdo con finalidades y criterios humanos, aparecen los casos difíciles, extraordinarios o de penumbra como los llama la doctrina.

Para los citados doctrinantes, la dificultad de un caso difícil puede provenir de una doble vertiente: a) con relación a la norma, problemas normativos, y b) con relación a los hechos, problemas fácticos. En primer caso, puede ocurrir que o no exista norma, es decir una laguna, o bien que existiendo, se presenten problemas de interpretación. Según el planteamiento de MacCormick, pueden resumirse en cuatro los problemas que dan lugar a la aparición de un caso difícil: problemas de interpretación y de relevancia en la premisa normativa -premis mayor; problemas de prueba y de calificación en la premisa fáctica -premis menor. Por lo tanto, en principio, en los casos difíciles pueden coexistir varias respuestas correctas, debido a que la falta de claridad hace posible que una pluralidad de interpretaciones pueda presentar diferentes repuestas para un mismo asunto, o en los casos más difíciles o trágicos, ni siquiera puede existir una respuesta correcta conforme al ordenamiento jurídico (Atienza, 2.003).

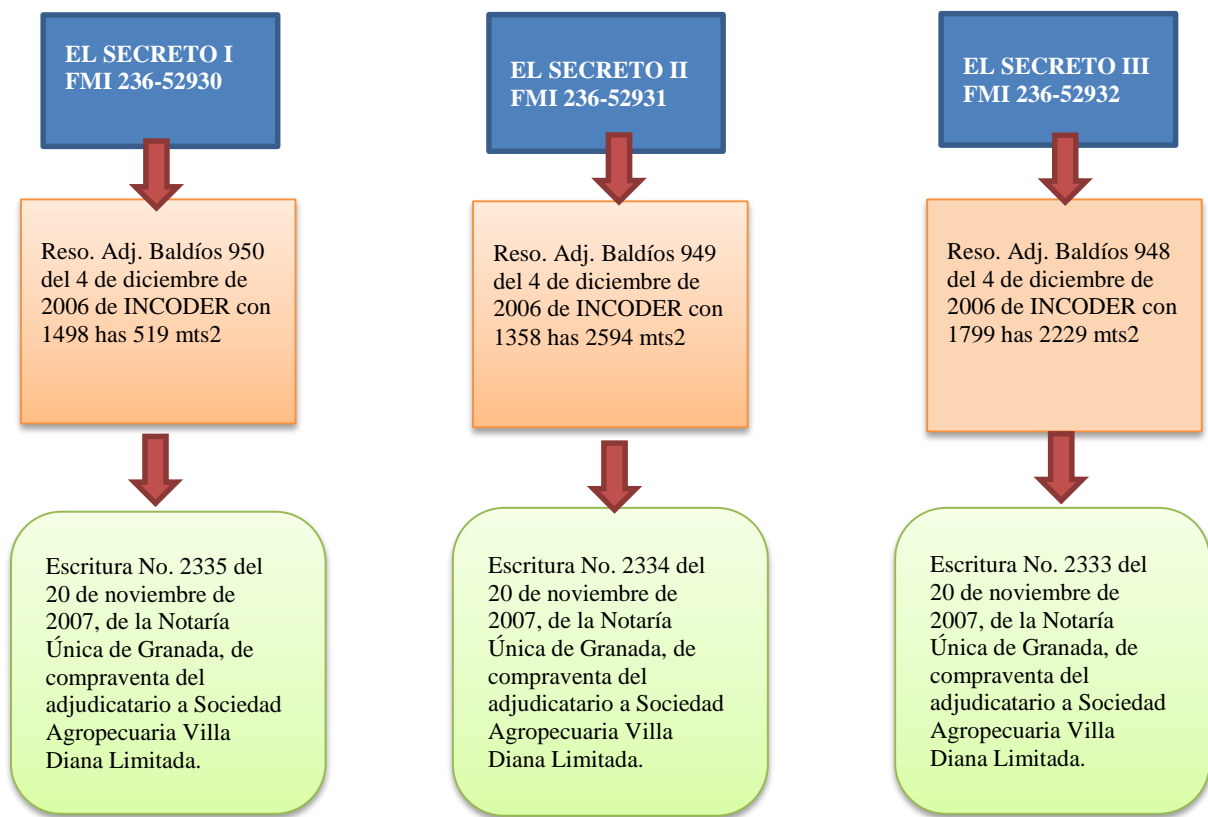
Con este estudio de casos, se pretende comprobar la hipótesis consistente en que la premisa jurídica o mayor contenida en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, que consagra la prohibición de acumular UAF en cabeza de una misma persona, contiene un alto grado de indeterminación y ambigüedad en su lenguaje, lo que propicia varias interpretaciones que truncan la equitativa distribución de la propiedad rural y no alcanza a contemplar todos los presupuestos fácticos o premisas menores que se presentan en la realidad jurídica del campo colombiano.

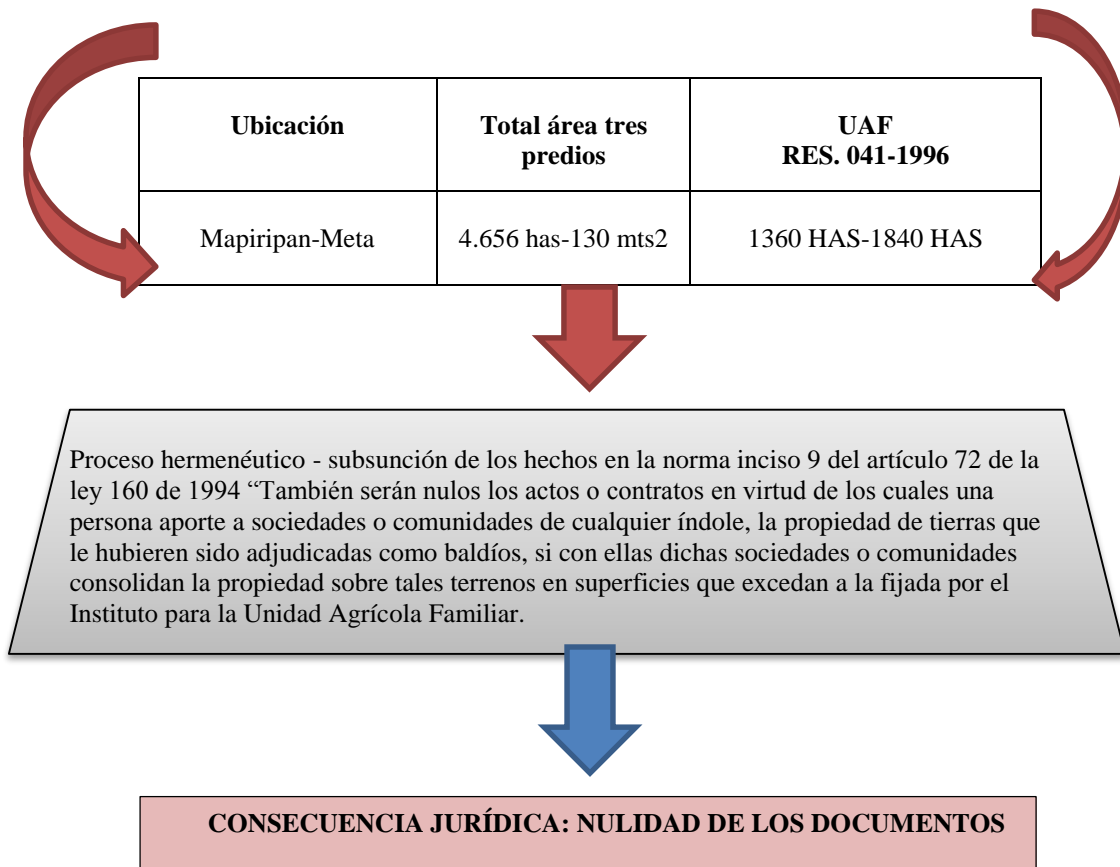
### 1.1. Caso fácil: Sociedad Agropecuaria Villa Diana LTDA

El Informe denominado “Situación registral de predios rurales en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín Meta”, elaborado en el marco del Proyecto de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro en agosto de 2.011, evidenció entre otros aspectos, que las parcelas identificadas con el nombre El Secreto I, Secreto II y Secreto III, inician su tradición con base en una resolución de adjudicación de baldíos en vigencia de la Ley 160 de 1.994, tal y como se observa en los cuadros de estudio plasmados en los anexos 4.2, 4.3 y 4.4 de este trabajo y se explica con el siguiente flujograma.

#### Tradición Predios Sociedad Agropecuaria Villa Diana LTDA. Mapiripán-Meta

##### Caso Fácil





**Flujograma 3. Fuente. Elaboración propia del autor con base en la revisión de folios de matrícula inmobiliaria, estudio de títulos anexos 4.2, 4.3 y 4.4.**

Con el anterior esquema, se evidencia jurídicamente la concentración de la propiedad, toda vez que un solo titular, para este caso la Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada, adquiere la propiedad de varios predios provenientes de la adjudicación de baldíos, superando la UAF definida en la Resolución No. 041 de 1.996 y transgrediendo así el artículo 72 de la Ley 160 de 1.994. En este caso, la misma persona jurídica por medio de varias escrituras públicas y en diferentes actos jurídicos adquiere diferentes predios cuyas áreas exceden los límites legales en una misma zona relativamente homogénea, esto es, sumadas las áreas de los tres predios, en conjunto asciende a 4.565 has con 013 mts<sup>2</sup>, y la UAF para la zona es de 1.360 a 1.840 mts<sup>2</sup>.

Analizados los anteriores hechos, o premisa menor, desde el punto de vista de la argumentación jurídica, se observa con claridad que los mismos encuadran perfectamente en el enunciado jurídico, premisa mayor, por lo tanto, una vez que se ha llevado a cabo la interpretación, hay unanimidad en el significado de los términos lingüísticos de la norma, pues se comprueba que la parte fáctica coincide con los que contempla el enunciado. En ese orden de ideas, la consecuencia jurídica se traduce en que las escrituras públicas 2333, 2334 y 2335 del 20 de noviembre de 2.007 de la Notaría Única de Granada Meta, están viciadas de nulidad que debe ser declarada por el juez.

### **1.2. Caso Difícil y Caso Trágico**

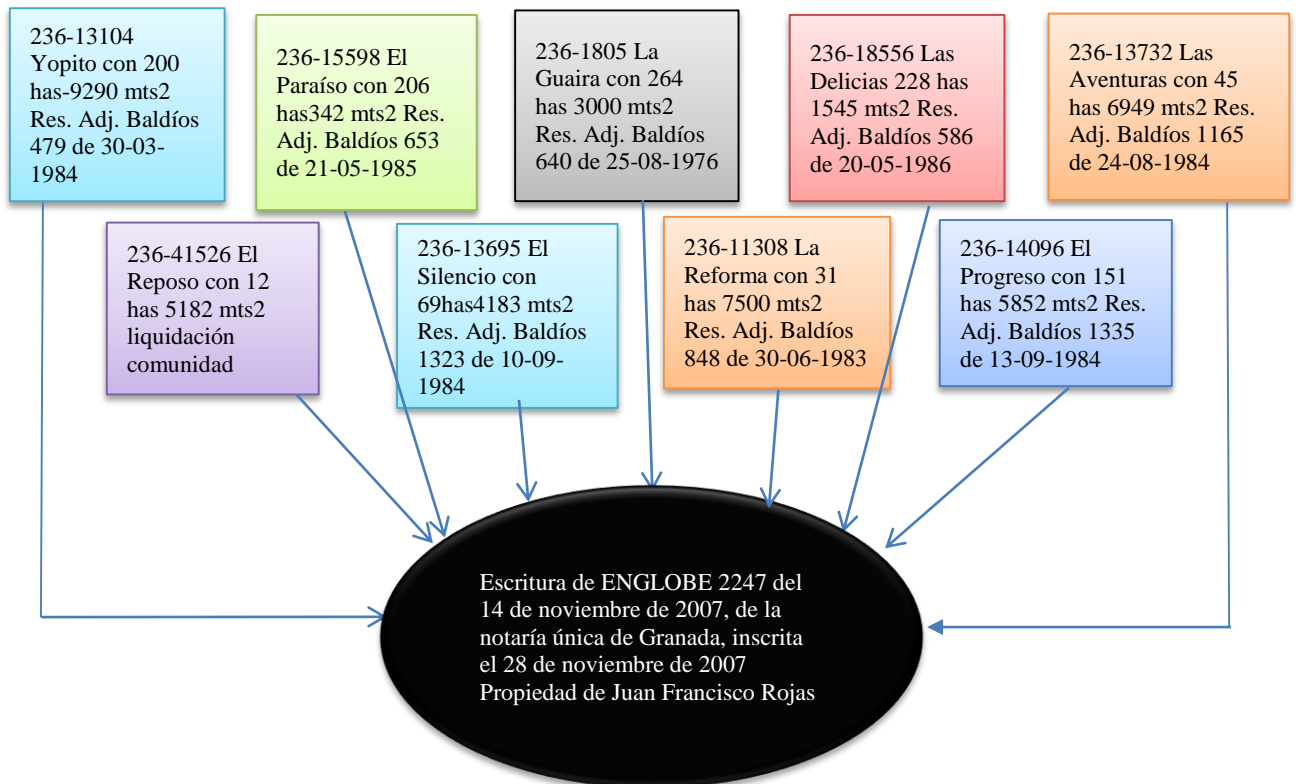
En esta parte, se analizan dos casos, el primero corresponde al predio denominado El Paraíso que refleja la existencia de una indeterminación en la palabra “inicialmente adjudicados como baldíos”, y debido a las diversas interpretaciones se torna en un caso difícil. También se estudia el caso del grupo empresarial Riopaila Castilla S.A, el cual si bien no se extrajo de los diagnósticos registrales de la Superintendencia de Notariado y Registro, se escogió por su relevancia en medios de comunicación y se reconstruyó y analizó a partir de la acción popular que interpuso el INCODER contra el mencionado grupo empresarial. Este último caso puede catalogarse como trágico, en palabras de Manuel Atienza en su publicación “Los Límites de la Interpretación Constitucional de nuevo sobre los casos trágicos”, al considerar que el elemento de tragedia se da en la medida que no puede alcanzarse una solución que no vulnere un elemento esencial del ordenamiento jurídico (Atienza, 1.997) como se explica más adelante.

### 1.2.1. Predio El Paraíso

El predio denominado El Paraíso se encuentra ubicado en el municipio de Vista Hermosa en el departamento del Meta, se identifica registralmente con la matrícula inmobiliaria número 236-54589 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín. Su área asciende a 1.110 hectáreas con 6.078 metros cuadrados.

Su vida jurídica empieza con la inscripción de la Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la Notaría Única de Granada, registrada el 28 de noviembre de 2007, por medio de la cual se realiza el englobe de 9 predios, todos inicialmente adjudicados como baldíos, sin embargo, tales adjudicaciones se realizaron **antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1.994** tal y como se observa en estudio jurídico del anexo 4.1 de esta investigación y como se muestra en el siguiente diagrama:

#### Tradición Finca El Paraíso /Vista Hermosa-Meta



| Folio de Matrícula Inmobiliaria | Tipo  | Ubicación          | Área              | UAF RES. 041-1996        |
|---------------------------------|-------|--------------------|-------------------|--------------------------|
| 236-54589                       | Rural | Vista Hermosa-Meta | 1110has – 6078m2. | 59-80 HAS<br>102-138 HAS |



Proceso hermenéutico - subsunción de los hechos en la norma inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1994  
 “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...”

?

**CONSECUENCIA JURÍDICA: NULIDAD DEL DOCUMENTO PÚBLICO**

**Flujograma 4. Fuente: elaboración propia del autor con base en revisión de folios de matrícula y estudio de títulos anexo 4.1.**

Este caso, que en principio podría solucionarse con la aplicación simple del silogismo jurídico como un caso fácil porque todos los predios provienen inicialmente, según su tradición, de una adjudicación de baldíos y son englobados posteriormente por una misma persona natural; se torna en un caso difícil al considerar que en virtud de la aplicación del principio superior de derecho del efecto general inmediato de la ley, en el sistema jurídico colombiano está proscrita la irretroactividad de la ley en perjuicio de los derechos adquiridos. En ese sentido, hay que tener en cuenta que la Ley 160 de 1994, entró en vigencia el 5 de agosto de ese año, y es a partir de esa fecha que los terrenos baldíos de la Nación se adjudican en UAF y se fijan límites mínimos y máximos por parte del INCORA.

Atendiendo a esa circunstancia, nace el siguiente interrogante hermenéutico:

¿La restricción para adquirir predios inicialmente adjudicados como baldíos de que trata el artículo 72 de la ley 160 de 1994, se aplica solamente para aquellos actos de

compraventa o de transferencia de dominio sobre predios que fueron adjudicados como baldíos después de la entrada en vigencia de la citada ley, cuyas extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares del respectivo municipio o zona?

Este problema interpretativo fue puesto en conocimiento por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho ante el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente, William Zambrano Cetina, Corporación que el 22 de enero de 2.009<sup>68</sup>, se pronunció indicando que:

Antes de la entrada en vigencia de la ley 160 de 1994 era el legislador quien fijaba directamente el área máxima adjudicable para todo el país que por regla general era 450 has (art. 29 de la Ley 135 de 1961), con algunas excepciones hacia arriba (art. 30 ibídem) o hacia abajo (art. 31 ibídem) de ese límite.

En ese sentido, es posible que un predio adjudicado antes de 1994 haya comprendido una extensión superior a la fijada posteriormente para la Unidad Agrícola Familiar de la respectiva zona o municipio con base en lo dispuesto en la Ley 160 de 1994.

Sin embargo, para la Sala es claro que ello no afecta la legalidad de la adjudicación inicial, ni por tanto, la libre negociabilidad posterior del bien, pues respecto de éste su titular ya tiene un derecho adquirido (al haberse configurado con base en la legislación vigente en su momento), que no puede ser afectado por normas

---

<sup>68</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente William Zambrano Cetina, 22 de enero de 2009, radicado 1930, número de radicación 11001-03-06-000-2008-00083-00. Referencia Límites a la adquisición de bienes baldíos Unidad Agrícola Familiar.

posteriores (art. 58 CP). Por tanto, frente a esos bienes, el principio de irretroactividad de la ley protege las situaciones consolidadas conforme a derecho. Además, en la medida que el inciso 9 del art. 72 de la ley 160-1994 se refiere a la prohibición de adquirir dos o más predios inicialmente adjudicados como baldíos cuando la suma de extensiones excede el límite de la Unidad Agrícola Familiar, es claro que tal limitación no cobija la negociación de un predio adjudicado válidamente en una fecha determinada, por el hecho de que con posterioridad se reduzca por la autoridad competente, la extensión máxima adjudicable de un determinado territorio o zona del país.

Respecto de tales bienes (los adjudicados válidamente en una fecha y que posteriormente resultan tener una extensión superior a nuevos límites máximos de adjudicación), la prohibición de la ley 160 de 1994 aplicará entonces únicamente hacia futuro, esto es, respecto de la imposibilidad de su titular no de enajenar o negociar su bien, sino de adquirir adicionalmente a ese predio, la propiedad de otros bienes adjudicados como baldíos en exceso del límite de la UAF de la respectiva zona. (Consejo de Estado 2.009)

Así entonces, para la Sala de Consulta Civil, sí opera la restricción para aquellos contratos de compraventa o de transferencia de dominio efectuado con posterioridad a la ley, mediante los cuales el adquirente compra varios predios inicialmente adjudicados como baldíos con anterioridad a la ley, cuando tales titulares venden a un mismo adquirente predios cuyas sumatorias de áreas exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para la UAF en el respectivo municipio o región, más aún dice tal Corporación, porque quien adquiere debe respetar el fin constitucional de democratización de la tierra.

Analizando este caso bajo la lupa de argumentación jurídica, cuando se tiene problemas para poder encontrar respuesta en alguna norma jurídica, MacCormick opina que una decisión ante este tipo de casos está mínimamente justificada si a) es universal y b) por un lado si mirando hacia el Derecho la decisión guarda los requisitos de coherencia y consistencia con el sistema jurídico mirando hacia el mundo (Atienza, 2.003).

La universalidad entonces, obedece a que la solución correcta debe contener una relación, en el sentido de que siempre que se produzcan hechos similares se vinculen con una misma conclusión desde un punto de vista jurídico, a la manera de causa y efecto. Lo que hace justo al principio de universalidad es que responde a la idea de seguridad jurídica es un requisito del imperio de la ley; así pues, es un medio para evitar la arbitrariedad. No hay que confundir la universalidad con la igualdad, pues ésta no se refiere al número de individuos a los que se aplica la norma sino que atañe a las condiciones de aplicación que la norma estatuye para que pueda desplegar sus consecuencias (Atienza, 2.003).

En ese orden de ideas, la universalidad en el caso del predio El Paraíso corresponde a que la nulidad de los documentos públicos a que se refiere el inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1.994, aplica a los predios adquiridos por una misma persona, cuando los mismos sobrepasan los límites fijados para la UAF y provienen de adjudicación de baldíos incluso antes del 5 de agosto de 1994, si bien sus adjudicatarios pueden negociarlos sin ninguna restricción porque su adjudicación fue válida, quien los adquiere debe observar los fines constitucionales que pretende la nueva legislación en cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de los campesinos colombianos.

Además de la universalidad, la interpretación, debe estar dotada de coherencia y consistencia. La coherencia para MacCormick (Atienza, 2.003), se refiere a la necesidad de

que la solución se adecue al conjunto de principios y valores que se derivan armónica y racionalmente del sistema jurídico. En ese orden de ideas, la justificación de segundo nivel en este caso, radica en que la solución está conforme a los postulados constitucionales de la función social de la propiedad, la garantía del acceso a la propiedad rural de un mayor número de persona, a la necesidad de corregir la concentración de la tierra y evitar el acaparamiento de los terrenos baldíos. Lo que es coherente con los artículos 58, 64 y 65 de la Constitución Política de 1.991 y los objetivos y finalidades de la política agraria descrita en la ley 160 de 1.994.

### **1.2.2 Grupo Empresarial Riopaila Castilla S.A.**

A la par de los casos rutinarios, o de fácil interpretación y los difíciles que se explicaron, también se han podido evidenciar casos llamados trágicos, que son aquellos que también son difíciles y pueden tener varias respuestas, sin embargo, a diferencia de los difíciles, las respuestas pueden no ser correctas, teniendo en cuenta que cualquier solución que se escoja podría ser contraria al ordenamiento jurídico al ser contradictoria con otra solución que admita el mismo sistema normativo. En palabras de Sastre Ariza 1.993, “fuera del enfoque desde el que se realiza esta distinción podríamos pensar que siempre ocurre un caso trágico cuando existe una contradicción entre el Derecho Positivo y lo que se piensa que debería ser el derecho positivo” (pág.302).

En el caso que se analiza a continuación, en principio no existe un incumplimiento directo de la prohibición legal de concentrar propiedad rural, sin embargo de un análisis detallado, se observa que se busca sacar provecho de grandes extensiones de tierras adjudicadas como baldíos en pro de un mismo beneficio particular, mediante la evasión de la restricción establecida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1.994.

Como contexto del caso, se tiene que Riopaila Catilla S.A., es una empresa colombiana que desarrolla actividades de tipo agroindustrial, especialmente en la producción y comercialización de azúcar, miel y alcohol, dirigidos a los mercados nacionales e internacionales. Uno de los más grandes y recientes proyectos que ha emprendido esta sociedad, es el denominado “la conquista” en el Departamento del Meta, basado principalmente en las operaciones para el suministro de caña de azúcar a la empresa Bioenergy Zona Franca SAS, de igual forma, a partir del año 2.010 se empezó a hablar del “Proyecto Veracruz”, que consiste en el desarrollo de la estrategia de diversificación y sostenibilidad empresarial de largo plazo en la zona de la Altillanura colombiana, los Llanos Orientales y la Orinoquía, iniciando por los municipios de Santa Rosalía y La Primavera en el departamento del Vichada.

Este proyecto, según el Informe de la Universidad de los Andes 2.014:

...busca concretar en el horizonte del 2030, con la colaboración operativa, técnica y financiera de “jugadores de primer nivel internacional”, el tercer nivel en la estrategia de desarrollo sostenible de la empresa. Así, en cerca de 50.000 ha controladas por la empresa, localizadas entre los mencionados municipios, además de la eventual asociación con propietarios de terrenos aledaños e inversionistas de primer nivel interesados en coparticipar, se promueve un “Programa de Diversificación Productiva de Naturaleza Agroindustrial, que contempla Proyectos productivos organizados por líneas especializadas de negocios...” (Universidad de los Andes, 2.014, pag.18),

Dentro de las justificaciones del inicio de “la conquista” de la región oriental del país a manos del Ingenio Riopaila Castilla S.A, en el mencionado informe, se revela que:

...debido a que en Colombia la industria azucarera es uno de los principales pilares de la actividad productiva, en el Valle del Cauca existen aproximadamente 230.000 hectáreas sembradas en caña de azúcar, de las cuales, la sociedad opera en 47.000 hectáreas, por tal razón, la tierra disponible para la siembra de caña en condiciones de competitividad para la producción en el campo se encuentra saturada en el departamento del Valle del Cauca, y sus regiones aledañas como Cauca, Risaralda y Quindío, situación que llevó a la empresa a buscar nuevos lugares para ejecutar su actividad industrial.

La necesidad de adquirir grandes extensiones de tierra en una misma región del país para el desarrollo del Proyecto, área que sumada, ascendía a más de lo permitido por las normas vigentes para la Unidad Agrícola Familiar establecida en la Resolución 041 de 1.996 y lo previsto en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, llevó a la constitución de 27 personas jurídicas diferentes bajo el tipo societario de Sociedad por Acciones Simplificada (S.A.S.), con un único accionista; cada sociedad a su vez, debía adquirir el dominio de 27 predios adjudicados inicialmente como baldíos, para consolidar un área total de aproximadamente veintinueve mil hectáreas (29.000 ha), posteriormente cada S.A.S suscribiría sendos contratos de arrendamiento mediante escritura pública por un término de 30 años, para de esta forma tener el control de toda la tierra requerida para la ejecución del proyecto a través de la conformación de un Grupo Empresarial. (Universidad de los Andes, 2014, pág. 13)

En ese orden de idea, en el siguiente flujo grama se observa como el proyecto Veracruz se materializa en la realidad jurídica y figuran en el registro inmobiliario las adquisiciones realizadas por parte de cada Sociedad por Acciones Simplificada.

No obstante, a pesar que en instrumentos públicos no se constata la existencia de figura comercial de un grupo empresarial, si se vislumbra la cantidad total de predios adquiridos y el área total en su poder como se pasa a explicar.

### Caso Riopaila Castilla S.A. Municipios de Santa Rosalía y La Primavera -Vichada

#### Caso Trágico

| Predio FMI              | Sociedades por Acciones Simplificadas SAS | Resolución Adj. Bald | Área has  |
|-------------------------|---|----------------------|-----------|
| EL MILAGRO 540-949      | AGROFORESTAL EL MILAGRO S.A.S             | 1576/92              | 1181,933  |
| COSTA RICA 540-1035     | AGROFORESTAL ORIENTE S.A.S.               | 1214/93              | 1069,6875 |
| SIMARU 540-926          | AGROFORESTAL RIOGRANDE S.A.S.             | 1575/92              | 777,1360  |
| BUENOS AIRES 540-2544   | AGROFORESTAL ACACIAS S.A.S.               | 681/96               | 1293,9500 |
| LA PRADERA 540-1037     | AGROFORESTAL LA PRADERA S.A.S.            | 1237/97              | 854,6000  |
| MATA AZUL 540-1933      | AGROFORESTAL MATA AZUL S.A.S.             | 138/97               | 1293,4900 |
| EL PARAISO 540-5997     | AGROFORESTAL EL PARAISO S.A.S.            | 564/09               | 300       |
| LOS LAURELES 540-5970   |   | 559/09               | 300       |
| SAMARIA 540-2568        | AGROFORESTAL CEIBA VERDE S.A.S.           | 359/97               | 420,3700  |
| SAN FELIPE 540-937      | AGROFORESTAL LLANOGRANDE S.A.S.           | 1571/92              | 1726      |
| SIGON 540-1349          | AGROFORESTAL PUERTO LÓPEZ S.A.S.          | 1254/93              | 2998,4109 |
| LA CRISTALINA 540-6074  | AGROFORESTAL BELLAVISTA S.A.S             | 573/09               | 300       |
| MATA NEGRA 540-922      | AGROFORESTAL ALCARAVAN S.A.S.             | 1565/92              | 955,6050  |
| PALMA SECA 540-1932     | SEMILLAS Y ALIMENTOS S.A.S.               | 290/97               | 1293,4627 |
| LAS BRISAS 540-1930     | AGROFORESTAL LAS BRISAS S.A.S.            | 310/97               | 1293,4098 |
| PUERTO DABEIBA 540-2061 | AGRO VERACRUZS.A.S.                       | 512/97               | 467,7006  |
| SAN ANDRES 540-2044     |   | 460/97               | 763,5298  |
| TAMANACO 540-           | AGROFORESTAL                              | 113/93               | 1293,6500 |

**GRUPO EMPRESARIAL**  
Unidad de Propósito y dirección



La explotación predial se llevó a cabo por medio de contratos de arrendamiento, que no fueron registrados. El objeto de los contratos era explotar los predios para desarrollar el Proyecto Veracruz

|                          |                                  |         |           |
|--------------------------|----------------------------------|---------|-----------|
| 1931                     | TAMANACO S.A.S.                  |         |           |
| LA INDEPENDENCIA 540-952 | AGROFORESTAL CASABLANCA S.A.S.   | 2029/92 | 1450,3539 |
| LA MACARENA 540-2062     | AGROFORESTAL LA MACARENA S.A.S.  | 565/97  | 800,5525  |
| LA FORTALEZA 540-1929    | AGROFORESTAL LOS LAURELES S.A.S. | 141/97  | 1293,2721 |
| LA PRADERA 540-3188      | AGROFORESTAL LAS PALMAS S.A.S.   | 1237/97 | 854,2280  |
| LA CHAMUSCADA 540-1018   | AGROFORESTAL MIRAFLORES S.A.S.   | 1614/93 | 2916,9668 |
| ROTTERDAM 540-1540       | AGROFORESTAL ROTTERDAN S.A.S.    | 426/95  | 2908,2732 |
| MIAMI 540-1036           | AGROFORESTAL LUCERNA S.A.S.      | 1259/93 | 857,9785  |

TODOS LOS FOLIOS REGISTRAN EN SUS ÚLTIMAS ANOTACIONES MEDIDA CAUTELAR DEMANDA ACCIÓN POPULAR DE INCODER A CADA SAS Y AL GRUPO EMPRESARIAL RIOPAILA CASTILLA S.A. – SOCIEDAD RIOPAILA CASTILLA SA

| Ubicación                  | Total área predios       | UAF RES. 041-1996 |
|----------------------------|--------------------------|-------------------|
| Santa Rosalía-La Primavera | 29.664has con 5.603 mts2 | 956 has -1294 has |

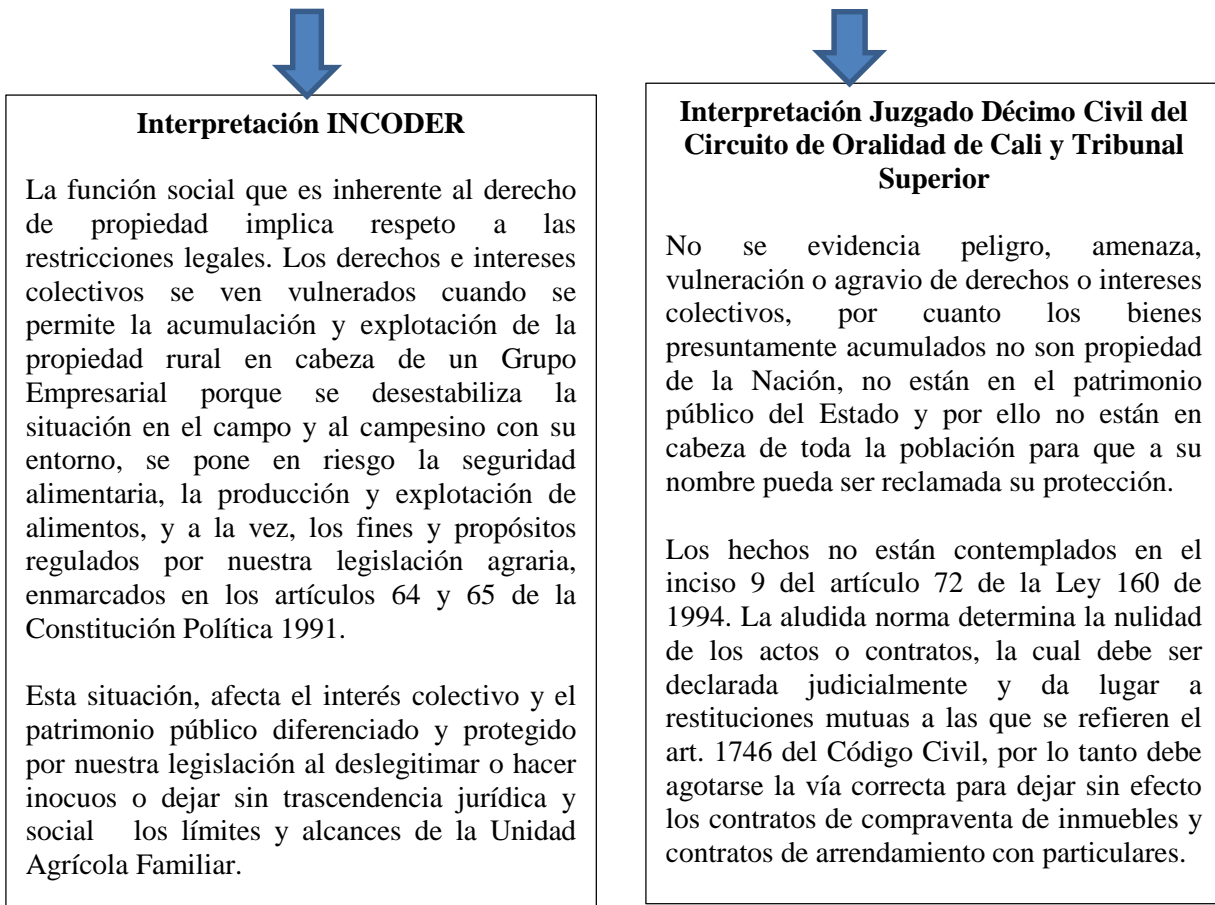
?

Proceso hermenéutico – **Caso difícil o Trágico?** Los hechos no se subsumen claramente en la norma inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1994 “*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.*”

**No basta con el simple proceso lógico deductivo. Existen varias interpretaciones.**

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER

Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Cali y Tribunal Superior



**Flujograma 5. Elaboración propia del autor con base en revisión de matriculas inmobiliarias e informe de “Proyecto Veracruz” de la Universidad de los Andes 2.014.**

Frente a este caso, es importante resaltar que el INCODER no interpuso la acción de nulidad contra los actos de compraventa y arrendamiento de los 27 predios, que es la consecuencia jurídica que se deriva del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994 al evidenciarse una posible concentración de tierras provenientes de adjudicación de baldíos.

Sin embargo, dada la presunta acumulación de Unidades Agrícolas Familiares, INCODER ejerció una acción constitucional ante el juez de lo contencioso administrativo, consistente en una acción popular regulada en la Ley 472 de 1.998, en lugar de la acción civil de nulidad contemplada en ley agraria.

La mencionada acción popular, de conformidad con la información suministrada por la Oficina Asesora Jurídica de INCODER, pretendía que se declarara vulnerado el interés general y colectivo por la concentración de UAF en cabeza del grupo empresarial Riopaila Castilla S.A., y en consecuencia se dejaran sin efecto los contratos de adquisición y arrendamiento. Esta acción fue resuelta el 15 de septiembre de 2015 por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Cali en los siguientes términos:

...No se evidencia peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, por cuanto los bienes no son propiedad de la Nación, no están en el patrimonio público del Estado y por ello no están en cabeza de toda la población para que a su nombre pueda ser reclamada su protección.

...el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (...) determina la nulidad de los actos o contratos, la cual debe ser declarada judicialmente y da lugar a restituciones mutuas a las que se refieren el art. 1746 del C.C., teniendo en cuenta que se pretende dejar sin efecto los contratos de compraventa de inmuebles y contratos de arrendamiento con particulares. (Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Cali, 2.015)

El 17 de noviembre de 2015<sup>69</sup> el Tribunal Superior de Cali, decidió el recurso de apelación confirmando la decisión del a quo por ser la acción popular improcedente ante un caso de concentración de UAF, al haber salido los predios del dominio de la Nación y por consiguiente no verse afectado ninguna clase de interés y derecho colectivo.

---

<sup>69</sup> Tribunal Superior Distrito Judicial de Santiago de Cali, Sala Civil, Sentencia del 17 de noviembre de 2015, Acción Popular con radicado 76001-31-03-010-2014-00511-01, Magistrado Ponente José David Corredor Espitia, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER contra Grupo Empresarial Riopaila Castilla S.A.

Por otro lado, es preciso traer a colación lo conceptuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 29 de noviembre de 2.012, con ponencia del Consejero Luis Fernando Álvarez Jaramillo, al consultarse sobre los límites a la adquisición de bienes baldíos, Unidad Agrícola Familiar, en donde además se trató el tema de los grupos empresariales. Dicha consulta, se produjo a solicitud del Ministerio de Justicia, en virtud de la solicitud hecha por la Superintendencia de Notariado y Registro. En esta oportunidad se le preguntó entre otras cosas al Alto Tribunal:

8. ¿Si las sociedades que conforman un Grupo Empresarial adquieren a nombre propio (y no del grupo empresarial) predios inicialmente adjudicados como baldíos que, al sumarse superan el límite máximo de la UAF establecida para la respectiva región o municipio, debe entenderse dicha operación como concentración de UAF en cabeza del grupo empresarial? (SNR, 2.012)

9. ¿Se entiende que existe concentración de UAF cuando una o más personas constituyen varias sociedades por acciones simplificadas-SAS, a través de ellas, adquieren predios inicialmente adjudicados como baldíos que sumadas sus respectivas áreas, superan el límite máximo establecida para la respectiva región o municipio? (SNR, 2012)

Ante estos cuestionamientos, el Consejo de Estado concretamente indicó con relación a la pregunta número ocho que:

Según el artículo 28 de la ley 222 de 2.005 “Habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando la existencia y actividades de todas las entidades persiga la consecución de un objetivo

determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo individual del objeto social o actividad de cada una de ellas.

Corresponderá a la Superintendencia de Sociedades, o en su caso a la de Valores o Bancaria, determinar la existencia del grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que lo originan. (Consejo de Estado, 2.012)

Bajo estos supuestos hay que entender que cuando hay un grupo empresarial, debidamente determinado por la Superintendencia correspondiente, la adquisición por parte de las sociedades que lo conforman, de predios inicialmente adjudicados como baldíos, debe tomarse como concentración ilegal de tierras, cuando la suma de todas ellas superen el límite máximo de la UAF establecida para la respectiva zona o región. (Consejo de Estado, 2.012)

Dando respuesta a la pregunta nueve, el Consejo de Estado dijo:

Si, pues el inciso 8 (sic 9), del artículo 72 de la ley 160 de 1994 determina con claridad que para la aplicación de las prohibiciones previstas en dicho artículo entre las que se incluye la concentración de UAF, se tendrá en cuenta las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas. (Consejo de Estado, 2.012)

Así las cosas, se puede decir que el Consejo de Estado en principio considera que si bien el grupo empresarial no se trata de una persona jurídica que pueda violar la prohibición legal de concentrar UAF con su sola constitución, es preciso tener presente que desde un punto de vista sistemático, si se verifica la unidad de propósito y dirección determinado por la matriz o controlante, según el pronunciamiento por parte de la Superintendencia de Sociedades, verificándose que la finalidad es acumular o acaparar la tierra, debe tomarse

como una actuación ilegal, sin embargo no especifica el Consejo de Estado si lo que se viola es lo dispuesto en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, o si esa ilegalidad deviene de la normatividad penal al requerirse una intención dolosa de acaparar tierra.

A pesar de las consideraciones del Consejo de Estado, se considera que a esta solución le falta consistencia y coherencia con el ordenamiento jurídico, toda vez que un grupo empresarial no es una persona ni natural ni jurídica, y la unidad de propósito y dirección no puede considerarse jurídicamente igual a una transferencia del derecho de dominio, por lo tanto faltarían varios de los presupuestos fundamentales para aplicar la norma, de tal suerte que no es clara la justificación de segundo nivel requerida por la teoría de la argumentación.

En este orden de ideas, al analizar el caso desde la perspectiva de la interpretación jurídica, se puede decir:

- Los hechos no se subsumen en la premisa mayor del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, toda vez que existen 27 personas jurídicas que tienen en su patrimonio cada una, un predio adjudicado como baldío. Por lo tanto, ninguna sobrepasa el límite máximo fijado para la UAF en la resolución 041 de 1.996. No obstante, las 27 sociedades conforman un grupo empresarial, y su principal propósito es la ejecución del “Proyecto Veracruz” que requiere la explotación de más de 29.000 hectáreas, que por intermedio de contratos de arrendamiento, que no trasfiere el dominio, entregan a la sociedad controlante el uso y goce de los inmuebles para su aprovechamiento.

El control de una amplia extensión de tierra destinada a un solo propósito parece estar en contravía de los postulados constitucionales de acceso progresivo y distribución equitativa de la propiedad de la tierra pero ¿cómo atacar jurídicamente

la situación? Surge la necesidad de una justificación de segundo nivel ¿serán tales justificaciones acordes con el ordenamiento jurídico?

- Debido a las dificultades interpretativas nace la tragedia del caso, en este sentido, el INCODER pretende desarticular el fenómeno por la vía de la acción popular al considerar que de forma universal, cuando un grupo empresarial controla un número considerable de hectáreas provenientes de adjudicación de baldíos se afectan derechos e intereses colectivos por estar de por medio el patrimonio público transgrediendo los principios constitucionales establecidos en los artículos 58, 64 y 65 de la Constitución. Sin embargo, para la jurisdicción administrativa esta no es una solución correcta, coherente ni consistente con el ordenamiento jurídico pues al haber salido los predios del dominio de la Nación no se afectan tales intereses colectivos.

- Por otro lado, el Consejo de Estado considera que al verificarse la unidad de propósito y dirección determinado por la matriz o controlante, según el pronunciamiento por parte de la Superintendencia de Sociedades y comprobándose que la finalidad es acumular o acaparar la tierra, debe tomarse como una actuación ilegal. Sin embargo, no basta la decisión de la Superintendencia porque según el ordenamiento jurídico se requiere un pronunciamiento del juez penal en pro de la garantía de un juez natural que determine tal conducta, pues en virtud del artículo 83 de la Constitución Política de 1.991 se presume la buena fe en todas las gestiones que adelanten los particulares y las autoridades públicas. En consecuencia, con la sola existencia de un grupo empresarial y la adquisición de predios inicialmente adjudicados como baldíos sin sobrepasar los límites fijados para la UAF no se

puede hablar de ilegalidad porque ello va en contravía de valores y principios constitucionales.

Como puede verse, cualquiera de las soluciones que se pretenda aplicar presenta un enfrentamiento con otras disposiciones que contempla el ordenamiento jurídico, en ese sentido, se puede decir que se presenta una contradicción entre el derecho positivo y lo que se piensa que debería ser el derecho positivo; es decir, el sistema normativo no prevé que la tenencia de grandes extensiones de tierra extralimitando la UAF esté prohibida, pues solo se reglamenta la prohibición de concentrar la propiedad de UAF, en ese orden de ideas, el derecho debería cobijar también otras figuras no traslaticias del derecho de dominio como acumulación de tierra y expresión del latifundio, el cual está proscrito por la constitución.

Del anterior análisis de casos se comprueba la hipótesis planteada. Esto es, por un lado, la premisa jurídica o mayor contenida en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, que consagra la prohibición de acumular UAF en cabeza de una misma persona, contiene un alto grado de indeterminación y ambigüedad en su lenguaje, lo que propicia varias interpretaciones que truncan la equitativa distribución de la propiedad rural; y por el otro lado, la disposición no alcanza a contemplar todos los presupuestos fácticos o premisas menores que se presentan en la realidad jurídica del campo colombiano y que de conformidad con los estudios académicos enfocados en el ámbito económico y los diagnósticos jurídico registrales constituyen formas de latifundio o control de la propiedad y tenencia de la tierra.

Se hace preciso resaltar que, además de las dificultades hermenéuticas expuestas, las herramientas que posee el Estado para atacar directamente la concentración de la propiedad

de UAF no son idóneas ni fáciles de materializar en la práctica por parte de los competentes como se enseña en el siguiente apartado.

## **2. Herramientas del Estado para evitar la concentración de la propiedad y las dificultades en su aplicación**

La principal herramienta que tiene el Estado para atacar la concentración de predios inicialmente adjudicados como baldíos, es la prevista en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, es decir **la nulidad de los actos jurídicos** por medio de los que se adquirieren estos inmuebles, en este orden de ideas, según información oficial de INCODER hoy ANT, se han interpuesto más de diez demandas de nulidad según anexo 5 de este trabajo investigativo, de las cuales ninguna ha sido fallada hasta el momento.

De igual forma, en busca de otros mecanismos constitucionales para frenar el fenómeno del latifundio, INCODER interpuso **acción popular** en el caso de Riopaila Castilla S.A., como otra herramienta tendiente a lograr la protección del patrimonio público y la moralidad administrativa como intereses colectivos. Sin embargo el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Cali denegó la acción por improcedente, toda vez que al haber sido los predios baldíos adjudicados y vendidos habían salido del patrimonio de la Nación, decisión confirmada por el Tribunal Superior de Cali, Sala Civil como ya se reseñó.

Adicionalmente, el Decreto 1465 de 2.013, hoy compilado en el Decreto 1071 de 2.015, contempla el proceso **agrario de reversión de baldíos**, por medio del cual se establece el cumplimiento de una condición resolutoria en un terreno baldío adjudicado, y en tal virtud, vuelve su dominio a la Nación, cuando quiera que se presente alguna de las causales previstas en el artículo 65 de la Ley 160 de 1.994.

En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve al patrimonio de la Nación ipso facto por ministerio de la ley, y por lo tanto, son estos denunciables por cualquier persona ante el solo hecho del cumplimiento de la causal respectiva.

El procedimiento administrativo agrario de reversión, tiene entonces por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o cuando no se destine para los fines previstos. De conformidad con el citado decreto, la reversión procede cuando ocurra uno o cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando el adjudicatario particular o la entidad de derecho público infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
2. Cuando el particular incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación. Estas obligaciones y condiciones incluyen el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de baldíos.
3. Cuando el adjudicatario dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos.
4. Cuando la entidad de derecho público no destine el terreno baldío adjudicado a la construcción de las obras de infraestructura cuyo objeto sea la instalación o dotación de servicios públicos, o el desarrollo de la actividad declarada por la ley como de utilidad pública e interés social, o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello.

5. Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, por autorización de la ley.

Por otro lado, señala el decreto que constituyen obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la adjudicación y prohibiciones y limitaciones que restringen el derecho de propiedad que se **concede al adjudicatario de tierras baldías**, y cuyo desconocimiento o infracción acarrea la iniciación del procedimiento administrativo agrario de reversión:

a) Los requisitos para ser adjudicatario de baldíos, establecidos en los artículos 71 y 72 de la Ley 160 de 1.994;

**b) La prohibición al adjudicatario de tierras baldías de enajenar a otra persona una extensión mayor a la que se encuentre determinada como rango superior de la unidad agrícola familiar para el respectivo municipio, conforme al inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994;**

**c) La prohibición de aportar a sociedades o comunidades terrenos adjudicados como baldíos, si con dicha extensión esas personas jurídicas consolidan la propiedad en áreas que superen el tamaño máximo fijado por el INCODER para las unidades agrícolas familiares en el municipio correspondiente;**

d) El fraccionamiento del terreno baldío adjudicado, en extensión inferior a la de la unidad agrícola familiar señalada para el municipio donde se encuentre situado el inmueble, sin solicitar la previa autorización del Instituto, según el inciso once del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994.

e) La limitación prevista en el artículo 73 de la Ley 160 de 1.994, consistente en no poder gravar con hipoteca el predio titulado, dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación, sino únicamente para garantizar obligaciones crediticias destinadas a financiar la explotación agropecuaria del inmueble;

f) La prohibición de dedicar el terreno adjudicado a cultivos ilícitos.

A pesar de estar consagrada esta herramienta en un decreto reglamentario, hay que resaltar que la misma no ha sido utilizada por la administración para recuperar las tierras concentradas en cabeza de una misma persona porque presentan varias dificultades como se detalla más adelante.

Cabe mencionar que si bien la extinción del derecho de dominio privado y la expropiación son también herramientas que pueden atacar la concentración de UAF, no lo hacen de forma directa, toda vez que las causales de extinción se circunscriben más a la falta de cumplimiento de la función social de la propiedad como la falta de explotación económica del predio y el incumplimiento de normas ambientales<sup>70</sup>. Por su parte la

---

<sup>70</sup> **Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.14.19.4.1. Objeto.** El objeto de este procedimiento es extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.

(Decreto 1465 de 2013, art.27) **Artículo 2.14.19.4.2. Causales.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994, será procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio, cuando se verifique alguna de las siguientes causales:

1. El incumplimiento de la función social de la propiedad, por in explotación del predio. Esta causal opera respecto de los predios rurales, en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el artículo 1º. de la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos.

2. El incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio. Esta causal opera cuando el titular del predio viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente.

expropiación por utilidad pública, de conformidad con la Ley 160 de 1.994 se emplea cuando se realiza directamente el procedimiento de adquisición de los predios y mejoras de propiedad privada, o las que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público. En ese sentido no son figuras que ataquen de manera tajante la acumulación de UAF, pero si están diseñadas para facilitar la distribución y el acceso a la propiedad rural.

Ahora bien, es claro que existen mecanismos para enfrentar la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos que están en propiedad de una misma persona, sin embargo, en la práctica, surgen los siguientes inconvenientes para hacerlas efectivas:

- **En la acción de nulidad:** Se tiene la limitación de la caducidad de la acción, en este sentido, transcurrido el término legal de 10 años, los actos que no hayan sido demandados en este tiempo no pueden ser admitidos por el juez. Por lo tanto, se pregunta si queda saneada la nulidad, o cual sería la herramienta jurídica para hacer cumplir la prohibición. Es preciso tener en cuenta que el artículo 1.742 del Código Civil colombiano dispone:

**ARTICULO 1742. <Obligación De Declarar La Nulidad Absoluta>.** <Artículo subrogado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1936. El nuevo texto es el siguiente:> La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria. (Código Civil)

En ese orden de ideas, la nulidad absoluta en este caso podría sanearse por el transcurso del tiempo, y cualquiera que sea su origen, puede y debe ser declarada judicialmente, ya sea a petición de parte, a petición del Ministerio Público y aún de oficio.

En lo que tiene que ver con la prescripción, el término aplicable a la acción de nulidad es el de la prescripción extraordinaria, que desde la entrada en vigencia de la Ley 791 de 2.002 es de diez (10) años, contados a partir de la celebración del acto o contrato. El artículo 1 de la Ley 791 de 2.002 establece:

**ARTÍCULO 1o.** Redúzcase a diez (10) años el término de todos <sic> las prescripciones veintenarias, establecidas en el Código Civil, tales como la extraordinaria adquisitiva de dominio, la extintiva, la de petición de herencia, la de saneamiento de nulidades absolutas. (Ley 791 de 2.002)

Ahora bien, en caso de declararse nulo el acto jurídico, la tierra no vuelve directamente al Estado, sino al vendedor, por lo que no es una herramienta eficaz o idónea para que el Estado pueda hacer posibles los fines de la reforma agraria. En cuanto al tema de las restituciones mutuas que conlleva una declaratoria de nulidad, el vendedor debe devolver el dinero pagado al comprador, y en caso de no poder pagar podrá el comprador tomar como garantía del predio y ser rematado incluso en favor del mismo, generándose un círculo vicioso de acumulación de UAF.

- **En la acción popular:** Si bien es una acción constitucional, que tiene el alcance de proteger los derechos colectivos e interés generales como la moralidad administrativa y el patrimonio público, el juez popular en este caso denegó las pretensiones por considerar que la acción era improcedente toda vez que los predios actualmente no son del dominio de la nación, por cuanto con la adjudicación registrada entraron al patrimonio de los particulares beneficiados con la misma, por tanto, no se cumple con uno de los presupuestos necesarios

para la procedencia de la acción popular establecidos por el Consejo de Estado, por lo tanto no se evidencia peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, por cuanto los bienes no son propiedad de la Nación, no están en el patrimonio público del Estado y por ello no están en cabeza de toda la población para que a su nombre pueda ser reclamada su protección.

Lo que procede en el presente caso según el juez popular es la acción de nulidad, tal y como lo preceptúa el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994.

- **En el proceso de reversión de baldíos:** A la fecha no se ha llevado a cabo el primer proceso ante INCODER hoy ANT, y la dificultad radica en que podría ser inconstitucional la causal introducida en el Decreto 1465 de 2.013, compilado en el Decreto 1071 de 2.015, bajo el entendido que la Ley 160 de 1.994 **consagró la reversión de los baldíos para los adjudicatarios**, más no para los terceros adquirentes, por lo tanto, existe un obstáculo para hacer valer esta acción.

A pesar de la clara ineficiencia de las medias jurídicas consagradas por el legislador para combatir el latifundio, no se observa el interés del Estado por cambiar de estrategia frente a este fenómeno. Claro ejemplo de ello es el Acuerdo Final<sup>71</sup> suscrito el 24 de noviembre de 2.016 entre el Estado Colombiano y el Comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

<sup>72</sup> Las Fuerzas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP, es una organización revolucionario de carácter político militar nacido en el año de 1964 en el departamento del Tolima. Surgen por diversas razones históricas, una de ellas es que “Colombia traía a cuestas un pasado de violencia política estatal y de rebeliones armadas, que a su vez eran expresión del monopolio del

El primer punto del Acuerdo se ha denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, con el que se pretende sentar las bases para la transformación estructural del campo, creando condiciones de bienestar para la población rural y así contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. Dicha transformación, según el Acuerdo Final, debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración.

En este orden de ideas, a fin de promover la democratización de la propiedad se propone la creación de un fondo de tierras con carácter permanente, que dispondrá de tres millones de hectáreas durante los primeros doce años de creación, las cuales serán acopiadas por el Estado mediante la extinción judicial de la propiedad con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras; tierras inexploradas recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción del derecho de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; tierras expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural. Figuras jurídicas que, según el Acuerdo Final, se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios en las leyes vigentes.

En cumplimiento de lo acordado, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras ANT, han publicado en la web para su socialización<sup>73</sup> el proyecto de Decreto Ley “Por la cual se adoptan disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales para contribuir a la

---

poder político por parte de las clases burguesa y latifundista, y ejercicio de una política de despojo de la tierra a favor de los grandes latifundios.” <http://www.farc-ep.co/nosotros.html>

<sup>73</sup> <http://www.agenciadetierras.gov.co/socializacion-y-documentos-ley-de-tierras-y-documentos/>

implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que contempla en los artículos 44 y 49 la nulidad para la recuperación de predios indebidamente obtenidos y la recuperación de unidades agrícolas familiares indebidamente acumuladas.<sup>74</sup>

De lo anterior se observa que el ordenamiento jurídico colombiano y la institucionalidad vuelven a caer en el mismo sendero pretendiendo dismantelar la concentración de UAF por la misma vía, la nulidad, sin tener en cuenta la ineficiencia de las mismas y las dificultades que ha conllevado su aplicación.

De igual forma, el actuar de la administración frente a la aplicación de la restricción de concentrar UAF, ha sido deficiente por las siguientes razones:

---

<sup>74</sup> **“Artículo 44. Nulidad para la Recuperación de Predios Indevidamente Obtenidos.** Los predios rurales baldíos o bienes fiscales patrimoniales del Fondo Nacional Agrario, que hayan pasado a propiedad de particulares por procedimientos jurídicos administrativos o judiciales diferentes a la titulación expedida por la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, la Unidad Nacional de Tierras – UNAT - o el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER en vigencia de la Ley 160 de 1994 y de la presente ley, serán objeto de Nulidad para la Recuperación de Predios Indevidamente Obtenidos a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y se tramitará conforme al proceso único Judicial establecido en la presente Ley. Al mismo trámite se someterá la recuperación de inmuebles rurales fiscales patrimoniales y tierras baldías que hubieren sido tituladas con clara violación de las prohibiciones o restricciones a la adjudicación contempladas en la Ley 160 de 1994.”

**“Artículo 49. Acumulación indebida de UAF.** Los particulares que con posterioridad al 5 de agosto de 1994 hubieren violado el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 podrán celebrar con la Agencia Nacional de Tierras contratos o de uso sobre estos predios entregando la propiedad al Estado o preservar la propiedad compensando al Estado con un predio alternativo de acuerdo con lo previsto en el artículo 90 de la presente ley. En caso de que los particulares requeridos por la Agencia Nacional de Tierras no accedan a entregar la propiedad o a compensar al Estado con un predio alternativo, procederá la Recuperación de UAF indevidamente acumulada a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y se tramitará conforme al proceso único establecido en la presente Ley.

En caso de que los particulares requeridos por la Agencia Nacional de Tierras no accedan a entregar la propiedad o a compensar al Estado con un predio alternativo, procederá la Recuperación de UAF indevidamente acumulada a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y se tramitará conforme al proceso único establecido en el presente decreto ley”

- **Por parte de los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos:** a pesar de la obligación legal que les impone el párrafo del artículo 25<sup>75</sup> y la prohibición del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, han otorgado, autorizado y registrado un número considerable de actos jurídicos por medio de los cuales se han consolidado grandes latifundios, que se traduce en la acumulación de **762.807 hectáreas equivalentes a 1.107 UAF's**. Por lo tanto, no se ha hecho el correspondiente control de legalidad frente al fenómeno estudiado.

- **Por parte de INCODER, hoy ANT:** Siendo el responsable de velar por la correcta aplicación de la ley agraria, han sido significativamente bajas las demandas de nulidad interpuestas contra los actos jurídicos por medio de los cuales se ha concentrado la propiedad rural en Colombia. De igual forma, a pesar de existir una herramienta legal, consistente en la reversión de baldíos, que procede contra el latifundio, no ha existido el primer trámite administrativo tendiente a la recuperación de los predios acumulados en cabeza de un solo titular del derecho de dominio.

- **Por parte de los jueces:** La demora en la resolución de las pocas demandas de nulidad interpuestas por la entidad responsable, y la falta de claridad respecto de si el INCODER hoy ANT, posee legitimación en la causa para interponer tales acciones hace inocua la restricción legal.

---

<sup>75</sup> **PARÁGRAFO.** Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio o la posesión de predios adquiridos con subsidio en las que no se protocolice la autorización expresa y escrita del INCORA para llevar a cabo la enajenación, dentro del término previsto en este artículo.

- **Por parte del Ministerio Público:** Es notoria su ausencia en la participación proactiva para interponer las acciones de nulidad para proteger el patrimonio del Estado, tampoco existen pronunciamientos oficiales en torno al latifundio ni una orientación clara a las autoridades administrativas sobre cómo combatirlo jurídicamente, más aún cuando con este fenómeno se ven afectados los postulados constitucionales dispuestos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1.991.

- **Por parte del Ministerio de Agricultura:** Como órgano rector de la política agropecuaria en el país, brilla por su ausencia una directriz clara sobre cómo se debe aplicar la prohibición legal de acumular Unidades Agrícolas Familiares, si bien existe un concepto por parte de esa oficina jurídica de diciembre de 2.015, el mismo no es de carácter vinculante, y tampoco se generan documentos CONPES, u otros instrumentos de política que permitan esclarecer el tema del latifundio, como si fuera un tabú jurídico.

Como se logró demostrar a través de los estudios de casos, la disposición legal que prohíbe la acumulación de UAF presenta varios inconvenientes a nivel hermenéutico, si bien en algunos eventos se puede recurrir a justificaciones de segundo nivel en búsqueda de una solución acorde con el ordenamiento jurídico o una respuesta correcta, no se puede desconocer que existen situaciones calificadas como trágicas en las cuales las respuestas pueden ser variadas y atentar contra el mismo sistema normativo o simplemente no encontrarse.

En ese sentido, la eficiencia e idoneidad de la restricción legal, que busca que el Estado pueda cumplir con su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo en pro de una equitativa distribución de la tierra se hace nugatoria. Con estos problemas interpretativos también se facilita que la estructura bimodal de la propiedad (minifundio-latifundio) rural persista.

Por otro lado, las falencias a nivel interpretativo van de la mano con los obstáculos que se le presentan en la práctica al operador jurídico para la materialización de la consecuencia jurídica que trae incurrir en la prohibición de concentrar UAF, por lo tanto, no se evidencia que haya habido la primera declaratoria de nulidad de los actos por medio de los cuales se concentra la propiedad rural, e incluso la mayoría, siguen con plenos efectos legales al estar aún inscritos en el registro de la propiedad inmobiliaria. Las acciones constitucionales, como la popular tampoco han prosperado, y otras acciones ni siquiera se han intentado como la reversión de baldíos.

Con todo lo anterior, se confirma el alto grado de ineficiencia y la falta de idoneidad de la referida proscripción legal, pero también se constata una vez más que la política agraria no pretende atacar el fenómeno del latifundio, por lo que es casi imposible lograr una equitativa distribución de la propiedad rural, por lo que siguen siendo de aquellas reformas tildadas de marginales.

## CONCLUSIONES

### **1. El latifundio es un fenómeno histórico producto de la misma política agraria del país.**

Las limitaciones al dominio de la tierra dependen de cada sociedad, las restricciones y límites en la adquisición de terrenos están en armonía con las necesidades de cada comunidad, sin embargo grandes extensiones de tierra en cabeza de un solo titular o administradas por una sola persona, y la existencia además de microfundios conlleva a largo plazo dificultades a nivel social y económico para una sociedad.

Tal situación se puede evidenciar en el contexto histórico aquí reseñado, del cual se concluye que el fenómeno de la concentración en la propiedad de la tierra en Colombia, tuvo su origen en parte por ser herencia de la hacienda colonial, pero de manera determinante, fue la misma política agraria y económica del Estado la que conllevó a que grandes extensiones de terrenos baldíos fueran vendidas a unos pocos con poder adquisitivo de bonos y vales territoriales, para de esta forma pagar la deuda externa y la guerra de independencia.

En ese sentido, se expidieron normas que facilitaban que los terratenientes cada vez tuvieran mayor número de hectáreas y tomaran más fuerza política. Se incentivó la estructura latifundista de la propiedad promoviendo la explotación económica mediante concesiones gratuitas gracias a la economía exportadora, para de esta forma incentivar la llegada de capitales y empresas extranjeras. Por esta razón el Gobierno no fijó en un comienzo límites en las extensiones que se podían adquirir o adjudicarse. Por el contrario,

consolidó derechos privados y creó un ambiente de seguridad jurídica para los inversionistas.

**2. Los límites y restricciones a la concentración de la propiedad de la tierra han sido débiles y coyunturales.**

Es en la década de los años treinta, cuando la problemática de la propiedad rural y las luchas campesinas por lograr desarticular el poderío de los terratenientes, que el Gobierno tímidamente empieza a fijar ciertos límites en la adquisición de la propiedad de la tierra a través de una política agraria dirigida a atacar indirectamente el latifundio y entregar la tierra a los colonos cultivadores. Por eso se optó por programas de colonización y legislación más rigurosa para la consolidación del dominio de baldíos rurales por medio de su adjudicación.

Sin embargo, el país no contaba con herramientas técnicas para desarrollar con éxito tales programas, la debilidad en el catastro, la inexistencia de un inventario de baldíos, la incertidumbre en área y linderos de los predios, el saneamiento de grandes extensiones de tierras baldías a través de sentencias judiciales y el registro de mejoras con pleno dominio dificultaban la labor.

A la par surgió la necesidad de producción económica que requería grandes extensiones de tierra. Naciendo así la ley 200 de 1936 impulsada por los terratenientes, quienes ganaron la batalla en el congreso e impidieron que cambiara el rumbo de la política agraria, esta ley consagró la función social de la propiedad que fue el caballo de batalla para atacar las grandes extensiones de tierra improductiva.

La ley 135 de 1961, no fue la excepción, a pesar de consagrar un régimen especial para la propiedad agraria, lo que logró fue legitimar y legalizar un modelo agrario rentista de

gran concentración de la tierra y desigualdad. Para combatir la acumulación de tierras la política agraria simplemente contempló la prohibición de adjudicar un número determinado de tierra, límites subjetivos sin sustento en estudios económicos o técnicos, por lo que claramente fueron paños de agua tibia derivados de la coyuntura política y social.

### **3. La política agraria colombiana no ha tenido en cuenta los métodos ni los criterios para medir la concentración de la tierra.**

Como se reseñó, en Colombia se han realizado estudios econométricos con base en el coeficiente Gini para medir la desigualdad en la distribución de la tierra, que ha arrojado índices de concentración superiores a 0,80 en todo el país. De igual forma instituciones oficiales como la UPRA, han utilizado otros indicadores que revelan resultados desfavorecedores en materia de distribución de la tierra en el campo colombiano.

No obstante, al revisar a través de los estudios realizados por la FAO, se constata que la deformación en la estructura de la propiedad no es solo un problema nacional, sino que tiene alcances internacionales, pues el promedio de Gini mundial está por encima del 60%, lo cual convierte al fenómeno del latifundio en el principal factor a tener en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo rural, social y económico de un país.

Si bien el principal indicador para medir el fenómeno del latifundio, es la relación entre propietarios y predios, los estudios económicos abarcan además de la propiedad privada consolidada la posesión de la tierra a título de mera tenencia, en consecuencia, contemplan arrendatarios, comodatarios, usufructuarios, entre otros como acumuladores de tierra porque son quienes tienen el control, uso y goce de la misma.

Este último escenario no ha sido tenido en cuenta por el legislador colombiano, toda vez que las prohibiciones que se han establecido son solo en términos de consolidación del derecho de dominio, dejando de lado la reglamentación de la mera tenencia, lo que ha dado lugar a que se concentre la tierra a través de figuras no traslaticias del derecho de dominio, teniendo en cuenta así los usos y destinación que los propietarios dan a sus predios, tal y como se evidenció en el caso trágico referenciado en esta investigación.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico es mucho más restringido en términos de regulación de la prohibición de acumular propiedad, pues solo se limita a la concentración de UAF, por lo tanto no abarca todo el fenómeno del latifundio. Y aun así, al revisar los informes de la Superintendencia de Notariado y Registro y los estudios de índice Gini con base en la variable UAF, se observa que existe un significativo número de UAF acumuladas en cabeza de un mismo dominio, lo que sin lugar a duda refleja que la figura de la UAF no ha cumplido con los fines de política de lograr una equitativa distribución de la propiedad rural de los predios de reforma agraria.

**4. El cúmulo normativo generado desde la época de la República ha inclinado la balanza a favor de la consolidación del latifundio con pocas limitaciones en las extensiones adjudicables y sin mecanismos eficientes para atacarlo convirtiéndose tales reglamentaciones en reformas agrarias de tipo marginal.**

Desde la época de la República en Colombia se produjeron normas que ayudaron a la consolidación de grandes extensiones de tierra en el patrimonio de un mismo titular de derecho de dominio toda vez que las necesidades de la Nación giraban en torno a la necesidad de pagar la deuda pública del país.

Si bien los primeros límites para frenar el latifundio fueron en cuanto a las extensiones adjudicables, que se remontan al código fiscal año de 1.873, con la consecuencia jurídica de retornar a la propiedad de la Nación el excedente (figura de la reversión), es posteriormente que se implementan mecanismos como la expropiación y la extinción del derecho de dominio como castigo al incumplimiento de la función social de la propiedad y en pro del interés general.

Pero es con la vigencia de ley 30 de 1.988 que se introduce la nulidad del acto o negocio jurídico como una forma de destruir el latifundio, cuando se consolidara en cabeza de un solo propietario tierras colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedieran el límite de adjudicación individual de baldíos según esa ley, o aquellos actos por medio de los que se aportara a comunidades o a sociedades tierras que directa o indirectamente se refundieran en el patrimonio de una misma persona. Sanción o consecuencia legal que subsiste hoy de conformidad con lo establecido en el inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1.994<sup>76</sup>.

Sin embargo, como se pudo demostrar en la investigación, solo hasta el año 2.012 el Estado interpone las primeras demandas de nulidad, de las cuales unas fueron inadmitidas y el resto no han sido resueltas por parte del Juez Civil, es decir no ha existido en la historia colombiana el primer fallo que declare la nulidad de un acto por concentrar la propiedad

---

<sup>76</sup> Inciso 9 art. 72 ley 160. “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”

rural. Por lo que se concluye que no es un medio idóneo para desarticular el latifundio. Como tampoco ha servido la interposición de acciones populares, ni mucho menos se ha puesto en marcha algún proceso administrativo de reversión de baldíos toda vez que la mayoría de los adjudicatarios ya han vendido sus predios y el trámite no procede contra los terceros adquirentes, por lo tanto, existe un obstáculo para hacer valer esta acción.

En lo que tiene que ver con la expropiación y la extinción del derecho de dominio, las mismas no son figuras concebidas directamente para atacar el latifundio, debido a que por un lado, la expropiación solo procede ante motivos de utilidad pública e interés general, pero no por el solo hecho de acumular la propiedad. Por otro lado, la extinción del derecho de dominio administrativo, se aplica cuando se presenta la ociosidad de las tierras por no cumplir con la función social y ecológica de la propiedad, pero pueden existir propietarios que cultivan grandes extensiones de tierras, por lo tanto son latifundios productivos, razón por la que no procede la extinción de dominio en estos casos. Así entonces son herramientas jurídicas que se quedan cortas para fracturar el fenómeno en estudio por lo que se considera son ineficientes.

En ese orden de ideas, se pueden calificar las reformas agrarias que se han dado como marginales, toda vez que no apuntan a la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia transformación fundamental de las estructuras latifundistas, sino hacia la reparación superficial de las mismas, apoyándose en sistemas tradicionales de partidos y en reglas institucionales de la sociedad, y por estar más orientadas a conservar las mismas condiciones esto es: colonización de áreas periféricas, mejoramiento de tierras, parcelación marginal de latifundios, expansión de la frontera agrícola hacia la periferia baldía, operación dentro de las normas del mercado tradicional de tierras.

**5. La tendencia legal, reglamentaria y jurisprudencial se dirige hacia la flexibilización de la prohibición de concentrar la propiedad.**

La modulación de la prohibición de concentrar UAF, ha tenido la oportunidad de salir avante en la rama ejecutiva en ejercicio del poder reglamentario. Por su parte el legislador, se ha concentrado en la estructuración del derecho de propiedad rural sin entrar a atacar de frente los derechos adquiridos de los latifundistas ni las herramientas para combatir la concentración del derecho de dominio.

Ha sido la Corte Constitucional colombiana, como parte de la rama judicial, la corporación que a través de la resolución de las acciones públicas de inconstitucionalidad, la que ha ejercido el mayor contrapeso a la consolidación del latifundio y el minifundio como una estructura defectuosa de la propiedad rural. La Corte ha actuado en pro de la función social de la propiedad, del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos para proteger su dignidad y calidad de vida. Sin embargo, en sentencia C-077 de 2017, contempló que los terrenos ubicados en las ZIDRES, no están encaminadas a lograr una redistribución de la propiedad, sino a la consecución de un desarrollo rural focalizado que obedece al cambio social y económico del país en donde se debe dar prevalencia a las libertades y derechos económicos establecidos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, debido a la necesidad de explotar grandes extensiones de tierras para promover el crecimiento de las zonas más apartadas y marginadas del país.

Por otro lado, al existir tanta normatividad sobre el territorio pero a la vez ausencia de una política clara sobre una adecuada distribución equitativa de la propiedad y dificultades en la interpretación del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, el Ministerio de

Agricultura y la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de conceptos no vinculantes o mediante instrucciones y circulares dirigidos a Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, dan sentido e interpretan la forma de aplicar la prohibición legal de concentrar la propiedad de forma maleable, con el fin de evitar una parálisis en el tráfico inmobiliario, y ante una clara ineficiencia de las herramientas para atacar el latifundio, se da prevalencia a la presunción de legalidad de los actos y contratos hasta que un juez de la República decida lo contrario.

Actualmente, de forma excepcional la ley ZIDRES permite que en zonas apartadas del país y con poco desarrollo se interprete la prohibición de concentrar la propiedad de forma flexible, aprovechando el vacío legal del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1.994, se entiende por acumulación la adquisición de la propiedad de predios que fueron adjudicados como baldíos en vigencia de tal ley y no desde antes, como se había entendido según concepto del Consejo de Estado<sup>77</sup>, además por ser predios considerados no aptos para reforma agraria.

**6. La arquitectura institucional dificulta la adecuada distribución de la propiedad rural y un correcto ordenamiento del territorio propiciando la consolidación del latifundio.**

---

<sup>77</sup> Concepto del 22 de enero de 2009, Radicación No 1930, Número Único 11001-03-06-000-2008-00083-00, Referencia Límites a la adjudicación de bienes baldíos-Unidad Agrícola Familiar. Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado Consejero Ponente William Zambrano Cetina.

El actual diseño institucional no posee una coordinación armónica, si bien se destaca una entidad, para este caso la Agencia Nacional de Tierras como rectora en la definición de los derechos de la propiedad en el campo, ante la presencia de varias entidades adscritas a la rama ejecutiva y judicial con funciones concurrentes sobre el territorio con competencias y funciones atomizadas, que deben velar por el respeto de las diferentes prohibiciones, usos y limitaciones de índole ambiental, social (por temas de desplazamiento forzado y despojo de tierras) y económico, y el deber del Estado de velar por el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte del trabajador agrario se desdibuja y se hace casi imposible de cumplir.

Lo anterior genera que no se logre con claridad la definición de los derechos de propiedad sobre el territorio, y que la estructuración de los derechos de dominio sobre predios rurales sea imperfecta, de igual forma dificulta una adecuada administración de los mismos y un correcto ordenamiento territorial, abriendo la puerta para que solo algunos consoliden el dominio sobre grandes extensiones de tierra.

Aunado a lo anterior, la liquidación y creación constante de entidades encargadas de administrar la propiedad agraria, definir e imponer limitaciones a las tierras en el país, genera inseguridad jurídica y desconfianza de los administrados en las Instituciones Estatales, dificultando aún más la consecución de los postulados de los artículo 64, 65 y 66 de la Constitución Política de Colombia.

**7. La premisa mayor que contempla la prohibición de concentrar UAF en cabeza de un mismo titular tiene un alto grado de indeterminación y ambigüedad en su lenguaje que abre las puertas para que desde el punto de vista de la interpretación jurídica en la práctica se encuentren acumulaciones de UAF vigentes en el registro**

**inmobiliario; tal disposición tampoco abarca todas las premisas menores que se pueden presentar favoreciendo el control de grandes extensiones de tierra por parte de una misma persona lo que la hace ineficiente y poco idónea para lograr una adecuada distribución de la tierra rural en Colombia.**

A través de los estudios de caso, quedó demostrado que la disposición legal que prohíbe la acumulación de UAF presenta varios inconvenientes a nivel hermenéutico, si bien en algunos eventos se puede recurrir a justificaciones de segundo nivel en búsqueda de una solución acorde con el ordenamiento jurídico o una respuesta correcta, no se puede desconocer que existen situaciones calificadas como trágicas en las cuales las respuestas pueden ser variadas y atentar contra el mismo sistema normativo o simplemente no encontrarse.

En ese sentido, la eficiencia e idoneidad de la restricción legal, que busca que el Estado pueda cumplir con su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo en pro de una equitativa distribución de la tierra se hace nugatoria. Con estos problemas interpretativos también se facilita que la estructura bimodal de la propiedad (minifundio-latifundio) rural persista en el tiempo e historia colombiana.

Por otro lado, las falencias a nivel interpretativo van de la mano con los obstáculos que se le presentan en la práctica al operador jurídico para la materialización de la consecuencia jurídica que trae incurrir en la prohibición de concentrar UAF, por lo tanto, no se evidencia que haya habido la primera declaratoria de nulidad de los actos por medio de los cuales se concentra la propiedad rural, e incluso la mayoría, siguen con plenos efectos legales al estar aún inscritos en el registro de la propiedad inmobiliaria. Las acciones constitucionales,

como la popular tampoco han prosperado, y otras acciones ni siquiera se han intentado como la reversión de baldíos.

Con todo lo anterior, se confirma el alto grado de ineficiencia y la falta de idoneidad de la referida proscripción legal, pero también se constata una vez más que la política agraria no pretende atacar el fenómeno del latifundio, por lo que es casi imposible lograr una equitativa distribución de la propiedad rural, por lo que siguen siendo de aquellas reformas tildadas de marginales.

**8. Si bien el Acuerdo Final contempla la necesidad de una Reforma Rural Integral con el fin de lograr un nuevo campo colombiano, las estrategias y herramientas jurídicas para combatir la concentración de la propiedad rural siguen siendo las mismas.**

Es un desgaste administrativo e inoficioso que el Estado colombiano mediante las mismas figuras jurídicas históricamente utilizadas (nulidad, expropiación, extinción del derecho de dominio administrativa y judicial) pretenda revertir la concentración ilegal de tierras que se ha forjado por años. Ante el afincamiento y la consolidación de un fenómeno histórico como el latifundio, las estrategias deben ser diferentes, deben apuntar quizá hacia una reglamentación más que a su desarticulación, con la inclusión de fuertes mecanismos de seguimiento y control para evitar su expansión, y una concepción legal diferente del fenómeno, no solo limitándolo a la concentración de la propiedad sino de la tenencia de la tierra conforme lo conciben los estudios econométricos, a fin de tener un panorama más amplio del fenómeno y una mejor regulación en armonía con una verdadera política de tierras y de desarrollo rural que permita cumplir los postulados constitucionales de acceso

progresivo a la propiedad de la tierra por parte del trabajador rural en condiciones dignas y de calidad de vida, pero sin desmedro de la seguridad jurídica y la confianza legítima que los administrados han depositado en el Estado colombiano.

Finalmente, es necesario que antes de adoptar medidas regulatorias del latifundio exista: un catastro y un registro actualizados y fidedignos; un inventario no solo de terrenos baldíos sino de predios fiscales y de bienes de uso público; una debida regularización y formalización de los terrenos privados, y claridad sobre los usos adecuados del suelo; circunstancias necesarias para una correcta toma de decisiones por parte de la administración y un exitoso diseño de la política de tierras y de ordenamiento territorial, condiciones técnicas y jurídicas que parecen estar congeladas en el tiempo desde el siglo XVIII como se vió en el recuento histórico del latifundio en Colombia.

## ANEXOS

## Anexo 1 Complemento Tabla 7.

| NORMA                                | OBJETO  |
|--------------------------------------|---|
| <b>Ley 56 de 1905</b>                | Estableció mecanismos para obligar al uso económico de las tierras adjudicadas, consagró la reversión de los terrenos no explotados que hubieran sido adjudicados como baldíos.   |
| <b>Ley 110 de 1912 Código Fiscal</b> | <p>Reemplazó la ley 106 de 1873, anterior Código Fiscal. Estableció:</p> <p>Que los baldíos son aquellos terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, debían volver al dominio del Estado en caso de que dentro del término de diez años, a partir de la adjudicación no se hubiera realizado ningún cultivo dentro de la tercera parte del terreno, u ocupado las dos terceras partes con el cuidado de semovientes.</p> <p>Para las adjudicaciones se trazaron unos límites administrativos y civiles que debían seguir los interesados en adquirir tales bienes. Como por ejemplo:</p> <p>En el artículo 48, indicó que <i>“No se puede hacer adjudicación alguna de baldíos ubicados en un Departamento o Intendencia, a una misma persona, natural o jurídica, por una extensión mayor de dos mil quinientas hectáreas.”</i> (subraya propia)</p> <p>En el artículo 50 dispuso: <i>“A orillas de una vía pública no pueden hacerse adjudicaciones a una misma persona, natural o jurídica, que tengan una extensión mayor de dos y medio kilómetros sobre aquella.”</i></p> <p><i>“ARTÍCULO 52. En las costas nacionales, en las regiones limítrofes con las naciones vecinas y en las regiones bananeras de los Departamentos o Intendencias de la Costa Atlántica, no pueden hacerse adjudicaciones de baldíos en lotes continuos, sino dejando entre uno y otro lote adjudicado uno de mil hectáreas, que se reserva el Estado. En consecuencia, es nula toda adjudicación de baldíos que se haga, en contravención a lo dispuesto en este Artículo.”</i> (Subraya propia).</p> <p>Reiteró que el dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción, que la propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados, de acuerdo con lo dispuesto en ese Código Fiscal.</p> <p>También consagró la posibilidad de concesionar los baldíos, y de obtener posteriormente su adjudicación.</p> <p>Estableció que por medio de leyes especiales se pudiesen destinar porciones de baldíos para el establecimiento de servicios públicos en los departamentos, intendencias y Municipios.</p> <p>Dispuso que los bosques nacionales eran susceptibles de ser arrendados por el Gobierno Nacional conforme a las reglas trazadas en el Código Fiscal, y podían venderse con autorización del Congreso.</p> |
| <b>Decreto 1360 de 1914</b>          | <p>Estableció que un terreno baldío es aquel que, o bien carece de dueño, o aquel que habiendo sido adjudicado debe volver al patrimonio del Estado, esta última definición se denomina los baldíos por Reversión (art. 56).</p> <p>Las razones para determinar esta reversión fueron: la falta de exploración del predio durante diez años siguientes a la fecha de adjudicación, explotación que igual que hoy consistía en cultivos y ocupación con ganados en proporciones de las dos terceras partes, es aquí donde se empieza a vislumbrar la función social de la propiedad</p>  |
| <b>Ley 71 de 1917</b>                | Dispuso que para aquellos baldíos que no excedieran de 20 hectáreas se debía extender la copia ante notario.  |

También indicó que si frente a un terreno baldío se hallaren establecidos colonos o cultivadores se les debía reconocer el terreno cultivado sin necesidad de mostrar el título de propiedad, sin embargo, en caso de ostentarlos, las autoridades deberán reconocer y respetar la adjudicación o entrega de terrenos; siempre se debía priorizar en la adjudicación de baldíos la seguridad a los colonos o cultivadores, dentro de lo cual, en ningún caso se los podía privar de sus cultivos, salvo que se probara que se les ha pagado lo correspondiente a un justo precio de sus habitaciones y labranza y donde conste que ellos renuncian a sus calidades de colonos y cultivadores.

Se estableció la necesidad de realizar una investigación estadística de terrenos baldíos determinando cuáles cumplen con mejores condiciones para la agricultura, la ganadería y los frutos. Se determinaron las regiones que deben ser de reserva nacional

**Ley 85 de 1920** Consagró que no se podía hacer ninguna adjudicación por más de dos mil quinientas hectáreas, a una misma persona natural o jurídica en un departamento, intendencia o comisaría. La extensión no podrá exceder más de mil hectáreas si dicha adjudicación se solicita para la agricultura.  
Se reglamentó en la adjudicación de baldíos, la condición resolutoria, de manera tal, que si dentro de los diez años contados desde la fecha de adjudicación, no se hubiesen ocupado las dos terceras partes del terreno con el cuidado de ganados o una quinta parte para ser cultivada se haría efectiva dicha condición resolutoria, volviendo estos terrenos al dominio del Estado.

**Ley 20 de 1928** Estableció que:  
Corrido el término de diez años, el poseedor de buena fe podría solicitar la declaración judicial de pertenencia, siempre que este poseedor cumpla con las condiciones de hecho, tales como el *animus* y el *corpus* y todas aquellas que la ley disponga.  
El uso del suelo y el subsuelo son de propiedad del Estado, sin excepción alguna sobre los baldíos, y en general sobre todo el territorio nacional, lo mismo ocurre con las servidumbres propias de las actividades de producción industrial a las que haya lugar por la actividad petrolífera y a las demás riquezas susceptibles de explotación.

**Ley 34 de 1936** Determinó reducir la extensión adjudicable de terrenos baldíos, siendo 600 hectáreas si iban con destinación para la agricultura y 800 para la ganadería

**Reforma constitucional de 1936** *“Reglamentó las definiciones de propiedad y le dio el carácter de función social reconociendo límites y obligaciones que eran necesarios para la organización territorial. Facultó al Estado para proceder a la expropiación de los terrenos con o sin indemnización”*.<sup>78</sup>

**Ley 200 de 1936** Consagró que el Estado puede realizar expropiaciones, si la máxima del interés general lo requiere.  
En su artículo 1º preceptuó que *“no son baldíos, sino que se presumen de propiedad privada, los fundos que siendo poseídos por particulares se dediquen a la explotación económica del suelo. Para el establecimiento de esta presunción se hace necesaria la demostración de hechos positivos propios, ejercidos por el dueño, estos son: las plantaciones, sementeras, ganados o cualquier actividad económica sobre los mismos; si bien su construcción no configura la propiedad, todas las mejoras efectuadas son coadyuvantes de dicha condición; por ende, los baldíos son todos aquellos que no tienen ninguna explotación económica.”*

<sup>78</sup> Clíaco Ramírez Quintero, *El Conflicto Colombiano: génesis de decisiones políticas de Colón a Juan Manuel Santos Calderón*, Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2012.

Se configuró la extinción de dominio a favor del Estado cuando a un predio no se le explotaba económicamente por más de 10 años continuos.  
 Configuró la prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien de buena fe explote un terreno baldío.  
 Estableció que para acreditarse la propiedad sobre un predio se debía sustentar bajo cualquiera de las siguientes premisas:  
 Presentar el título originario, emanado del Estado, que no haya perdido su eficacia legal.  
 Presentar cualquier otra prueba, también plena, de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado.  
 Exhibir un título traslativo de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1821.  
 Creó la jurisdicción agraria  
 Le dio el carácter de función social a la actividad económica obligando a una utilización productiva de la tierra.

**Decreto 059 de 1938** Reglamentó la Ley 200 de 1936, indicando que:  
*“Artículo 1º: la presunción que trata este artículo, en cuanto niega el carácter de baldíos a los terrenos que se sean poseídos mediante una explotación económica, es una presunción legal que en consecuencia admite prueba en contrario, el artículo 47 prueba de la posesión de un terreno baldío.”*

**Decreto 290 de 1957<sup>79</sup>** Estableció una clasificación de las tierras en cuatro grupos atendiendo a si eran de mayor o menor utilización para fines agropecuarios, creó como organismo descentralizado y autónomo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, dándole los instrumentos u orientaciones para que se levantara la carta topográfica y de suelos del país.  
 Obligó a todo propietario o arrendatario de superficie mayor de 50 hectáreas, utilizar una vez al año por lo menos, un porcentaje de su fundo para cultivos agrícolas, fuera directamente o por medio de aparceros o arrendatarios.  
 Los propietarios debían indicar en su declaración de renta, la extensión del predio clasificada en los cuatro grupos, y las áreas cultivadas en predios mayores de 50 hectáreas.  
 Se dieron una serie de incentivos para invertir en el agro.

**Ley 2 de 1959** Dictó normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovable, y estableció varios aspectos como:  
 Las clases de zonas de reserva forestal, protectoras y de interés general.  
 Indicó que la ocupación de tierras baldías en estas zonas debía evitar la erosión, y que no eran ocupables ni susceptibles de adjudicación las porciones de terreno dedicadas a la conservación de los bosques.  
 Determinó que las adjudicaciones de baldíos quedaban sujetas a la condición de explotación de tierras ajustadas a la protección de estos recursos forestales, su incumplimiento daría lugar a la reversión.  
 Declaró algunas zonas como parques nacionales naturales como de utilidad pública y determinó que el gobierno podría expropiar esas tierras.

**Ley 137 de 1959** Cedió derechos de la Nación al municipio de Tocaima, es decir, los bienes baldíos urbanos pasaron a ser propiedad de este municipio.

<sup>79</sup> Absalón Machado, Políticas agrarias en Colombia 1900-1960, Bogotá: Centro de Investigaciones para el desarrollo, 1986, p. 89.

**Ley 135 de 1961** Creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA como el encargado de la administración y adjudicación de los terrenos baldíos.  
 El INCORA tuvo bajo sus funciones: la adquisición, redistribución y formalización de la tierra; el otorgamiento del crédito; la asistencia técnica; la infraestructura física y social rural; la adecuación de tierras; el acompañamiento en la gestión empresarial; la administración del Fondo Nacional Agrario; el uso de las aguas; la recuperación de superficies inundables y lucha contra la erosión; adelantar una clasificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para conocer las que pertenecen al Estado y lograr el saneamiento de la titulación privada y la cooperación en la formación de los catastros fiscales.  
 Estableció que la adjudicación de los predios del Fondo Nacional Agrario sería mediante Unidades Agrícolas Familiares.  
 Reglamentó la caducidad administrativa en caso de incumplimiento de las obligaciones adquiridas por los adjudicatarios, recuperándose el dominio para el instituto; sancionó tanto al campesino vendedor como al adquirente.  
 Estableció el término de condición resolutoria para la propiedad parcelaria a quince (15) años.  
 Estableció un límite máximo de adjudicación de baldíos de 450 hectáreas, exceptuando las 1000 hectáreas para las zonas especiales determinadas por el INCORA, y 3000 hectáreas para las regiones de pastos naturales de los Llanos Orientales y las sabanas de pastos naturales.

**Ley 1 de 1968** Facilitó varios trámites, dentro de los que se encontraban la indemnización por expropiación y el trámite de avalúo comercial.  
 De otra parte, se estableció la posibilidad para realizar contratos directamente con el INCORA para evitar la expropiación, siempre y cuando, se incrementara la producción agrícola.

**Ley 4 de 1973** Reguló la figura de la extinción de dominio, regulando que se aplicaría a los predios que en un lapso de tres (3) años no fueran explotados en cumplimiento de la función social de la propiedad buscando eliminar los predios improductivos o que laboran en condiciones de atraso.

**Decreto Ley 2811 de 1974** Dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. En su título II creó las áreas de manejo especial para la protección del ambiente y de los recursos naturales. Dentro de estas figuras están:  
 Los Distritos de Manejo Especial  
 Cuencas Hidrográficas  
 Distritos de conservación de suelo  
 Sistema de Parques Nacionales Naturales  
 Reservas de la sociedad civil  
 El establecimiento de estas figuras implica limitaciones al derecho de dominio, especialmente en cuanto al uso adecuado que se debe dar a los recursos naturales de los predios rurales. En el caso de los Parques Nacionales Naturales, también se limita la disposición de los predios, ya que son inalienables. De igual forma se prohibió la adjudicación de terrenos baldíos que estuviesen dentro de los Parques Nacionales Naturales.

**Decreto 508 de 1974** Señaló el procedimiento abreviado para sanear el derecho de dominio en pequeñas propiedades rurales.

**Ley 30 de 1988** *En su artículo 29 estableció que a partir de la vigencia de esa ley, "...no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa y en favor de*

*personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de 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”. (Negrilla propia).*

En el artículo 37 indicó: “A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de terrenos baldíos nacionales a personas naturales o jurídicas de cualquier índole que sean propietarias de otros predios rurales, si la suma de las áreas superficiarias de los inmuebles que tuvieren en el territorio nacional, excediere los límites adjudicables de baldíos nacionales señalados por la presente Ley. Exceptúanse de lo aquí dispuesto, las adjudicaciones que se hagan a entidades de derecho público cuando el terreno solicitado en adjudicación deba destinarse a la prestación de un servicio público y las que se hagan a empresas comunitarias, cooperativas, o empresas especializadas del sector agropecuario cuando su objeto social principal sea la explotación de tierras baldías.”

“Sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposición judicial, sin previa autorización de la Junta Directiva del Instituto.”(negrilla propia)

**Decreto 2303 de 1989** Organizó la jurisdicción agraria, hoy derogado por el Código General del Proceso Ley 1564 de 2012.

**Fuente. Elaboración propia del autor con base en consulta normativa recaudada en la web y bibliografía**

## Anexo 2. Complemento Tabla 8.

| NORMA                 | OBJETO  |
|-----------------------|---|
| <b>Ley 21 de 1991</b> | <p>Por medio de esta ley se aprobó el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, en su parte segunda hace alusión al tema de tierras, y en los artículos 13 y 14 establece:</p> <p><i>“Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.</i></p> <p><i>“La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”</i></p> <p><i>“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y</i></p> |

*de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.”*

*“Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.”*

#### **Ley 70 de 1993**

Desarrolla los derechos colectivos de las comunidades negras, incluyendo la constitución de Consejos Comunitarios para la administración de terrenos comunales.

#### **Ley 99 de 1993**

Crea el Sistema Nacional Ambiental a la cabeza el Ministerio de Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

#### **Ley 160 de 1994**

Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y traza las directrices para operarlo e implementar el mercado asistido de tierras;

Busca dar seguridad jurídica a la economía, protegiendo la actividad rural y campesina, evitando que las grandes extensiones de tierras quedaran en manos de unos pocos.

Establece que para acreditar la propiedad privada se requiere como prueba el título ordinario expedido por el Estado, que todavía 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 señalado en las leyes para la prescripción extraordinaria.

Definió la UAF como: *“La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con la tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.”*

Estableció el procedimiento de negociación voluntaria de predios rurales entre campesinos y propietarios como mecanismo para promover el acceso general a la propiedad de la tierra.

Le corresponde al Incora el estudio de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para lograr el desarrollo y asentamiento de estas comunidades.

Estableció una serie de prohibiciones y limitaciones a las que se encuentra sujeto el adjudicatario de baldíos y los terceros adquirentes así:

Los terrenos baldíos adjudicables no pueden fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las siguientes excepciones, consagradas en el artículo 45 de la misma norma.

El párrafo 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, señaló que los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que se protocolice la autorización del INCORA (hoy INCODER), cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

Dentro de los cinco (5) años siguientes a la adjudicación de una Unidad Agrícola Familiar sobre baldíos, esta solamente podrá ser gravada con hipoteca para garantizar las obligaciones derivadas de créditos agropecuarios otorgados por entidades financieras.

Ninguna persona puede 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.

Son 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.

**Decreto 2663 de 1994** Determinó el trámite administrativo para la clarificación de la situación de las tierras con base en la propiedad, con el fin de establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas, sin entrar a determinarlos en función de su origen. Definió el procedimiento para deslindar las tierras que pertenecen al Estado de las que están en manos de particulares y para deslindar las tierras de propiedad de los resguardos indígenas como de las comunidades negras. En su artículo 37 establece que los playones y sabanas comunales no son inadjudicables, sin embargo, el Instituto deberá determinar las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual por campesinos o pescadores de escasos recursos, para cultivos de pan coger.

**Decreto 2664 de 1994** Reitera que le corresponde al INCORA, en nombre del Estado, la administración de las tierras baldías de propiedad nacional, de tal manera que puede adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas. Así mismo, el INCORA tiene bajo su responsabilidad el adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o en caso de incumplimiento de las condiciones interpuesta en la adjudicación, pudiendo decretar la caducidad de los contratos celebrados, ordenar la reversión de los baldíos que hayan sido adjudicados, como también revocar directamente las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias. En su artículo 3° dispone del modo de adquisición de la propiedad de los terrenos baldíos, adjudicables, únicamente mediante título traslativo de dominio que expedirá el INCORA o aquellas delegadas, de tal forma que, la ocupación de tierras baldías no constituye modo para obtener el dominio, el ocuparlas no dará lugar alguno a la calidad de poseedores y frente a las autoridades respectivas solo tendrá el valor correspondiente a una mera expectativa. En su artículo 8° se trazan los requisitos para lograr la adjudicación.

**Decreto 2665 de 1994** Reglamentó el procedimiento de extinción del derecho de dominio o propiedad. Consagró las causales en el artículo 2°, castigando principalmente las inexploraciones injustificadas e inútiles, así como el indebido mantenimiento ecológico de la propiedad. Estableció que la carga de la prueba es del propietario, a quien le corresponde desvirtuar los hechos que se imputen.

**Decreto 2666 de 1994** Definió el trámite para adquirir por negociación directa o por expropiación, las tierras o mejoras de propiedad de los particulares, o las patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para dar cumplimiento a los objetivos señalados en la Ley 160 de 1994 y a los fines de utilidad pública e interés social contemplados en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1o. de la citada ley.

**Resolución 041 de 1996** Fija las extensiones mínimas y máximas para la UAF por zona relativamente homogénea para la adjudicación de baldíos nacionales.

**Ley 387 de 1997**

*“Busca establecer medidas de protección a las personas y sus bienes que han sido desplazadas por grupos al margen de la ley. Estableció en su artículo 19 al Incora como la entidad competente para llevar un registro de las tierras*

|                             |  |
|-----------------------------|--|
|                             | <i>abandonadas por causa de la violencia además de informar a las autoridades competentes para que se evitara su enajenación.”<sup>80</sup></i>  |
| <b>Decreto 2569 de 2000</b> | <i>“Establece como y que contiene la declaración que hace la población desplazada en ella se hace un recuento de la actividad económica que realiza y los recursos patrimoniales que poseía en el momento del desplazamiento. Aquí ya se esboza lo que más adelante se conocerá como RUPTA.”<sup>81</sup></i>  |
| <b>Decreto 2007 de 2001</b> | Establece la oportuna atención a la población desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas el procedimiento protección colectiva de los bienes patrimoniales de la población desplazada.   |
| <b>Decreto 1300 de 2003</b> | Crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y se determina su estructura, ante liquidación del INCORA. El INCODER, asumió las competencias de administración de los baldíos de la Nación.   |
| <b>Ley 1151 de 2007</b>     | Permitió el acceso al subsidio integral de tierras por medio del mecanismo de convocatorias públicas.  |
| <b>Ley 1152 de 2007</b>     | Estableció el Estatuto de Desarrollo Rural, pero fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-644 de 2012, por falta de consulta previa, en materia de adjudicación de baldíos, introdujo los artículos 72 A y 72 B, que permitían:<br><i>“ARTÍCULO 72A. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación.”</i><br><i>“ARTÍCULO 72B. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.”</i><br><i>“PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.”</i> |
| <b>Ley 1182 de 2008</b>     | Estableció un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.  |
| <b>Acuerdo 174 de 2009</b>  | Fijo los lineamientos para la adjudicación de parcelas provenientes del Fondo Nacional Agrario.  |

<sup>80</sup> Tomado de Mapa normativo de la institucionalidad de la regulación de la propiedad agraria 1900-2010, Observatorio de tierras de la Universidad del Rosario.

<sup>81</sup> *ibidem*

|   |   |
|---|---|
| <b>Acuerdo 192 de 2009</b>  | Actualiza los criterios para el cálculo de la extensión de la UAF en predios del Fondo Nacional Agrario.  |
| <b>Acuerdo 203 de 2009</b>  | Reglamenta la adjudicación de las tierras aptas para la explotación económica revertidas a la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio.  |
| <b>Decreto 4720 de 2010</b>   | <i>“Limita la acción de los notarios en el otorgamiento de escrituras públicas sobre traslado de dominio de bienes inmuebles en zonas de desplazamiento”<sup>82</sup></i>   |
| <b>Ley 1448 de 2011</b>   | Ley de víctimas y restitución de tierras despojadas a causa de la violencia, establece quienes son titulares de la restitución material de predios despojados, y crea los jueces de restitución de tierras quienes tienen la potestad de decidir sobre la titularidad del derecho de dominio de los predios rurales sometidos al proceso de restitución.  |
| <b>Decreto Ley 4633 de 2011</b>   | Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derecho territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, preceptúa que <i>“El carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los derechos sobre las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo deberá orientar el proceso de restitución, devolución y retorno de los sujetos colectivos e individuales afectados. El goce efectivo del derecho colectivo de los pueblos indígenas sobre su territorio, en tanto la estrecha relación que estos mantienen con el mismo, garantiza su pervivencia física y cultural, la cual debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y el desarrollo autónomo de sus planes de vida.”</i> |
| <b>Ley 1579 de 2012</b>   | Estableció el estatuto de registro de instrumentos públicos, y permite en su artículo 57 la apertura de folios de matrícula inmobiliaria a terrenos baldíos de la Nación. Derogó el Decreto 1250 de 1970.   |
| <b>Decreto 1465 de 2013</b>   | Reglamentó y unificó el trámite de los procesos agrarios de deslinde, clarificación de la propiedad rural, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio privado por el no ejercicio de la propiedad rural, la reversión y la revocatoria directa de la adjudicación de baldíos. Compilado actualmente en el decreto único reglamentario del sector agropecuario.  |
| <b>Circular No 1360 de 2013 de la Superintendencia de Notariado y Registro</b>                                    | Dirigida a los señores Registradores de Instrumentos Públicos del País, respecto de la orientación con relación al inciso 14 del artículo 72 de la ley 160 de 1994, y a la inscripción de las obligaciones a las que quedan sometidos los adjudicatarios de terrenos baldíos y sus posteriores adquirentes.   |
| <b>Instrucción Administrativa Conjunta 8, del 8 de octubre de 2013. Superintendencia de Notariado y Registro.</b> | Dirigida a los Notarios del País. La cual tiene por objeto establecer un control de legalidad para evitar la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos.<br>Para lo cual el Notario deberá indagar sobre la naturaleza jurídica de los predios objeto del negocio, y para ello deberá tornar declaración juramentada al comprador donde manifieste <i>que al momento de celebrar el contrato de (compraventa, donación, cesión, aporte social, fiducia en propiedad, escisión, fusión, o englobe, entre otros que transfieran el derecho de dominio), no es propietario de ningún otro predio proveniente de adjudicación de baldíos/o la sociedad que representa no es titular del derecho de dominio de otros predios provenientes de adjudicación de</i>   |

---

<sup>82</sup> ibidem

*baldíos en el respectivo municipio o región.*

|   |  |
|---|--|
| <b>Ley 1728 de 2014</b>   | Estableció que la adjudicación de baldíos será exclusivamente para familias pobres, lo anterior con fines sociales y productivos. Prohibió la adjudicación de baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas en donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.  |
| <b>Decreto 2333 de 2014</b>   | Expedido por el Ministerio del Interior. Regula los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio OIT. En su artículo 10 permite la revocatoria directa de las adjudicaciones de baldíos realizada en estas zonas.  |
| <b>Acuerdo 349 de 2014</b>  | Estableció el reglamento para la selección de beneficiarios del Fondo Nacional Agrario, reemplazando el Acuerdo 174 de 2009.   |
| <b>Decreto 1953 de 2014</b>   | Expedido por el Ministerio del Interior. Crea el régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Establece que le corresponde al Gobierno delimitar los territorios indígenas y reconocer su territorio mediante acto administrativo expedido por el INCODER.  |
| <b>Decreto Único del Sector agropecuario 1071 de 2015</b>                                 | Recopiló toda la normatividad del sector agropecuario, entre ellos los decretos reglamentarios de la Ley 160 de 1994, que tienen que ver con la adjudicación de baldíos y los procesos agrarios.   |
| <b>Circular 1579 de 1 de diciembre de 2015. Superintendencia de Notariado y Registro.</b> | <p>Dirigida a los Notarios, Registradores de Instrumentos Públicos y calificadores del país.</p> <p>Sobre el alcance de los conceptos sobre acumulación de tierras adjudicadas como baldíos, inciso 9 art. 72 de la ley 160 de 1994.</p> <p>Se manifiesta la necesidad de acoger el concepto del 17 de noviembre de 2015 proferido por el Ministerio de Agricultura, que dispone que frente a los proyectos de Interés Nacional y Estratégico PINE:</p> <p>“...teniendo en cuenta que los artículos 49 y 50 de la ley 1753 de 2015 expresamente señala que en la zona en las que se desarrollen estos proyectos, el área requerida para la construcción y operación delimitada le confiere a la entidad ejecutora del proyecto la primera opción de compra de todos los inmuebles comprometidos en la zona.”</p> <p>“...la posición de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio es más estricta con relación a las excepciones que puede tener la prohibición En este orden de ideas, quedan claros tres aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En tratándose de personas jurídicas de derecho privado, sin importar si ejecutan o no actividades declaradas como de utilidad pública e interés general y social, están siempre sometidas a la prohibición del inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1994, y solamente el Legislador las podrá eximir del régimen.</li> <li>2. En tratándose de personas jurídicas de derecho público, se entiende que no se les aplica la prohibición del inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1994, toda vez que los predios que adquieren están destinados a cumplir con los fines del Estado, no obstante lo anterior, para que se puedan eximir de la limitante legal, debe existir un Acuerdo del Consejo Directivo del INCODER o de quien haga sus veces, por medio del cual se haga expresamente la excepción. En ese sentido, tanto los Notarios como Registradores para autorizar e inscribir este tipo de instrumentos públicos, necesitan copia del acto administrativo proferido por la dependencia mencionada para constatar que se ha liberado a la entidad pública de la prohibición.</li> <li>3. Finalmente, con relación, a los predios adquiridos en desarrollo de un proyecto PINE, que tuvieron origen baldío y que excedan la UAF, se observa que el artículo 49 de la ley 1753 no exceptúa la opción de compra ningún inmueble comprendido en la zona PINE. Por lo tanto no aplicaría frente a los mismos la prohibición legal.”</li> </ol> <p>Por medio de la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés, de Desarrollo</p> |
| <b>Ley 1776 de 29 de</b>  |  |

|   |   |
|---|---|
| <b>enero de 2016</b>  | Rural, Económico y Social ZIDRES.   |
|   | <p>En el párrafo 3 del artículo 3 preceptúa que “No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las ZIDRES, las personas jurídicas o naturales que ostenten la propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la ley 160 de 1994, que cumplan con las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorce del artículo 72 de la mencionada ley”.</p> <p>Con ello se flexibiliza en ciertas regiones del país la prohibición de concentración de la propiedad rural. Toda vez que solo se aplica la prohibición para los predios adjudicados como baldíos después del 5 de agosto de 1994, siempre y cuando en las resoluciones de adjudicación haya quedado expresamente la prohibición de acumular, situación que se verifica a partir de del año 2013, momento en el que el INCODER insertó dicha limitación en las resoluciones de adjudicación.</p> <p>En este caso el límite en la adquisición de la tierra está definido por la magnitud del proyecto productivo, el cual será aprobado por el Ministerio de Agricultura.</p>  |
| <b>Circular 1920 del 26 de agosto de 2016. Superintendencia de Notariado y Registro</b> | <p>Dirigida a los Registradores de Instrumentos Públicos y Calificadores del país.</p> <p>Por medio de la cual se orienta respecto del trámite de registro sobre predios en los cuales se identifica la existencia de acumulación de tierras adjudicadas como baldíos. Inciso 9 del artículo 72 de la ley 160 de 1994.</p> <p>“Los señores registradores actualmente deben realizar un control y verificación de los actos sujetos a registro que permiten velar por el cumplimiento de las disposiciones de las leyes agrarias, con el fin de evitar que dichos actos o contratos se suscriban viciados de nulidad.</p> <p>Por lo anterior, en los casos donde se presenten a registro actos jurídicos mediante los cuales surjan acumulaciones de predios baldíos, el señor Registrado de Instrumentos Públicos procederá a emitir nota devolutiva, teniendo en cuenta lo dispuesto en la circular 1360 de 2013.</p> <p>(...)</p> <p>De acuerdo a la decisión tomada en el Comité de Asuntos Jurídicos del 14 de febrero de 2014 de esta entidad y de lo conceptuado el 14 de diciembre de 2012 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quienes ostentan competencia para presentar demanda judicial por acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER en liquidación, la Agencia Nacional de Tierras-ANT o la Procuraduría General de la Nación; en ese orden la Superintendencia de Notariado y Registro carece de competencia para iniciar este tipo de procesos.</p> <p>Así las cosas, teniendo en cuenta que para estos casos ya se configuró en el registro la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos, pero los mismos no pueden ser revocados en virtud del artículo 20 de la ley 1579 de 2012, y de conformidad con la decisión adoptada por la entidad en Comité de Asuntos Jurídicos del 14 de febrero de 2104; el señor(a) registrador (a) procederá a realizar el registro de actos de transferencia del derecho de dominio en favor de otras personas naturales o jurídicas, como quiera que no existe un pronunciamiento y/o decisión judicial que manifieste su ilegalidad y de lugar a emitir nota devolutiva.</p> <p>Por lo anterior, en aquellos casos donde se ha presentado la inscripción de actos jurídicos en los cuales ya exista acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos, en el registro inmobiliario, estos no podrán ser revocados.”</p> <p>Realizada la inscripción el Registrador deberá comunicar la situación a la Agencia Nacional de Tierras como entidad competente para que inicie las acciones a que haya lugar.</p> |
| <b>Instrucción Administrativa 9 de 2017</b>   | Dirigida a los Registradores del país, por medio de la cual se hace extensiva la interpretación del párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1776 de 2016.  |

### Anexo 3. Análisis Jurisprudencia Reglas y Sub-reglas

| SENTENCIA  | REGLA   | SUBREGLAS   |
|--|---|---|
| <p><b>C-595 de 1995 M.P. Carlos Gaviria</b></p> <p><b>Norma Acusada</b><br/> <b>Inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994, por infringir los artículos 25, 58, 60, 64 y 332 del Estatuto Superior.</b></p> <p><b>Problema Jurídico</b></p> <p><b>¿Puede el legislador consagrar la "imprescriptibilidad" de los terrenos baldíos de la Nación, cuando quien explota económicamente un bien de esta naturaleza debe adquirir por ese sólo hecho la propiedad del terreno, dando así cumplimiento a los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general, y en especial, a la propiedad de la tierra en favor de los trabajadores campesinos?</b></p> | <p>El legislador debidamente autorizado por el artículo 63 del Estatuto Superior establece la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos porque la propiedad de esos bienes no se extingue para su titular (Nación), por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre esos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para usucapir.</p> <p>Mediante la adjudicación de tierras baldías se cumple la función social de la propiedad, ya que la obligación de explotar económicamente esos terrenos se evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos.</p> | <p>El ocupante del terreno baldío que no cumpla con la totalidad de los requisitos estatuidos por el legislador, no adquiere ningún derecho a la adjudicación y, en consecuencia, sólo tiene una mera expectativa de derecho, es decir, una esperanza de que al reunir tales exigencias será beneficiario de la adjudicación.</p> <p>La Constitución Nacional, únicamente protege los derechos adquiridos mas no las simples expectativas de derecho</p> <p>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</p>                                       |
| <p><b>C-536 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell</b></p> <p><b>Norma Acusada</b></p> <p><b>Incisos 9º y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 por violar los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución Política.</b></p> <p><b>Problema Jurídico</b></p> <p><b>¿Atentan los incisos 9 y 12 del artículo 72 de la ley 160/94 contra los artículos 13,58 y 83 de la Constitución al consagrar bajo sanción de</b></p>  | <p>El latifundio y el minifundio, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo.</p> <p>El legislador tiene un deber positivo en el sentido velar porque la función social de la propiedad se haga real y efectiva, más aún cuando el Estado hace uso del poder de disposición o manejo de sus bienes públicos.</p>   | <p>-Los bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria.</p> <p>-La propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe</p> |

**nulidad, una prohibición en el comercio de los inmuebles adjudicados como baldíos, en el sentido de que su titular no puede transferir extensiones que excedan a las que correspondan a una Unidad Agrícola Familiar, establecida para el municipio o la región por la Junta Directiva del instituto Colombiano de la Reforma Agraria?**

La prohibición del fraccionamiento, se adecua a los preceptos de la Constitución, pues obedece a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad, o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo.

como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que "la propiedad es una función social que implica obligaciones.

-Si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, aquellos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural.

**C-006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández**

**Norma Acusada**

**Artículo 45 de la Ley 160/1994, por medio del cual se crean excepciones a la prohibición de fraccionar UAF por debajo del límite fijado por la Administración.**

**La disposición vulnera los artículo 1,82 y 313-7 de la Constitución, por no tener en cuenta los contenidos normativos del POT, en tanto le corresponde a los Concejos Municipales y Distritales la reglamentación del uso del suelo.**

**Problema Jurídico**

**¿Regular las excepciones a la prohibición de**

El legislador está legitimado para adoptar medidas encaminadas a enderezar e impedir que la parcelación de la tierra de lugar a la proliferación de minifundios que la hagan improductiva, al igual que medidas tendiente a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, para no frustrar la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria.

La propiedad está sometida a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir en aras del superior beneficio de la comunidad. Las mismas encajan dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general. Por lo tanto deben ser tenidas en cuenta por el ordenamiento territorial de los

-La Constitución Política de 1991, otorga al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad dada la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país.

-Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo.

**fracccionar los predios rurales por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar, desconoce la competencia autónoma de los Concejos para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda?**

municipios.

-Las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuentemente, un mejoramiento sustancial de su calidad de vida.

**C-255 del 2012 M.P. Jorge Iván Palacio**

**Norma Acusada**

**Artículo 72 (parcial) de la Ley 160 de 1994 por considerar que vulnera los artículos 29, 83 y 229 de la Constitución (debido proceso, buena fe y seguridad jurídica)**

**Problema Jurídico**

**¿La autorización de la administración para revocar en cualquier tiempo, sin el consentimiento escrito y expreso del respectivo titular, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación de normas legales o reglamentarias, desconoce los derechos al debido proceso (art. 29 CP), buena fe (art. 83 CP) y acceso a la administración de justicia (art. 229 CP)?**

El Legislador puede autorizar la revocatoria unilateral sin que medie la anuencia del administrado, cuando ello obedezca a razones constitucionales importantes, existan elementos de juicio acreditados de manera suficiente y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso.

- En la adjudicación de baldíos, la aplicación del principio de buena fe opera en beneficio de la administración para proteger el interés público, la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias responsabilidad compartida entre la administración y el ciudadano, quien asume un compromiso de lealtad y transparencia que en caso de verse defraudado, lo que permite la revocatoria directa, aún sin la anuencia de su parte, sobre todo si se tiene en cuenta que la garantía constitucional de los derechos adquiridos no se extiende a los bienes cuya titulación se alcanza ilegalmente.

-Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito.

-La facultad de revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos:

está encaminada al cumplimiento de la función social de la propiedad;  
pretende asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y  
se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

**C-644 de 2012 M.P. Adriana Guillén**

**Norma Acusada**

**Artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, y artículo 72A. Proyectos especiales agropecuarios o forestales.**

**Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal.**

**Problema Jurídico**

**¿Desconocen el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios -Constitución, artículos 60 y 64-, las disposiciones legales de los artículos 60, 61 y 62 demandados que: (i) autorizan la venta o aporte -en cualquier tiempo- de tierras originalmente baldías adjudicadas por el Estado o adquiridas mediante subsidio integral en extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar (en adelante UAF), para a partir de tales enajenaciones consolidar propiedades de gran extensión en las cuales se adelanten proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal?**

**¿Vulnera el mandato constitucional de especial protección del Estado a la producción de alimentos -Constitución, art 65-, las disposiciones legales contenidas en los artículos demandados que levantan las restricciones a enajenaciones de tierras originalmente baldías o adquiridas con subsidios integrales, que hacen posible la**

-El principio de progresividad de los derechos sociales conlleva a que el Estado “adopte medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los mismos. Este principio, también es un límite al ejercicio de las competencias del Legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional.

-Las modificaciones de orden económico no deben ser en principio regresivas en cuanto a la protección o reconocimiento de derechos, salvo que, el grado de regresividad que puede proponerse, esté precedido de una justificación incontestable a la luz de los derechos y principios.

-El artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural.

La política de redistribución de la propiedad rural, permite que se eliminen de manera razonable, proporcionada y suficiente, las restricciones a la adquisición de predios baldíos, siempre y cuando se acompaña de manera alterna de acciones positivas o de una forma de

El artículo 64 superior:

Legitima la intervención del Estado para intervenir la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados.

Es una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización.

Trata de un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación;

No impone un único camino para su cumplimiento;

Se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad.

Permite la segmentación de los atributos de la propiedad agraria para ofrecer un trato diverso a cada uno de ellos sin afectar los ámbitos iusfundamentales del derecho;

Posibilita el establecimiento de un régimen especial de ordenación y protección de la propiedad agraria en razón de la calidad de los bienes y en busca de realizar los objetivos del Estado social de derecho, el adecuado funcionamiento de mercado y el ejercicio de las libertades económicas, bajo garantías de libre competencia, en cabeza de los campesinos.

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p><b>consolidación de propiedades superiores a las extensiones de las UAF respectivas y que permiten el uso y aprovechamiento de baldíos por empresas especiales del sector?</b></p>  | <p>protección específica a la población campesina que enajene por venta o aporte su derecho a la tierra, en el cual el Estado invirtió esfuerzo y recursos.</p>   | <p>-El derecho de acceder a la propiedad de la tierra implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso y permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo.</p> <p>El establecimiento de las políticas es una clara manifestación de la función general de intervención del Estado en la economía</p> <p>La posibilidad de venta otorgada al campesino adjudicatario de baldío o subsidiado por el Estado en cualquier tiempo y de que los particulares puedan acumular la propiedad inicialmente destinada al trabajador de la tierra sin ningún límite, conduce a la literal pérdida del derecho social configurado por el legislador en el año 1994</p> |
| <p><b>C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos</b></p> <p><b>Norma Acusada</b></p> <p><b>Artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994.</b></p> <p><b>Por vulnerar los artículos 1, 58, 64 y 238 de la Carta Superior. Restringen la efectividad de las decisiones adoptadas por el INCODER en el marco de los procesos agrarios</b></p> <p><b>Problema Jurídico</b></p> <p><b>¿A la luz de los artículos 58 y 64 de la</b></p> | <p>La suspensión automática de la inscripción de los actos administrativos en el registro inmobiliario resulta desproporcionado a la luz de los artículos 58 y 64 de la Constitución, cuando no se configura un perjuicio irremediable.</p> <p>La facultad para ordenar la suspensión provisional de actos administrativos es contingente, no es una obligación y obedece a criterios de razonabilidad, a partir de juicios de valor que determinan su pertinencia que debe ser evaluada por el Juez.</p> <p>La libertad de configuración legislativa encuentra límites en los mandatos</p> | <p>Todas las medidas dirigidas a desarrollar el contenido del artículo 64 Superior apuntan a la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultura.</p> <p>La suspensión automática de los actos administrativos que culminan los procesos agrarios se convierte en un obstáculo desproporcionado para que el Estado cumpla con la finalidad de garantizar el acceso progresivo a la tierra de conformidad con el artículo 64 de la</p>  |

**Constitución, resulta desproporcionado que Legislador establezca que a partir de la interposición del recurso de revisión por parte de un particular, se suspendan los efectos de los actos administrativos que culminan los procesos agrarios establecidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994?**

**C-077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva**

**Norma Acusada (entre otras)**

**El párrafo 3° del artículo 3° y los artículos 10, 13, 14, 15 y el inciso 5° del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016.**

**Problema Jurídico**

**¿El párrafo 3° del artículo 3° y los artículos 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 1776 de 2016 contravienen los artículos 58, 64, 65 y 93 de la Carta, en la medida en que modifican el régimen de baldíos, incorporando, sin justificación constitucional, medidas regresivas en materia democratización del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado?**

constitucionales.

El legislador cuenta con amplio margen de maniobra para definir el modelo de desarrollo agrario que considere más conveniente. Por lo tanto, puede adoptar políticas rurales que promuevan el aumento de la producción a través de la promoción de la iniciativa privada y de la competitividad, en el marco de las relaciones de mercado para lograr una política agraria eficaz y eficiente, decantando la mejor opción de orden económico y social más justa en el sector rural.

En consecuencia, ante la presencia de inmuebles de la nación que no tengan aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, por su ubicación y condiciones agrológicas que demandan altos costos de adaptación para su productividad, a fin de lograr no una equitativa redistribución de la propiedad rural, sino un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que responde a un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico, que debe ser sostenible desde el punto de vista humano, social y ecológico; y que no es incompatible sino que debe coexistir, preservar y fortalecer el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícola Familiares.

El establecimiento de zonas especiales, en las

Constitución.

artículo 64 de la Constitución Política constituye el fundamento de la acción Estatal para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, con la finalidad de lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las personas campesinas

El Estado desconoce su deber de garantizar el acceso progresivo a la tierra del campesinado “*cuando la excepción que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la regla*” situación que apareja una restricción para que los campesinos pobres accedan a la adjudicación de baldíos en contextos de escasez de tierra.

El respecto de titulaciones efectuadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, cumple el propósito de no afectar situaciones consolidadas, bajo otros regímenes jurídicos, antes de la entrada en vigencia de dicha ley. Se parte del reconocimiento implícito de la existencia de diferentes regímenes de desarrollo agrícola, frente a los cuales el legislador cuenta con amplia potestad de configuración, siempre que respete los derechos constitucionales de acceso progresivo a la tierra, el mínimo vital y la seguridad alimentaria.

que, de manera planificada, excepcional, controlada y vigilada por el Estado, se desarrollen proyectos agroindustriales en los que se incluyan a los pequeños y medianos productores, no puede implicar una renuncia del Estado al mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan. Se trata de un mandato permanente que impone en cabeza del legislador un deber ineludible de progresivo cumplimiento que debe perseguir de manera primordial y generalizada, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria

**Fuente. Elaboración propia del autor con base en información publicada en la página web de la Corte Constitucional.**

## ANEXO 4. Estudio de títulos

### 4.1. Predio Finca El Paraíso:

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>No. Folio.</b>           | 236-54589   |
| <b>Ubicación</b>            | Vista Hermosa.  |
| <b>Área</b>                 | 1110has – 6078m2.   |
| <b>Forma de Adquisición</b> | Mediante Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, se realiza el englobe de 9 predios, por los señores Gabriel Gustavo Echevarría Granda, Laureano Gómez Sarmiento, Jorge Alfonso García Salazar, Francisco Peña Castellanos, Nairobi Alexander Bayona Rodríguez, Guillermo Peña Castellanos y Julia Nelly Roloza Chivata, el englobe lo realiza mediante apoderado, que es el mismo para todos, el señor Leonardo Peña Castellanos, cc 73.086.642.  |
| <b>Antecedentes</b>         | <p>El folio consta de 8 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual Gabriel Gustavo Echevarría Granda, Laureano Gómez Sarmiento, Jorge Alfonso García Salazar, Francisco Peña Castellanos, Nairobi Alexander Bayona Rodríguez, Guillermo Peña Castellanos y Julia Nelly Roloza Chivata, el englobe lo realiza mediante apoderado, que es el mismo para todos, el señor Leonardo Peña Castellanos, cc 73.086.642.</li> <li>2. Escritura 2576 del 11 de diciembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 12 de diciembre de 2007, mediante la cual se realiza compraventa con permiso del comité de atención a los desplazados, por un valor de \$150.000.000, de Gabriel Gustavo Echevarría Granda, Laureano Gómez Sarmiento, Jorge Alfonso García Salazar, Francisco Peña Castellanos, Nairobi Alexander Bayona Rodríguez, Guillermo Peña Castellanos y Julia Nelly Roloza Chivata a Juan Francisco Peña Rojas. Se realiza mediante apoderado, que es el mismo para todos, el señor</li> </ol> |

|                        |  |
|------------------------|--|
|                        | <p>Leonardo Peña Castellanos, cc 73.086.642.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Oficio 648 del 11 de julio de 2005, de la alcaldía de Vista Hermosa, inscrito el 18 de julio de 2005, mediante el cual se inscribe declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento a Juan Francisco Peña Rojas.</li> <li>4. Oficio 648 del 11 de julio de 2005, de la alcaldía de Vista Hermosa, inscrito el 18 de julio de 2005, mediante el cual se inscribe prohibición administrativa bajo el código 458.</li> <li>5. Escritura 202 del 13 de agosto de 2008, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 29 de diciembre de 2008, mediante el cual se realiza compraventa de derechos de cuota, de un 15% en común y proindiviso de Juan Francisco Rojas Peña a Andrés Mauricio Peña Páez e Iván Darío Peña Páez.</li> <li>6. Escritura 312 del 23 de noviembre de 2008, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 29 de diciembre de 2008, mediante el cual se hace aclaración de la escritura 202 del 13 de agosto de 2008, en cuanto al permiso del CMAIPD y área correcta del inmueble de 1119 Has-9121 Mts<sup>2</sup>.</li> <li>7. Escritura 1611 del 22 de septiembre de 2010, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de septiembre de 2010, mediante la cual se hace rescisión del contrato, y se deja sin valor ni efecto las escrituras 202 del 13 de agosto de 2008 y 312 del 23 de noviembre de 2008, por un valor de \$30.000.000.</li> <li>8. Escritura 222 del 18 de noviembre de 2010, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 9 de diciembre de 2010, mediante la cual se constituye servidumbre legal de hidrocarburos con ocupación permanente y de tránsito, por un valor de \$51.472.800.</li> </ol> |
| <b>Folios de donde</b> | <b>236-13104:</b> Predio denominado Yopito, cuenta con un área de 200 Has – 9.290  |

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>proviene</b> | <p>Mts2, el folio se encuentra cerrado y consta de 10 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Resolución 479 del 30 de marzo de 1984, mediante la cual se adjudica un bien baldío a favor de Ana Judith León de Vargas.</li><li>2. Escritura 152 del 19 de enero de 1985, de la notaría novena de Bogotá mediante la cual se realiza permuta de Ana Judith León de Vargas a José María Castillo, por un valor de \$2.500.000.</li><li>3. Escritura 213 del 13 de abril de 1985, de la notaría única de San Martín, inscrita el 16 de abril de 1985, mediante la cual se constituye hipoteca de José María Castillo, a favor de la caja de crédito agrario, industrial y minero, por un valor de \$4.160.000.</li><li>4. Oficio 560 del 10 de junio de 1994, del Juzgado Civil del Circuito de Granada, mediante el cual se ordena embargo ejecutivo con acción mixta de la Caja Agraria a José María Castillo.</li><li>5. Oficio 1034 del 10 de octubre de 1994, del Juzgado Civil del circuito de Granada, inscrito el 16 de diciembre de 2003, mediante el cual se cancela embargo con acción mixta comunicado por oficio 560 del 10 de junio de 1994.</li><li>6. Certificado 2165 del 26 de febrero de 2004, de la notaría 26 de Bogotá, inscrita el 24 de marzo de 2004, mediante la cual se cancela hipoteca contenida en escritura 213 del 13 de abril de 1985, de la caja de crédito, agrario, industrial y minero a favor de José María Castillo.</li><li>7. Oficio 648 del 11 de julio de 2005, de la Alcaldía municipal de Vista Hermosa, mediante la cuál se inscribe declaratoria de zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento, a José María Castillo.</li><li>8. Escritura 135 del 30 de noviembre de 2006, de la Notaría de Vista Hermosa, inscrita el 14 de diciembre de 2006, mediante la cual se realiza compraventa parcial de 160 has con autorización de INCODER y CMAIPD, de José María Castillo a Norberto Rivera Astroz, por un valor de \$15.000.000. La Autorización no se encuentra debidamente motivada, es firmada por el Alcalde, pero no funge</li></ol> |
|-----------------|--|

|  |   |
|--|---|
|  | <p>como presidente del CMAIPD.</p> <p>9. Escritura 136 del 30 de noviembre de 2006, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 27 de diciembre de 2006, mediante la cual se realiza compraventa del parte restante de 40 Has, con autorización del CMAIPD. De José María Castillo a Guillermo Peña Castellanos, por un valor de \$10.000.000.</p> <p>10. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual se realiza englobe a Guillermo Peña Castellanos.</p> <p><b>236-41526:</b> Predio denominado El Reposo, cuenta con un área de 12 Has – 5182 Mts<sup>2</sup>, se encuentra activo y consta de 6 anotaciones:</p> <p>1. Escritura 849 del 24 de noviembre de 1997, de la notaría única de San Martín mediante la cual se realiza adjudicación en liquidación de comunidad de María del Carmen Rodríguez de Perilla, Blanca Olivia Perilla Rodríguez, Luís Alberto Perilla Rodríguez, Ana Lucinda Perilla Rodríguez y de Luz Yanet Perilla Rodríguez a María del Carmen Rodríguez de Perilla.</p> <p>2. Oficio del 30 de junio de 2005, del CMAIPD de El Castillo, inscrita el 16 de julio de 2005, mediante la cual se inscribe declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento, a María del Carmen Rodríguez de Perilla.</p> <p>3. Escritura 246 del 20 de marzo de 2007, de la notaría única de San Martín, inscrita el 28 de marzo de 2007, mediante la cual se realiza adjudicación en sucesión de María del Carmen Rodríguez de Perilla a Irene Rodríguez, Mario Ernesto Melo Rodríguez, Luz Yanet Perilla Rodríguez, Luís Alberto Perilla Rodríguez y Ana Lucinda Perilla Rodríguez, por un valor de \$13.000.000.</p> <p>4. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual se realiza englobe de Julia Nelly Toloza Chivataanos y Laureano Gómez Sarmiento.</p> <p>5. Oficio del 30 de junio de 2005, del CMAIPD de El Castillo, mediante la cual se inscribe prevención de registradores de inscribir actos de enajenación a</p> |
|--|---|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>Mario Ernesto Melo Rodríguez.</p> <p>6. Escritura 685 del 10 de septiembre de 2009, de la notaría única de San Martín, mediante la cual se realiza compraventa de derechos de cuota del 20%, con autorización del CMAIPD, por un valor de \$5.000.000.</p> <p>El anterior folio proviene de uno de mayor extensión identificado con la matrícula 236-9939, el cual es producto de la resolución de adjudicación de baldío de INCORA, 940 del 27 de agosto de 1982, a favor de Luís Antonio Perilla.</p> <p><b>236-15598:</b> Predio denominado El Paraíso, cuenta con un área de 206 Has – 342 Mts2, el folio se encuentra cerrado y consta de 12 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución 653 del 21 de mayo de 2985, mediante la cual INCORA, adjudica un bien baldío de la nación a favor Jairo Pedraza Sánchez.</li> <li>2. Escritura 564 del 18 de junio de 1987, de la notaria única de San Martín, inscrita el 18 de junio de 1987, mediante la cual se constituye hipoteca abierta en cuantía indeterminada, de Jairo Pedraza Sánchez a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.</li> <li>3. Oficio 605 del 26 de marzo de 1996, del juzgado Civil del Circuito de Granada, mediante el cual se ordena embargo en proceso ejecutivo con acción mixta, de la Caja Agraria a Jairo Pedraza Sánchez.</li> <li>4. Escritura 042 del 23 de mayo de 1996, de la notaría única de Vista Hermosa, mediante la cual se cancela hipoteca de la caja de crédito agrario a Jairo Pedraza Sánchez.</li> <li>5. Oficio 1006 del 24 de junio de 1996, del juzgado civil del circuito de Granada, mediante el cual se cancela embargo de la caja agraria a jairo Pedraza Sánchez.</li> <li>6. Escritura 043 del 25 de mayo de 1996, de la notaría única de Vista Hermosa, mediante la cual se realiza compraventa de Jairo Pedraza Sánchez a Abraham Osorio Arce, por un valor de \$30.000.000.</li> <li>7. Escritura 564 del 8 de abril de 1999, de la notaría 24 de Bogotá, mediante la</li> </ol> |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>cual se realiza compraventa de Abraham Osorio Arce a Rebeca Osorio Benavides, Carlos Enrique Briceño Gonzáles, Isaac Osorio Benavides, por un valor de \$20.000.000.</p> <p>8. Escritura 986 del 23 de abril de 2001, de la notaría 24 de Bogotá, mediante la cual se realiza aclaración de la escritura 564 del 8 de abril de 1999, en el sentido de que el único vendedor es el señor Abraham Osorio Arce.</p> <p>9. Oficio 648 del 11 de julio de 2005, de la alcaldía de Vista Hermosa, mediante la cual se inscribe declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento, a rebeca Osorio Benavides, Carlos Enrique Briceño Gonzáles e Isaac Osorio Benavides.</p> <p>10. Escritura 1278 del 6 de agosto de 2005, de la notaría única de Granada, mediante la cual se realiza compraventa con autorización del CMAIPD, de Rebeca Osorio Benavides, Carlos Enrique Briceño González e Isaac Osorio Benavides a Juan Francisco Peña Rojas, por un valor de \$25.000.000. Los vendedores realizan el acto mediante poder especial, la autorización no se encuentra debidamente motivada.</p> <p>11. Escritura 100 del 13 de junio de 2007, de la notaría única de Vista Hermosa, mediante la cual se realiza compraventa con autorización del CMAIPD de Juan Francisco Peña Rojas a Nairobi Alexander Bayona Rodríguez, por un valor de \$25.000.000.</p> <p>12. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual se realiza englobe a Nairobi Alexander Bayona Rodríguez.</p> <p><b>236-13695:</b> Predio denominado el silencio, cuenta con un área de 69 Has – 4183 Mts2, el folio se encuentra cerrado y consta de 8 anotaciones:</p> <p>1. Resolución 1323 del 10 de septiembre de 1984, mediante el cual INCORA adjudica una parcela, a favor del señor Ricardo Sandino Pardo, la inscripción es errónea, toda vez que no se trata de adjudicación de baldío, es parcela, por lo que</p> |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>el régimen que la cobija es diferente.</p> <p>2. Escritura 799 del 9 de octubre de 1986, de la notaría única de San Martín, inscrita el 10 de octubre de 1986, mediante la cual se realiza la venta de este y otro predio de Ricardo Sandino Pardo a Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo, por un valor de \$10.000.000.</p> <p>3. Escritura 799 del 9 de octubre de 1986, de la notaría única de San Martín, inscrita el 10 de octubre de 1986, mediante la cual se constituye hipoteca abierta sobre este y otro predio de Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo, a favor de la Caja de Crédito Agrario.</p> <p>4. Oficio 138 del 24 de mayo de 1989, del Juzgado segundo promiscuo el circuito de Granada, mediante el cual se ordena un embargo ejecutivo mixto de la caja de crédito, agrario, industrial y minero a Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo.</p> <p>5. Oficio 97 del 11 de marzo de 1992, del juzgado Civil del Circuito de Granada, mediante el cual se cancela el embardo de la Caja Agraria a Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo.</p> <p>6. Sentencia del 2 de marzo de 1992, del Juzgado Civil del Circuito de Granada, inscrito el 1 de diciembre de 1992, mediante el cual se realiza remate del bien, de Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo a Jorge Alfonso García Salazar y Francisco Peña Castellanos, por un valor de \$11.030.000.</p> <p>7. Escritura 914 del 11 de julio de 2001, de la notaría 44 de Bogotá, inscrita el 27 de julio de 2001, mediante la cual se adelanta transferencia de derechos de cuota equivalente al 18.26% de Jorge Alfonso García Salazar a Francisco Peña Castellanos, por un valor de \$6.000.000.</p> <p>8. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual se realiza englobe a Jorge Alfonso García Salazar.</p> <p><b>236-1805:</b> Predio denominado La Guaira, cuenta con un área de 264 Has –</p> |
|--|--|

|  |   |
|--|---|
|  | <p>3000 Mts<sup>2</sup>, el folio se encuentra cerrado y consta de 10 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Resolución 640 del 25 de agosto de 1976, mediante la cual INCORA, adjudica un bien baldío a Ricardo Sandino Pardo.</li><li>2. Escritura 3897 del 29 de diciembre de 1976, de la notaría octava de Bogotá, inscrita el 26 de febrero de 1977, mediante la cual se realiza permuta de Ricardo Sandino Pardo a Gabriel Alberto Díaz Gómez, por un valor de \$500.000.</li><li>3. Escritura 2187 del 6 de octubre de 1977, de la notaría 1 de Villavicencio, mediante la cual se realiza venta de Gabriel Alberto Díaz Gómez a Ricardo Sandino Pardo, por un valor de \$500.000.</li><li>4. Escritura 799 del 9 de octubre de 1986, de la notaría única de San Martín, mediante la cual se realiza venta de este y otro predio de Ricardo Sandino Pardo a Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo, por un valor de \$10.000.000.</li><li>5. Escritura 799 del 9 de octubre de 1986, de la Notaría única de San Martín, mediante el cual se constituye hipoteca abierta de este y otro bien de Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo a favor de la Caja de Crédito Agrario.</li><li>6. Oficio 138 del 24 de mayo de 1989, del Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Granada, mediante el cual se ordena embargo ejecutivo mixto de la caja de crédito agrario, industrial y minero a Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo.</li><li>7. Oficio 97 del 11 de marzo de 1992, del juzgado civil del circuito de Granada, mediante el cual se ordena la cancelación del embargo de la caja agraria a Jairo Guarnizo y Antonio Vargas Caicedo.</li><li>8. Sentencia del 2 de marzo de 1992, del Juzgado Civil del Circuito de Granada, inscrita el 1 de diciembre de 1992, mediante el cual se aprueba remate de Jairo Guarnizo Marín y Antonio Vargas Caicedo a Jorge Alfonso García Salazar y Francisco Peña castellanos, por un valor de \$11.030.000.</li><li>9. Escritura 0914 del 11 de julio de 2001, de la notaría 44 de Bogotá, inscrita el 27 de julio de 2001, mediante el cual se realiza transferencia del derecho de cuota</li></ol> |
|--|---|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>equivalente al 18.26% del derecho de dominio, de Jorge Alfonso García Salazar a Francisco Peña Castellanos, por un valor de \$6.000.000.</p> <p>10. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual se realiza englobe a Jorge Alfonso García Salazar.</p> <p><b>236-11308:</b> Predio denominado La Reforma, con un área de 31 Hectáreas, 7500 mts<sup>2</sup>, el folio se encuentra cerrado y consta de 4 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución 848 del 30 de junio de 1983, mediante la cual INCORA adjudica un bien baldío de la Nación a Juan Bautista García Rodríguez.</li> <li>2. Escritura 878 del 24 de octubre de 1989, de la notaría única de Granada, inscrita el 3 de noviembre de 1989, mediante la cual se realiza venta de Juan Bautista García Rodríguez a José María Castillo, por un valor de \$850.000.</li> <li>3. Escritura 1986 del 9 de octubre de 2006, de la notaría única de Granada, inscrita el 30 de octubre de 2006, mediante la cual se realiza compraventa con autorización del CMAIPD, de José María castillo a Guillermo Peña Castellanos, por un valor de \$5.000.000.</li> <li>4. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual se realiza englobe de Guillermo Peña Castellanos.</li> </ol> <p><b>236-18556:</b> Predio denominado Las Delicias, con un área de 228 Has – 1545 mts<sup>2</sup>, el folio se encuentra cerrado y consta de 2 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución 586 del 20 de mayo de 1986, mediante la cual INCORA adjudica una parcela a favor de Jorge Alfonso García Salazar, por un valor de \$46.666.</li> <li>2. Mediante escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, Jorge Alfonso García Salazar realiza englobe.</li> </ol> <p><b>236-14096:</b> Predio denominado EL Progreso con un área de 151 Has – 5852</p> |
|--|--|

|                          |  |
|--------------------------|--|
|                          | <p>Mts2, el folio se encuentra cerrado y consta de 3 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución 1335 del 13 de septiembre de 1984, mediante la cual INCORA adjudica una parcela a favor de Santos Ernesto Rincón Mesa, la anotación es equivocada en el sentido de que no se adjudica un bien baldío, se adjudica una parcela de un predio adquirido por el INCORA.</li> <li>2. Escritura 1527 del 21 de julio de 1988, de la notaría 26 de Bogotá, mediante la cual se realiza venta de Santos Ernesto Rincón Mesa, a Jorge Alfonso García Salazar, por un valor de \$1.300.000.</li> <li>3. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de noviembre de 2007, mediante la cual Jorge Alfonso García Salazar realiza englobe.</li> </ol> <p><b>236-13732:</b> Predio denominado Las Aventuras, con un área de 45 Has 6949</p> <p>Mts2, el folio se encuentra cerrado y consta de 4 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución 1165 del 24 de agosto de 1984, mediante la cual el INCORA, adjudica una parcela a favor de Gabriel Gustavo Echevarría Granda, la anotación es equivocada, ya que no es adjudicación de baldío, es de parcela de un predio adquirido por el INCORA.</li> <li>2. Escritura 092 del 13 de enero de 1994, de la notaría segunda de Villavicencio, mediante la cual constituye hipoteca en cuantía indeterminada, de Gabriel Gustavo Echevarría Granda a la Caja De Crédito agrario, industrial y minero.</li> <li>3. Oficio 1105 del 11 de julio de 1996, del juzgado civil del circuito de Granada, mediante el cual se ordena embargo en proceso ejecutivo, de la caja agraria a Gabriel Gustavo Echevarría Granda.</li> <li>4. Escritura 2247 del 14 de noviembre de 2007, de la notaria única de Granada, mediante la cual Gabriel Gustavo Echevarría Granda realiza englobe.</li> </ol> |
| <b>Folios Segregados</b> | No tiene.  |
| <b>Estado Actual</b>     |  |

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | <p>El actual propietario del predio es el señor Juan Francisco Peña Rojas, el predio cuenta con un área de 1110 Has – 6078 Mts2.<br/>Mediante escritura 222 del 18 de noviembre de 2010, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 9 de diciembre de 2010, en la cual se constituye servidumbre legal de hidrocarburos con ocupación permanente y de tránsito, por un valor de \$51.472.800.</p>  |
| <p><b>Conclusión</b></p> | <p>El predio englobado cuenta con un área de 1110 Has – 6078 Mts2. En el municipio de Vista Hermosa existen dos rangos señalados en la resolución 041 de 1996 para el Límite de la UAF, en zona de Cordillera 2 de 59 a 80 hectáreas; y en zona de Sábana 1 de 102 a 138 Hectáreas, es claro que el englobe vulnera, el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, el cual señala que ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, <b>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.</b></p> <p>En este caso existe un excedente aproximado de 972 a 1051 hectáreas, dependiendo de la topografía donde se encuentre el predio.</p> <p>Mediante Escritura 202 del 13 de agosto de 2008, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 29 de diciembre de 2008, se realiza compraventa de derechos de cuota, de un 15% en común y proindiviso de Juan Francisco Rojas Peña a Andrés Mauricio Peña Páez e Iván Darío Peña Páez. Compraventa que se realiza sin la correspondiente autorización del CMAIPD, posteriormente en Escritura 312 del 23 de noviembre de 2008, de la notaría única de Vista Hermosa, inscrita el 29 de diciembre de 2008 se hace aclaración de la escritura 202 del 13 de agosto de 2008, en cuanto al permiso del CMAIPD y área correcta del inmueble de 1119 Has-9121 Mts2, sin señalar el argumento de la ampliación del área, posteriormente con Escritura 1611 del 22 de septiembre de 2010, de la notaría única de Granada, inscrita el 28 de septiembre de 2010, se hace rescisión del contrato, y se deja sin valor ni efecto las escrituras 202 del 13 de agosto de 2008 y 312 del 23 de noviembre de 2008. Con esta actuación al dejar sin valor y efecto las escrituras anteriormente señaladas, no solo se rescinde la compraventa, debe perder efecto la aclaración de área.</p> <p>Los actos administrativos mediante los cuales el CMAIPD de Vista Hermosa autoriza las enajenaciones de los predios que cuentan con medida de protección colectiva, no se encuentran debidamente motivadas y sustentadas.</p> <p>Verificadas las áreas de cada uno de los predios con los cuales se realizó el englobe, tenemos un área total de 1210 hectáreas – 3843 metros cuadrados, mientras que el folio y la correspondiente escritura de englobe establecen que el área del predio es de 1110 Has – 6078 Mts2</p> |

Fuente Diagnóstico Registral SNR San Martín I- Meta SNR 2.011.

## 4.2. Predio Secreto I

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>No. Folio.</b>           | 236-52930   |
| <b>Ubicación</b>            | Mapiripan – Vereda Mielon   |
| <b>Área</b>                 | 1498has – 519m2.  |
| <b>Forma de Adquisición</b> | Terreno Baldío, adjudicado por el INCODER.  |
| <b>Antecedentes</b>         | <p>- El folio consta de 6 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución de adjudicación de baldío No. 950 del 4 de diciembre de 2006, de INCODER a Jiménez Cubillos José Guillermo, bajo el código 103; inscrita el 12 de diciembre de 2006, bajo el turno 2006-5889.</li> <li>2. Se inscribe prohibición de enajenar, sin previa autorización del INCODER (si con el acto se fracciona el predio y solo se podrá gravar con hipoteca, dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación a favor de entidades financieras, para créditos de fomento agropecuario), bajo el código 460; inscrita el 12 de diciembre de 2006, bajo el turno 2006-5889.</li> <li>3. Escritura No. 2335 del 20 de noviembre de 2007, de la Notaría Única de Granada, de compraventa del adjudicatario a Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada. (según el folio con autorización del CMAIPD del municipio de Mapiripan), por un valor de \$44.940.000.</li> <li>4. Resolución No. 147 del 9 de octubre de 2008, proferida por el CMAIPD del municipio de Mapiripan, por medio de la cual se hace la declaratoria de zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento forzado, bajo el código 352. Inscrita el 22 de octubre de 2008, con radicado No. 2008-6681.</li> <li>5. A través de la misma Resolución No. 147 del 9 de octubre de 2008, proferida por el CMAIPD del municipio de Mapiripan, se efectúa la prevención a los registradores de abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales – protección colectiva, bajo el código 470. Inscrita el 22 de octubre de 2008, bajo el radicado No. 2008-6681.</li> </ol> |

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | 6. Resolución No. 106 del 20 de mayo de 2010, de la Alcaldía Municipal de Mapiripan, de levantamiento de la declaratoria de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado.  |
| <b>Folios Segregados</b> | No tiene  |
| <b>Estado Actual</b>     | Propiedad en cabeza de Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada.  |
| <b>Conclusión</b>        | <p>Revisando la carpeta de documentos soporte, se evidencia que:</p> <p>La Resolución de titulación del baldío que se registra es de color rosado y con sello de original firmado del que expide la resolución.</p> <p>En la escritura No. 2335 del 20 de noviembre de 2007, no se protocolizó la autorización del CMAIPD del municipio de Mapiripan, tal y como lo dice el folio.</p> <p>La Resolución No. 106 del 20 de mayo de 2010, inscrita en el folio el 28 de julio de 2010, mediante el turno de radicación No. 2010-3190, fue suscrita por la Alcaldesa Municipal de Mapiripan, y no por el presidente del CMAIPD, además efectúa el levantamiento de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento respecto del predio denominado “EL SECRETO I”; situación de la que se sugiere efectuar el respectivo análisis, ya que se han venido levantando medidas de protección sobre predios determinados, cuando, de proceder el levantamiento, debe hacerse sobre la totalidad de la zona declarada en inminencia de desplazamiento forzado, mediante acto administrativo debidamente motivado y avalado, mediante acta, por todos los miembros del CMAIPD.</p> |

**Fuente Diagnóstico Registral San Martín I. Meta SNR 2.011**

### 4.3. Predio Secreto II

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>No. Folio.</b>           | 236-52931   |
| <b>Ubicación</b>            | Mapiripan – Vereda Mielon   |
| <b>Área</b>                 | 1358has – 2594m2.   |
| <b>Forma de Adquisición</b> | Terreno Baldío, adjudicado por el INCODER.  |
| <b>Antecedentes</b>         | <p>- El folio consta de 6 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución de adjudicación de baldío No. 949 del 4 de diciembre de 2006, de INCODER a Saavedra Berrio Oscar Jerson, bajo el código 103; inscrita el 15 de diciembre de 2006, bajo el turno 2006-5951.</li> <li>2. Se inscribe prohibición de enajenar, sin previa autorización del INCODER (si con el acto se fracciona el predio y solo se podrá gravar con hipoteca, dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación a favor de</li> </ol> |

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | <p>entidades financieras, para créditos de fomento agropecuario), bajo el código 460; inscrita el 15 de diciembre de 2006, bajo el turno 2006-5951.</p> <p>3. Escritura No. 2334 del 20 de noviembre de 2007, de la Notaría Única de Granada, de compraventa del adjudicatario a Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada. (según el folio con autorización del CMAIPD del municipio de Mapiripan), por un valor de \$40.740.000.</p> <p>4. Resolución No. 147 del 9 de octubre de 2008, proferida por el CMAIPD del municipio de Mapiripan, por medio de la cual se hace la declaratoria de zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento forzado, bajo el código 352. Inscrita el 22 de octubre de 2008, con radicado No. 2008-6681.</p> <p>5. A través de la misma Resolución No. 147 del 9 de octubre de 2008, proferida por el CMAIPD del municipio de Mapiripan, se efectúa la prevención a los registradores de abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales – protección colectiva, bajo el código 470. Inscrita el 22 de octubre de 2008, bajo el radicado No. 2008-6681.</p> <p>6. Resolución No. 107 del 20 de mayo de 2010, de la Alcaldía Municipal de Mapiripan, de levantamiento de la declaratoria de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado.</p> |
| <b>Folios Segregados</b> | No tiene  |
| <b>Estado Actual</b>     | Propiedad en cabeza de Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada.  |
| <b>Conclusión</b>        | <p>Revisando la carpeta de documentos soporte, se evidencia que:</p> <p>La Resolución de titulación del baldío que se registra es de color rosado y con sello de original firmado del que expide la resolución.</p> <p>En la escritura No. 2334 del 20 de noviembre de 2007, no se protocolizó la autorización del CMAIPD del municipio de Mapiripan, tal y como lo dice el folio.</p> <p>La Resolución No. 107 del 20 de mayo de 2010, inscrita en el folio el 28 de julio de 2010, mediante el turno de radicación No. 2010-3191, fue suscrita por la Alcaldesa Municipal de Mapiripan, y no por el presidente</p>  |

|  |   |
|--|---|
|  | del CMAIPD, además efectúa el levantamiento de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento respecto del predio denominado “EL SECRETO II”; situación de la que se sugiere efectuar el respectivo análisis, ya que se han venido levantando medidas de protección sobre predios determinados, cuando, de proceder el levantamiento, debe hacerse sobre la totalidad de la zona declarada en inminencia de desplazamiento forzado, mediante acto administrativo debidamente motivado y avalado, mediante acta, por todos los miembros del CMAIPD. |
|--|---|

**Fuente Diagnóstico Registral San Martín I. Meta SNR 2.011**

#### 4.4. Predio Finca Secreto III

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>No. Folio.</b>           | 236-52932  |
| <b>Ubicación</b>            | Mapiripan – Vereda Mielon  |
| <b>Área</b>                 | 1799has – 2229m2.  |
| <b>Forma de Adquisición</b> | Terreno Baldío, adjudicado por el INCODER.   |
| <b>Antecedentes</b>         | <p>- El folio consta de 6 anotaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución de adjudicación de baldío No. 948 del 4 de diciembre de 2006, de INCODER a Umbarilla González Rosa Delia, bajo el código 103; inscrita el 15 de diciembre de 2006, bajo el turno 2006-5950.</li> <li>2. Se inscribe prohibición de enajenar, sin previa autorización del INCODER (si con el acto se fracciona el predio y solo se podrá gravar con hipoteca, dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación a favor de entidades financieras, para créditos de fomento agropecuario), bajo el código 460; inscrita el 15 de diciembre de 2006, bajo el turno 2006-5950.</li> <li>3. Escritura No. 2333 del 20 de noviembre de 2007, de la Notaría Única de Granada, de compraventa del adjudicatario a Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada. (según el folio con autorización del CMAIPD del municipio de Mapiripan), por un valor de \$53.970.000.</li> <li>4. Resolución No. 147 del 9 de octubre de 2008, proferida por el CMAIPD del municipio de Mapiripan, por medio de la cual se hace la declaratoria de zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento forzado, bajo el código 352. Inscrita el 22 de octubre de 2008, con radicado No. 2008-6681.</li> </ol> |

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | <p>5. A través de la misma Resolución No. 147 del 9 de octubre de 2008, proferida por el CMAIPD del municipio de Mapiripan, se efectúa la prevención a los registradores de abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales – protección colectiva, bajo el código 470. Inscrita el 22 de octubre de 2008, bajo el radicado No. 2008-6681.</p> <p>6. Resolución No. 108 del 20 de mayo de 2010, de la Alcaldía Municipal de Mapiripan, de levantamiento de la declaratoria de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado.</p>  |
| <b>Folios Segregados</b> | No tiene  |
| <b>Estado Actual</b>     | Propiedad en cabeza de Sociedad Agropecuaria Villa Diana Limitada.  |
| <b>Conclusión</b>        | <p>Revisando la carpeta de documentos soporte, se evidencia que:</p> <p>La Resolución de titulación del baldío que se registra es de color rosado y con sello de original firmado del que expide la resolución.</p> <p>En la escritura No. 2333 del 20 de noviembre de 2007, no se protocolizó la autorización del CMAIPD del municipio de Mapiripan, tal y como lo dice el folio.</p> <p>La Resolución No. 108 del 20 de mayo de 2010, inscrita en el folio el 28 de julio de 2010, mediante el turno de radicación No. 2010-3192, fue suscrita por la Alcaldesa Municipal de Mapiripan, y no por el presidente del CMAIPD, además efectúa el levantamiento de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento respecto del predio denominado “EL SECRETO I”; situación de la que se sugiere efectuar el respectivo análisis, ya que se han venido levantando medidas de protección sobre predios determinados, cuando, de proceder el levantamiento, debe hacerse sobre la totalidad de la zona declarada en inminencia de desplazamiento forzado, mediante acto administrativo debidamente motivado y avalado, mediante acta, por todos los miembros del CMAIPD.</p> |

**Fuente: Diagnóstico Registral San Martín I. Meta SNR 2.011**

### Anexo 5. Relación demandas de nulidad interpuestas por el INCODER

| N° | DESCRIPCION   | ULTIMA ACTUACION DE LA DEPENDENCIA A CARGO  |
|----|---|---|
| 1  | Grupo Mónica De Colombia SAS                          | Juzgado Promiscuo Del Circuito Rad. 2012-00296 Concede Recurso De Apelación Contra El Auto Que Termina El Proceso Por Desistimiento Tácito                                      |
| 2  | Multinacional Cargil                                  | Juzgado 38 Civil Del Circuito De Bogotá Secuencia 18127   |
| 3  | Fiducia Helm Trust SA Predio El Brasil                | Juzgado Promiscuo Del Circuito Rad. 2013-00058 Concede Recurso De Apelación Contra El Auto Que Termina El Proceso Por Desistimiento Tácito                                      |
| 5  | The Forest Company (Wood/Timberland-Holdings Limited) | Juzgado 5 Civil Del Circuito Rad. 2015-00469 Se Presentó Escrito De La Demanda  |
| 6  | Agroindustria Guarrojo S.A.                           | Juzgado 08 Civil Del Circuito De Oralidad Secuencia 19567   |
| 7  | Poligrow Colombia Ltda                                | Juzgado 24 Del Circuito De Bogotá Rad. 2013-00628 Se Presentó Escrito Con El Que Se Aporta Copia De La Publicación Del Edicto Emplazatorio Ordenada En Auto De Fecha 11-03-2015 |
| 8  | Fondo Ganadero De Córdoba                             | Juzgado Civil Del Circuito No 3, Rad. 2013-00386, Traslado De Las Excepciones.  |
| 9  | Ganem Bechara   | Juzgado Tercero Civil Del Circuito Aplicación Sistema Procesal, Rad. 2014-359, Se Inadmite La Demanda Se Subsana.   |
| 10 | Vélez Sierra  | Tribunal Administrativo De Montería, Rad. 2015-0051, Se Inadmite La Demanda Por Falta De Agotamiento De Requisito De Procedibilidad.  |

Fuente: Dirección Técnica de Procesos Agrarios – Oficina Asesora Jurídica INCODER 2014

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Alexy, R. (1978). *Teoría de la Argumentación jurídica, traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo 1989*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales,
- Atienza, M. (2003). *Las Razones del Derecho, Teorías de la argumentación jurídica*. México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición.
- Botero, J. (1994). *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico legislativa, 1830-1930*. Bogotá, Colombia: Banco de la República y Tercer Mundo Editores.
- Deininger, K. (2004). *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial Alfaomega.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- García, A. (1970). *Dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina*. Bogotá, Colombia: Editorial La Oveja Negra, 3ra edición.
- Gilhoudés, P. (1988). *Las luchas agrarias en Colombia*. Bogotá, Colombia: La Carreta Editores.
- MacCormick, N. (1978). *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford, Inglaterra: Clarendon Press, Oxford University.
- Machado, A. (1986). *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*. Bogotá, Colombia: Centro de Investigaciones para el desarrollo Universidad Nacional de Colombia.

- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del Milenio*. Bogotá, Colombia: El Áncora Editores.
- Machado, A. (2008). *Ensayos para la Historia de la Política de Tierras en Colombia De la Colonia a la Creación del Frente Nacional*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia
- Martínez, J. (2000). *Régimen de baldíos en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la Tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, facultad de Administración.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y Protesta Campesina en Colombia 1850 a 1950*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, primera edición.
- Ramírez, C. (2004). *El Conflicto Colombia: génesis de decisiones políticas de Colón a Juan Manuel Santos Calderón*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Reynolds, S. (2010). *Before Eminent Domain – Toward History of Expropriation of Land for the Common Good*. Carolina del Norte, Estados Unidos: University of North Carolina Press in association with the American Society for Legal History Daniel Ernst and Thomas A. Green, editors
- Superintendencia de Notariado y Registro (2014). *¿De quién es el Parque Tayrona?*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

### **Capítulos de Libros**

- Acemoglu, D. y Robinon J., (2012). *Capítulo 13 Por qué fracasan los países hoy en día*. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza

- Traducido por Marta García Madera (pág. 431-470). Barcelona, España: Ediciones Deusto.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *La Concentración de la propiedad rural en el mundo*. Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Kalmanovitz, S. y López E. (2010). *Capítulo 11 La Agricultura. Nueva Historia económica de Colombia* (pág. 215-231). Bogotá, Colombia: Fundación Universitaria de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Distribuidora y Editora Aguilar, Taurus Alfaguara S.A.
- Ramírez, T., Reyes, A. y Gros C. (2004). *Capítulo la violencia y el problema agrario Guerra en Colombia: democracia y conflicto agrario, análisis político* (pág. 55-106). Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Políticos Universidad Nacional de Colombia.
- Rengifo, M. (2011). *La concepción de la propiedad en el Derecho Civil clásico y sus consecuencias sociales*. Teoría General de la Propiedad (págs. 5-34). Bogotá, Colombia: Temis.
- Reyes, A. (2009). *Capítulo I Violencia, Conflictos agrarios y poder en las regiones colombianas. Guerreros y Campesinos, El despojo de la tierra en Colombia* (pág. 15-54). Bogotá, Colombia: Editorial NORMA.

#### **Publicaciones en versión electrónica**

- Peña Huertas, R. P., Parada Hernández, M. M., Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjàvu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 123-166. doi: [dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.03](https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.03)

### **Publicaciones periódicas académicas**

Ibáñez, A. y Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia:

¿Qué pasó entre 2000 y 2010?. *Notas de Política (9) publicaciones CEDE Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*. Recuperado de

<https://egob.uniandes.edu.co/images/np9.pdf>

Banco Mundial (2004). Colombia: una política de tierras en transición. *Documento CEDE*

2004-29, *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Facultad de Economía, Universidad de los Andes*.

Pimiento, J. (2011). *Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código*

*Civil*. Revista de Derecho Privado, número 21, julio-diciembre, 2011 pág. 207-232

Bogotá, Colombia Universidad Externado de Colombia. Recuperado de

[revderprivado@uexternado.edu.co](http://revderprivado@uexternado.edu.co)

Sastre, S. (1993). *Sobre la dificultad de los llamados casos fáciles, difíciles y trágicos*.

Castilla, España: Universidad de La Mancha, pág. 295-306. Recuperado de

[http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/6982/dyo1\\_23.pdf?sequence=1](http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/6982/dyo1_23.pdf?sequence=1)

Segerson, K. y Thomas M. (2007). *The Economics of Eminent Domain: Private Property,*

*Public Use, and Just Compensation*. Connecticut Estados Unidos: Foundations and

Trends in Microeconomics, vol 3, no4, pág. 275-329.

### **Publicaciones periódicas no académicas**

Contraloría calificó de deficiente el empalme entre Incoder y entidades que lo reemplazan

(10 de octubre de 2016). *El Espectador*. Recuperado de

<https://www.elespectador.com/noticias/economia/contraloria-califico-de-deficiente-el-empalme-entre-inc-articulo-659555>

## Otras publicaciones

- **Informes**

Contraloría General de la República (ca.2014). Acumulación irregular de predios Baldíos en la Altillanura Colombiana. Recuperado de

[http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf\\_Baldios\\_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf](http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE (2015). *Informe de contexto del 3er Censo Nacional Agropecuario 2014*. Recuperado de

[http://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA\\_agosto\\_2015\\_new\\_present.pdf](http://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA_agosto_2015_new_present.pdf).

Guereña, A. (2017). *Radiografía de la Desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Recuperado de

[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2011). *Colombia rural.*

*Razones para la esperanza”, Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Recuperado de [http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen\\_ejecutivo\\_indh2011-2011.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen_ejecutivo_indh2011-2011.pdf)

Superintendencia de Notariado y Registro (2011). *Situación Registral de predios rurales en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín Meta*. Proyecto de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro. (Informe inédito sin reserva legal)

Superintendencia de Notariado y Registro (2012). *Informes de gestión institucional*.

Recuperado de

[https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/informe\\_gestioninstitucional2012](https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/informe_gestioninstitucional2012)

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA (2015). *Lineamientos para la construcción de un procedimiento estandarizado que permita el análisis de la distribución de la propiedad rural, generando una línea base que permita hacer observaciones y comparaciones en el tiempo 2015*. Recuperado de

<http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>

Universidad de los Andes, Centro de Estudios de la Orinoquía-CEO (2014). *Riopaila*

*Castilla S.A. Proyecto Veracruz en Santa Rosalía y la Primavera, Vichada.*

Recuperado de [http://www.castillacosecha.com:8383/riopaila/wp-](http://www.castillacosecha.com:8383/riopaila/wp-content/uploads/2016/10/ProyectoVeracruzyVichada.pdf)

[content/uploads/2016/10/ProyectoVeracruzyVichada.pdf](http://www.castillacosecha.com:8383/riopaila/wp-content/uploads/2016/10/ProyectoVeracruzyVichada.pdf)

USAID (2013). Programa de Políticas Públicas. *Informe de efectos e impactos de la adjudicación de baldíos en el desarrollo local. Procesos Agrarios, Instrumentos de Acceso a Tierra. Procesos Agrarios, Instrumentos de Acceso a Tierra*. Bogotá, Colombia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Universidad de los Andes.

- **Conceptos y Circulares**

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente William

Zambrano Cetina, 22 de enero de 2009, radicado 1930, número de radicación

11001-03-06-000-2008-00083-00. Referencia Límites a la adquisición de bienes baldíos Unidad Agrícola Familiar.

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 29 de noviembre de 2012, con ponencia del Consejero Luis Fernando Álvarez Jaramillo, al consultarse sobre los límites a la adquisición de bienes baldíos, Unidad Agrícola Familiar

Superintendencia de Notariado y Registro, Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Circular 1579 de 1 de diciembre de 2015. Recuperado de <https://www.supernotariado.gov.co/BuscadorWeb/index.jsp?subTipo=CIRC&year=2015&parametroBusqueda=1579&tipo=Normatividad&submit=Buscar>

Superintendencia de Notariado y Registro. Circular 1920 de 26 de agosto de 2016.

Recuperado de

<https://www.supernotariado.gov.co/BuscadorWeb/?tipo=Normatividad&parametroBusqueda=1920&subTipo=CIRC>.

- **Providencias**

Corte Constitucional, Sentencia C-021 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005. Magistrado Ponente: Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional, Sentencia C-1006 de 2005. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012. Magistrada Ponente: Adriana Guillén.

Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Tribunal Superior Distrito Judicial de Santiago de Cali, Sala Civil, Sentencia del 17 de noviembre de 2015, Acción Popular con radicado 76001-31-03-010-2014-00511-01, Magistrado Ponente José David Corredor Espitia, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER contra Grupo Empresarial Riopaila Castilla S.A.

### **Tesis y Trabajos de grado**

Prieto, J. (2015). *El Régimen de Propiedad Rural como Factor Determinante en la Concentración de Tierras. Estudio de Caso: Norte del Valle del Cauca (periodo: 1990-2005)* (Tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

### **Online**

Atienza, M. (1997). *Los límites de la interpretación Constitucional, de nuevo los casos trágicos*. Constitucionalidad y Decisión judicial. México DF, México. Pág. 9-28  
Recuperado de [www.cervantesvirtual.com/.../los-lmites-de-la-interpretacin-constitucional-de-nuevo-sobr](http://www.cervantesvirtual.com/.../los-lmites-de-la-interpretacin-constitucional-de-nuevo-sobr).

Banco de la República (1884). *Recopilación de las Leyes y Disposiciones vigentes sobre tierras baldías*. Bogotá, Colombia: Imprenta de Medardo Rivas. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/88066/brblaa877225.pdf>

- Duguit, L. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. Colección Juristas Perennes 8, dirigen la colección los profesores Manuel de Rivacoba y Agustín Squella. Recuperado de [https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/2/D121B0610D/4/material\\_docente/bajar](https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/2/D121B0610D/4/material_docente/bajar)
- FAO (2009). *Coeficiente de Gini para el consumo de alimentos y la distribución de los ingresos y la tierra*. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/publications\\_studies/statistical\\_yearbook/FAO\\_statistical\\_yearbook\\_2007-2008/f05.xls](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/publications_studies/statistical_yearbook/FAO_statistical_yearbook_2007-2008/f05.xls)
- Grocio, H. (1925). Tomo I, Libro Primero, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. Clásicos jurídicos volumen XII. Versión directa del Original latio por Jaime Torrubiano Ripoll. Editorial REUS (S.A) Cañizares, 3 duplicado. Madrid-España. Recuperado de <http://fama2.us.es/fde/ocr/2010/delDerechoDeLaGuerraYDeLaPazT1.pdf>
- Hobbes, T. (1651). Capítulo XVII Del Estado, De las Casusas, Generación y Definición de un “Estado”. *Leviatán*. Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>.
- Hobbes, T. (1651). Capítulo XVIII, De los “Derechos” de los Soberanos por Institución. *Leviatán*. Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>.
- LeGrand, C. (1981). *De las tierras públicas a las propiedades privadas y conflictos agrarios en Colombia 1.870-1.936. Simposio Mundo rural colombiano: su evolución y actualidad, organizado por la Fundación Antioqueña para los Estudios sociales (FAES)*, 30 de noviembre a 5 de diciembre de 1981. Traducción del Inglés por María Mercedes Botero Restrepo. Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4833886.pdf>

## **Blogs**

Banco Mundial (4 de mayo 2016). Datos-Índice de Gini. Recuperado de

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

FAO (5 de abril de 2016). International Comparison Tables (WCA 1990 Round).

Recuperado de <http://www.fao.org/economic/ess/ess-wca/wca-1990/ess-wca-tables/en/>

### **Páginas Web**

<http://www.agenciadetierras.gov.co/socializacion-y-documentos-ley-de-tierras-y-documentos/> (15 de mayo de 2017)

<http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/> (15 de septiembre de 2015)

<https://www.dimar.mil.co/content/funciones-y-atribuciones> (15 de septiembre de 2015)

<http://formalizacion.minagricultura.gov.co/> (15 de septiembre de 2015)

<http://www.igac.gov.co> (15 de septiembre de 2015)

<http://www.incoder.gov.co/> (15 de septiembre de 2015)

<http://www.minagricultura.gov.co> (15 de septiembre de 2015)

<https://www.minambiente.gov> (15 de septiembre de 2015)

<http://www.minjusticia.gov.co> (15 de septiembre de 2015)

<http://www.parquesnacionales.gov.co> (15 de septiembre de 2015)

<http://www.procuraduria.gov.co> (15 de septiembre de 2015)

<https://www.restituciondetierras.gov.co> (15 de septiembre de 2015)

<https://www.supernotariado.gov.co> (20 de septiembre de 2015)

<http://www.unidadvictimas.gov.co> (20 de septiembre de 2015)

<http://www.upra.gov.co/web/guest/upra/funciones> (20 de septiembre de 2015)



