

**El Carácter Prescriptible de los Baldíos Rurales**

**Propuesta para el uso de la usucapión en la formalización de la propiedad en Colombia**

**Andrés Felipe Otálora Gómez**

**Universidad del Rosario**

**Enero de 2020**

**Maestría en Derecho Público**

**Doctor Francisco José Ternera Barrios**

**Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario**

**[andresf.otalora@urosario.edu.co](mailto:andresf.otalora@urosario.edu.co)**

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Componente Metodológico</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1. Metodología de la investigación</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2. Metodología de la investigación jurídica</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2.1. La investigación jurídica</b> .....	<b>7</b>
<b>1.2.2. El método jurídico</b> .....	<b>9</b>
1.2.2.1. La hermenéutica .....	<b>12</b>
<b>1.2.3. Modos de interpretación</b> .....	<b>16</b>
1.2.3.1. Exegético .....	<b>17</b>
1.2.3.2. Histórico .....	<b>17</b>
1.2.3.3. Sistemático .....	<b>17</b>
1.2.3.4. Teleológico .....	<b>18</b>
1.2.3.5. Dogmático .....	<b>18</b>
1.2.3.6. Funcional .....	<b>18</b>
<b>2. Historia sobre el Acceso, la Tenencia y el Reconocimiento de Derechos sobre la Tierra en Colombia</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1. Época precolombina</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2. La conquista</b> .....	<b>22</b>
<b>2.3. Periodo colonial</b> .....	<b>28</b>
<b>2.4. Independencia e inicios republicanos</b> .....	<b>32</b>
<b>2.5. Etapa de transición</b> .....	<b>42</b>
<b>2.6. Cambios de institucionalidad</b> .....	<b>46</b>
<b>2.7. Transformación del paradigma</b> .....	<b>49</b>
<b>2.8. Proceso de Paz y post acuerdo</b> .....	<b>50</b>
<b>3. La Constitución Económica</b> .....	<b>53</b>
<b>3.1. El concepto de Constitución</b> .....	<b>53</b>
<b>3.2. Parte económica de la Constitución</b> .....	<b>55</b>
<b>3.2.1. Aspecto social enmarcado en las disposiciones constitucionales de carácter económico</b> .....	<b>58</b>
3.2.1.1. Estado Social de Derecho .....	<b>58</b>
3.2.1.2. Principios del Estado Social .....	<b>59</b>

3.2.1.3. Perspectiva de los derechos a partir de la cláusula social constitucional .....	61
<b>3.2.2. Normas agrarias como disposiciones de carácter económico ...</b>	<b>62</b>
3.2.2.1. Aproximación a la noción de Derecho agrario .....	62
3.2.2.2. Definición .....	63
3.2.2.3. Periodos .....	63
3.2.2.4. Características .....	64
3.2.2.5. Instrumentos de intervención .....	67
3.2.2.6. La Constitución Agraria .....	67
<b>3.2.3. Acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra .</b>	<b>68</b>
3.2.3.1. Concepto .....	69
3.2.3.2. El acceso progresivo a la tierra como expresión de la dignidad humana .....	71
<b>4. Los Bienes Baldíos .....</b>	<b>72</b>
<b>4.1. Bienes públicos .....</b>	<b>73</b>
<b>4.1.1. Dominio público estatal .....</b>	<b>73</b>
4.1.1.1. Bienes del territorio nacional .....	75
4.1.1.2. Bienes de uso público .....	77
<b>4.1.2. Dominio privado estatal .....</b>	<b>79</b>
4.1.2.1. Fiscales propiamente dichos .....	80
4.1.2.2. Fiscales adjudicables .....	81
<b>4.2. Concepto de baldío .....</b>	<b>82</b>
<b>4.2.1. Clases de baldíos .....</b>	<b>82</b>
4.2.1.1. Urbanos .....	82
4.2.1.2. Reservados .....	84
4.2.1.3. Rurales .....	87
<b>4.2.2. Criterios de determinación .....</b>	<b>88</b>
4.2.2.1. Ausencia de antecedentes registrales .....	88
4.2.2.2. Explotación .....	89
<b>4.2.3. Características .....</b>	<b>90</b>
4.2.3.1. Material .....	90

4.2.3.2. Inmueble por naturaleza .....	90
4.2.3.3. Condición de bien fiscal .....	91
4.2.3.4. Imprescriptible .....	92
4.2.3.5. Enajenable .....	92
<b>4.2.4. Finalidad .....</b>	<b>92</b>
<b>4.2.5. Adjudicación .....</b>	<b>93</b>
4.2.5.1. Origen del concepto .....	95
4.2.5.2. Trámite .....	96
<b>5. Vínculos entre las Personas y las Cosas .....</b>	<b>99</b>
<b>5.1. La posesión .....</b>	<b>101</b>
5.1.1. Antecedentes .....	103
5.1.2. Características .....	106
5.1.3. Clasificación .....	106
5.1.4. Objeto .....	107
5.1.5. Adquisición y pérdida .....	107
5.1.6. Facultades .....	108
5.1.7. Efectos .....	108
<b>5.2. La prescripción .....</b>	<b>109</b>
5.2.1. En el derecho romano .....	109
5.2.2. Noción .....	110
5.2.3. Categorías (extintiva y adquisitiva) .....	110
5.2.4. Elementos de la usucapión .....	111
5.2.5. Procedencia de la usucapión .....	112
5.2.6. Término para alegar la usucapión .....	112
5.2.7. Interrupción de la usucapión .....	113
5.2.8. Clases de usucapión .....	115
<b>6. La Posibilidad de Usucapir Baldíos .....</b>	<b>116</b>
<b>6.1. Diagnóstico respecto a la tenencia de la tierra en Colombia .....</b>	<b>118</b>
6.1.1. Encuesta Nacional de Calidad de Vida .....	119
6.1.2. Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTCC)...	119
6.1.3. Censo Nacional Agropecuario (CNA) .....	121

6.1.4. El Proceso de Paz como oportunidad de cambio .....	126
6.1.5. Estado actual de la propiedad rural .....	130
6.2. Dificultades conceptuales de las calificaciones previas .....	138
6.2.1. La ocupación .....	139
6.2.1.1. Características .....	140
6.2.1.2. Clases .....	141
6.2.1.3. Inviabilidad jurídica de ocupar baldíos .....	144
6.2.2. La explotación y el problema de su indeterminación .....	145
6.3. Nominación adecuada de las personas asentadas en baldíos rurales .....	147
6.3.1. Perspectivas posesorias .....	147
6.3.1.1. Teoría del derecho real provisional .....	148
6.3.1.2. Teoría subjetiva .....	149
6.3.2. Estructuración de la posesión sobre baldíos rurales .....	153
6.4. La prescripción adquisitiva como medio jurídico idóneo para la formalización	
.....	156
6.4.1. Configuración de expectativas legítimas sobre baldíos rurales ...	159
6.4.2. La usucapión de inmuebles demaniales fiscales .....	168
6.5. El paso del tiempo es admisible constitucionalmente para la obtención del	
dominio sobre baldíos rurales .....	176
6.5.1. Prevalencia de la naturaleza jurídica de los baldíos .....	177
6.5.2. Acatamiento de los postulados del Estado Social de Derecho .....	180
6.5.3. Formalización como medio que facilita el acceso a los beneficios del	
crédito .....	186
6.5.4. El desarrollo del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante	
el reconocimiento equitativo de los derechos ejercidos sobre predios rurales	
.....	189
7. Conclusiones .....	194
Bibliografía .....	203

## Introducción

Hay que trabajar por supuesto en formalización de la tierra, porque eso es lo que hoy en día puede ser uno de los grandes obstáculos para que Colombia pueda expandir sus áreas agropecuarias... hay que avanzar en la formalización, en la legalización y en la titulación de tierras (Caracol, 2019).

Esa afirmación de Andrés Valencia, ministro de agricultura, sintetiza la relación que existe entre seguridad jurídica y productividad agropecuaria. Para que las actividades realizadas en el campo puedan ser eficientes y rentables es necesario que los trabajadores agrarios cuenten con el financiamiento adecuado; sin embargo, el acceso al crédito para invertir muchas veces está condicionado a que exista una garantía real que respalde las obligaciones adquiridas.

Este requisito resulta de imposible cumplimiento para muchas personas que viven y trabajan en el campo, dado que no cuentan con un título jurídico que acredite los derechos que vienen ejerciendo -en algunos casos desde generaciones atrás- sobre los inmuebles en los que se asientan.

La informalidad en la tenencia de la tierra rural en Colombia es superior al 50 %, por lo que más de la mitad de los vínculos entre los particulares y los fundos rurales carecen de reconocimiento legal. Este problema está presente desde el nacimiento de la República y continúa en la actualidad sin una solución definitiva, ya que el Estado no ha logrado encontrar un equilibrio adecuado entre dos intereses contrapuestos: por un lado, la protección de los inmuebles rurales que no tienen dueño particular, los cuales por disposición de la ley son propiedad estatal y están destinados al cumplimiento de unas finalidades específicas; y por otro lado, reconocer las relaciones que fácticamente han venido ejerciendo los trabajadores agrarios sobre la tierra, dado

que por sus precarias condiciones socioeconómicas requieren de estabilidad y seguridad en la tenencia de sus heredades.

Para adquirir el dominio pleno sobre baldíos rurales es necesario que el Estado, a través de un procedimiento administrativo, otorgue la titularidad a quienes cumplan con determinadas condiciones. No obstante, esto no ha ocurrido en la práctica por la gestión ineficaz de las entidades gubernamentales que tramitan estos asuntos; ni siquiera después de culminado el Proceso de Paz han mejorado los indicadores de adjudicación, a pesar de que el Acuerdo Final estableció un plan para formalizar masivamente la pequeña propiedad rural y permitió la creación de toda una nueva institucionalidad en materia agraria.

Esta situación lleva a replantear la regla de imprescriptibilidad de baldíos reiterada desde 1912 por el ordenamiento jurídico, dado que los trabajadores agrarios no pueden seguir sometidos a una situación de incertidumbre permanente, producto de la negligencia e inoperancia de las autoridades, teniendo en cuenta que en el contexto de un Estado Social de Derecho es inadmisibles no dar cabal cumplimiento a prerrogativas de carácter social, como el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, consagrada en el artículo 64 de la Constitución.

El propósito de este trabajo es plantear la posibilidad de que opere la figura de la usucapión sobre los baldíos rurales, para así garantizar el cumplimiento de un mandato constitucional expreso de carácter social.

El estudio inicia con un componente metodológico, en el cual se plantea que la solución de los problemas que existen al interior del derecho debe alcanzarse a partir de un proceso de reflexión, en torno al sentido y alcance de la norma, en el que la hermenéutica desempeña un papel fundamental, ya que evita que las decisiones se adopten a partir de lecturas arbitrarias y sesgadas realizadas por las autoridades.

Después está el apartado histórico, que hace un breve recuento sobre la historia de la tenencia de la tierra en Colombia, desde la época de los indígenas hasta la actualidad y con énfasis en las normas jurídicas más importantes. Su finalidad es brindar una perspectiva integral del problema, para entender sus orígenes y la manera en la que ha evolucionado.

Luego se estudia la Constitución Económica, referida a las disposiciones de la Carta Política que consagran los instrumentos a través de los cuales el Estado interviene en la economía; dentro de los que están incluidas las normas de carácter agrario, cuya aplicación debe hacerse siguiendo los parámetros del Estado Social de Derecho, que orienta la actuación de las autoridades al respeto y promoción de la dignidad humana.

Posteriormente hay un análisis sobre el concepto de bien baldío, ya que aún no existe claridad sobre su definición, dado que continúan vigentes criterios de determinación contrapuestos. Así mismo, se lleva a cabo un estudio sobre las relaciones que establecen las personas con los bienes, las cuales por disposición de la Corte Suprema de Justicia solo pueden enmarcarse en una de las siguientes categorías: mera tenencia, propiedad o posesión; igualmente, se profundiza sobre la prescripción adquisitiva, como facultad derivada del ejercicio de actos de señor y dueño sobre una cosa.

Igualmente se presenta una recopilación pormenorizada de los estudios más importantes que examinan la situación actual del campo colombiano, para entender las dimensiones que tiene el problema de la tenencia irregular de tierras. Luego se plantea la posibilidad de usucapir inmuebles que tienen la condición de baldíos, ya que en estos bienes no es procedente la ocupación; esta circunstancia hace necesario examinar los supuestos fácticos y jurídicos de las personas que se asientan en dichos inmuebles, para concluir que ostentan la condición de poseedores.

De la misma manera, se esboza la diferencia que existe entre los conceptos de adjudicación y formalización, refiriéndose el primero a la entrega de tierra a quienes no la tienen o la tienen de manera insuficiente; mientras que el segundo corresponde al reconocimiento jurídico de los vínculos que de facto ejercen las personas sobre inmuebles rurales.

En ese contexto, la prescripción adquisitiva es una herramienta idónea para lograr la formalización de tierras -que es el objeto del presente trabajo-, porque para su aplicación se requiere el cumplimiento de unos pocos y sencillos requisitos, sin tener en cuenta las condiciones personales de los posibles beneficiarios, lo que permite a cualquier sujeto recurrir a esta figura, incluyendo a los trabajadores agrarios que históricamente han venido trabajando heredades rurales y que no tienen la propiedad por cuenta de los engorrosos trámites que deben surtirse ante las entidades administrativas competentes.

Así mismo, se afirma que es jurídicamente posible prescribir baldíos por dos razones: la primera, la situación de los trabajadores agrarios es susceptible de protección judicial, ya que el transcurso del tiempo ha estructurado una expectativa legítima de la que son titulares.

La segunda, es que la explotación económica realizada sobre dichos fundos constituye una desafectación tácita, que permite sustraerlos del patrimonio público y de los atributos de inalienabilidad, inenajenabilidad e imprescriptibilidad.

Por último, debe considerarse que la dignidad de las personas es el fundamento de toda actividad pública en el Estado Social de Derecho, lo que impone la obligación de otorgar la propiedad, porque así es posible garantizar unas condiciones adecuadas para que los trabajadores agrarios realicen de manera plena su proyecto de vida, el cual está intrínsecamente relacionado con la tierra.

## 1. Componente Metodológico

En muchas ocasiones la realidad social cambiante no encuentra respuesta en la normatividad vigente y ante los nuevos conflictos jurídicos, las normas parecen insuficientes haciéndose claramente necesaria la labor del científico del derecho para investigar, ordenar y seleccionar datos de la experiencia jurídica para construir sobre ellos soluciones eficaces y elaboración de nuevas fuentes de derecho (Rodríguez, 2014, p. 9).

**1.1. Metodología de la investigación.** Se refiere al “conjunto de procedimientos y técnicas que se aplican de manera ordenada y sistemática en la realización de un estudio” (Significados, 2018); se entiende como la práctica que realiza un investigador (persona que identifica un problema e indaga por su solución) para recabar información, ordenarla siguiendo unos parámetros preestablecidos y analizar los resultados obtenidos, con el propósito de construir conocimiento novedoso que haga un aporte a un área específica del saber.

La metodología de la investigación puede tener el carácter de disciplina autónoma, dando los criterios generales a los que ha de ceñirse la recolección y sistematización de información, para elaborar datos nuevos; o puede ser una parte del proceso de indagación propio de diferentes áreas de estudio (científicas y sociales), que busca dar respuesta a problemas que se presentan al interior de sus respectivos ámbitos de aplicación.

**1.2. Metodología de la investigación jurídica.** “Conjunto de procedimientos lógicos en procura de conocer las causas, fuentes y fines del Derecho, valioso tanto para la estructura de los textos jurídicos como para la enseñanza y difusión del Derecho mismo” (Iriarte, 2009, p. 127). Implica un proceso para determinar cuáles son las herramientas conceptuales que permiten una

correcta aplicación del derecho<sup>1</sup>, entendido como un fenómeno normativo, que puede configurarse como ciencia. Las ciencias se desarrollan en dos ámbitos: el básico y el aplicado.

En el proceso de desarrollo como ciencia básica, el investigador se aproxima al objeto que corresponde a la ciencia respectiva, con un método construido de acuerdo a la naturaleza ontológica de aquél, y formula una serie de principios de carácter general, que constituyen el contenido material de dicha ciencia (Giraldo, 2013, p. 1).

Por su parte, en el segundo ámbito (ciencia aplicada) “el científico toma como objeto de conocimiento estos principios, para aplicarlos a la solución de problemas concretos” (2013, p. 1); es decir, en el derecho como ciencia básica, un jurista construye los postulados normativos que integran el ordenamiento jurídico; mientras que en el derecho como ciencia aplicada, corresponde al abogado utilizar los preceptos legales previamente elaborados para solucionar los conflictos que se presentan en la sociedad<sup>2</sup>.

Dependiendo del ámbito se utilizará una metodología específica. Para el derecho como ciencia básica se tiene la *investigación sociojurídica*, entendida como el estudio de la realidad social, que se enfoca en los comportamientos sociales, con el fin de regularlos para alcanzar unos propósitos (eminentemente políticos) que tiene el Estado en un momento determinado (2013, p. 3).

Mientras que para el derecho como ciencia aplicada se cuenta con la *investigación jurídica* o *dogmática jurídica*, la cual constituye “la herramienta de trabajo del Abogado en su vida profesional” (2013, p. 1) y corresponde a la metodología específica que se empleará en este trabajo.

---

<sup>1</sup> El Diccionario del Español Jurídico (2016) define al derecho como: conjunto de principios, normas, costumbres y concepciones jurisprudenciales y de la comunidad jurídica, de los que derivan las reglas de ordenación de la sociedad y de los poderes públicos, así como los derechos de los individuos y sus relaciones con aquellos.

<sup>2</sup> El jurista debe entenderse como un estudioso del derecho, que se encarga de investigar y analizar leyes y teorías jurídicas, con el propósito de llevar a cabo desarrollos legislativos novedosos del ordenamiento jurídico; mientras que el abogado se limita a aplicar las normas vigentes, para solucionar los conflictos que conoce.

Se concibe como una “una organización lógica que le permite formular los problemas jurídicos en términos abstractos, a partir de los hechos concretos que le ofrece la praxis profesional, para poderlos resolver al interior del Derecho” (2013, p. 2).

La dogmática jurídica está orientada a que los operadores del derecho (jueces, litigantes y funcionarios públicos) realicen “conciente (sic) y razonadamente lo que hace(n) intuitivamente en su práctica profesional” (2013, p. 2); dejando de lado los prejuicios<sup>3</sup> y la intuición al momento de abordar el estudio de una situación jurídica, y seguir un método, en el que inicialmente se establezcan las fuentes formales y su interpretación (objeto de estudio), las que posteriormente se aplicarán a los principios generales del derecho (objeto de conocimiento) y así obtener la regla para solucionar un caso concreto.

### ***1.2.1. La investigación jurídica.***

La investigación es la observación de la realidad en su propio contexto... por lo tanto la investigación aplicada a las ciencias jurídicas es la observación del comportamiento de la norma frente a la realidad social o correlativamente el comportamiento de la realidad social frente a la norma (Rodríguez, 2014, p. 8).

Las indagaciones que se hagan en el ámbito jurídico se consideran como procesos de carácter científico, porque buscan una integración entre lo dispuesto en el texto legal y lo que ocurre en la realidad, procurando encontrar las medidas adecuadas para resolver los conflictos, asegurar la convivencia y garantizar el bienestar de las personas (2014, p. 7).

Así mismo, debe destacarse la incidencia de la observación en el proceso, ya que al contemplar hechos recurrentes, se identifica un problema actual y se plantea una solución, que se encuentra al interior del derecho, considerando el sistema jurídico en el que se haga el análisis.

---

<sup>3</sup>“Opinión previa y tenaz, por lo general desfavorable, acerca de algo que se conoce mal” (D.L.E., 2018).

Para Rodríguez Ortega (2014, p. 9), desde el ámbito investigativo, los sistemas jurídicos pueden clasificarse en abiertos (admiten desarrollos conceptuales creativos) o cerrados (no los permiten), y pueden enmarcarse en una de las siguientes corrientes:

- **Formalismo Jurídico:** “Considera que el derecho consiste esencialmente en reglas, cuyas premisas de razonamiento jurídico funcionan como razones excluyentes perentorias, que prescinden de las circunstancias particulares del caso” (2014, p. 10).
- **Positismo Normativo:** “Las decisiones jurídicas pueden y deben justificarse en términos lógico-deductivos, con énfasis en el análisis de la estructura del derecho, considerando que su validez es una cuestión dada y no edificada sobre la argumentación” (2014, p. 11).
- **Realismo Jurídico:** El derecho es una construcción social, que se vale de los juicios de valor como instrumentos de persuasión para lograr el cumplimiento de sus mandatos (2014, p. 11).
- **Iusnaturalismo:** La construcción del derecho parte del reconocimiento de las “conexiones entre el orden jurídico y un orden de naturaleza superior insistiendo en la noción de orden” (2014, p. 11).
- **Escepticismo Jurídico:** Distintos enfoques jurídicos se articulan, para lograr que las disposiciones que integran los sistemas normativos se apliquen siguiendo un esquema de argumentación racional.
- **Teoría de la Argumentación Jurídica:**  
Es un enfoque contemporáneo del derecho, que considera como uno de sus supuestos planteamientos centrales que en la realidad no hay práctica jurídica que no involucre en forma significativa un proceso de argumentación... Considera esta concepción del derecho que la dogmática jurídica no es más que una fábrica de argumentos de quienes crean, aplican e interpretan el derecho (2014, pp. 11-12).

A partir de lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano tiene que considerarse como una normativa abierta, en la medida en que admite desarrollos conceptuales creativos; es decir, las disposiciones vigentes deben concebirse como parámetros generales que constituyen límites, dentro de los cuales pueden elaborarse distintas instituciones, figuras, interpretaciones y otorgar consecuencias jurídicas a comportamientos específicos a partir de estudios doctrinales o análisis jurisprudenciales.

**1.2.2. El método jurídico.** Referente a los “esquemas conceptuales y estructuras teóricas, relativas a fenómenos jurídicos” (2014, p. 23) que se utilizan para abordar el estudio del derecho, buscando explicaciones plausibles a los sucesos que ocurren dentro de la disciplina, como consecuencia de sus dinámicas internas y que repercuten tanto en las normas vigentes como en el comportamiento de los sujetos que deben cumplirlas (2014, p.23).

En términos generales, el método correspondería a la técnica utilizada para analizar el problema previamente determinado, el cual se enmarca en lo dispuesto por los objetivos establecidos durante la formulación de la investigación. En este trabajo, el objetivo general es la posibilidad de que opere la figura de la usucapión sobre los baldíos rurales, para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

Los objetivos específicos, que se desarrollan a lo largo de esta investigación, son los siguientes: primero, estudiar la prescripción adquisitiva para colegir que es procedente su aplicación sobre baldíos rurales; segundo, analizar los vínculos jurídicos que establecen las personas con las cosas, determinando que estos deben ceñirse a las categorías de mera tenencia, posesión o propiedad; tercero, reflexionar sobre la naturaleza jurídica de los baldíos y la prevalencia de su carácter adjudicable; cuarto, demostrar que la ocupación de baldíos no procede jurídicamente; y quinto, plantear que en el contexto de un Estado Social de Derecho tiene que

darse cumplimiento a los mandatos constitucionales y es obligación de las autoridades judiciales intervenir para garantizar que el Estado actúe acorde a los postulados de la Carta Política.

La aproximación de la situación problemática abordada en este estudio se hará desde un ámbito reflexivo, en el que se concibe “que el Derecho se elabora a través de las controversias y de opiniones dialécticas o de argumentos en sentido diverso” (Perelman, 1979, p. 17).

La construcción de sistemas normativos se hace a partir de la “confrontación de opiniones contrapuestas” (1979, p. 16), las cuales son formuladas por los actores sociales que están involucrados en un conflicto y que buscan su solución mediante la intervención de las autoridades, a quienes se les asigna el papel de administrar justicia, entendida como la determinación de lo que es equitativo en una circunstancia determinada (1979, p. 16).

“En esta perspectiva, el papel del jurista consistiría en preparar, por medio de sus reflexiones y de sus análisis, la solución más justa de cada caso concreto” (1979, p. 16); en la antigüedad, esa determinación se hacía según una “conformidad escrupulosa con fórmulas sagradas” (1979, p. 21), evolucionando durante el devenir histórico hasta llegar a consistir en un proceso de deliberación y discusión que “tienen por objeto... persuadir y convencer por medio del discurso, de criticar las tesis de los adversarios y de defender y justificar las propias con la ayuda de argumentos más o menos sólidos” (Perelman, 1979, p. 10).

Producto de ese debate se llega a “la aplicación indiscutible de unas reglas indiscutidas y... de una subsiguiente decisión por vía de autoridad” (1979, p. 16); sin embargo, la determinación adoptada por quien tiene la competencia para ello (legislador, magistrado o funcionario) puede estar sujeta a un grado muy amplio de discrecionalidad, que en algunos casos puede conducir a la comisión de arbitrariedades, por la influencia del contexto social.

Las condiciones sociales inciden en la creación, difusión y empleo de la lengua (Bourdieu, 1985, p. 7), tanto la hablada como la escrita; además, supeditan el uso de las palabras, porque les asignan una función de expresión, a través de la cual las personas exteriorizan símbolos e ideas propios de las relaciones que establecen entre ellas y de las que tienen con las autoridades (Bourdieu, 1985, pp. 66-68).

Así mismo, “el uso del lenguaje... depende de la posición social del locutor” (Bourdieu, 1985, p.69), dado que se utiliza para expresar posturas afirmativas entre iguales o impartir verdaderas órdenes, con las que una entidad busca la realización de una conducta determinada por parte de un sujeto específico. Aunado a este hecho, la intención de quien se expresa está alterada por “el capital simbólico acumulado por el grupo” (Bourdieu, 1985, p. 69), puesto que para el conglomerado existen concepciones previas sobre lo que significan determinadas expresiones y lo que se busca al momento de emplearlas.

Lo anterior imprime un alto grado de subjetividad en la aproximación (lectura) e implementación de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico. Para evitar esta circunstancia es necesario recurrir a la hermenéutica, entendida como el proceso a través del que se interpretan los textos, incluyendo los jurídicos.

El análisis hermenéutico puede considerarse un proceso creativo, porque una persona denominada intérprete es la que realiza la aproximación al escrito y tras finalizar su lectura le otorga un significado<sup>4</sup>; no obstante, la actividad también es susceptible de ser catalogada según quien la realice, lo que tiene especial importancia en el derecho, dado que contribuye a determinar la decisión que debe adoptarse para un caso particular, según la jerarquía de la autoridad, “el

---

<sup>4</sup> El significado corresponde al concepto o representación mental mediante la cual se determina y otorga entidad a una cosa; difiere del significante, que es la grafía o representación escrita que se utiliza para expresar un significado.

número de pareces autorizados” (Perelman, 1979, p. 17) o la prevalencia de las normas que se contraponen.

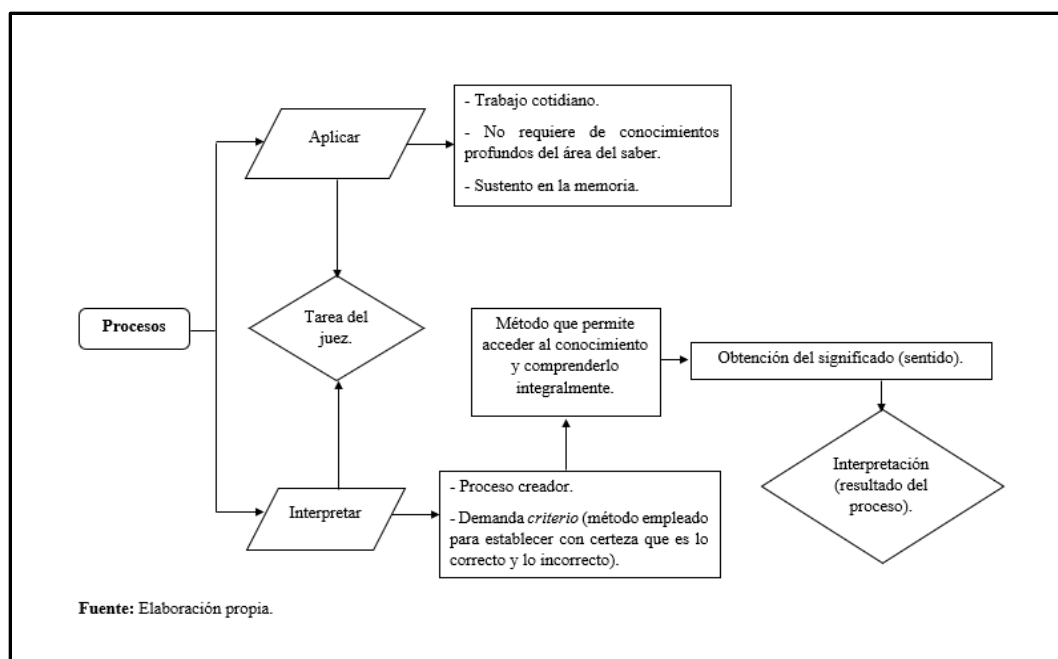
*1.2.2.1. La hermenéutica.* La importancia que tienen la interpretación y el estudio del lenguaje lleva a recurrir a la hermenéutica como método jurídico específico para desarrollar la investigación formulada en este documento. El concepto se define como el “arte de interpretar textos” (D.L.E, 2018), “es la teoría científica del arte de interpretar los diferentes elementos o textos” (Dueñas, 2009, p. 59)<sup>5</sup>.

Previo al análisis hermenéutico se encuentran los procesos de aplicar e interpretar. El primero es un procedimiento mecánico de empleo de los saberes que se obtienen, no implica un análisis a profundidad; mientras que el segundo supone el uso de criterio (juicio o discernimiento), en el marco de un proceso creativo, para discernir entre lo verdadero y lo falso, en el contexto de construcción de conocimiento para una disciplina específica, cualquiera que ella sea (2009, p. 57).

Ahora bien, hay que distinguir entre interpretar e interpretación. Por un lado, interpretar se refiere al procedimiento de buscar el sentido o significado de un texto, para precisar cuál es el mensaje que pretende transmitir (2009, p. 58); por otro lado, la interpretación “es el resultado de ese proceso” (2009, p. 58).

---

<sup>5</sup> Según Dueñas Ruíz (2009, p. 59) la hermenéutica es un concepto ambiguo, en la medida en que aún no se ha establecido si es una ciencia, regida por un método; o un arte, en el que se aceptan diversas manifestaciones orientadas a la comprensión del saber en general.



**Gráfico 1:** Los procesos de aplicar e interpretar.

Es en el ámbito del proceso de interpretar que se ubica la hermenéutica, como la explicación de los textos, para establecer su significado auténtico (Espasa, 2005, p. 5840). Se hace referencia a la hermenéutica en todas sus manifestaciones, incluyendo la jurídica, que es el estudio que se hace de la ley, jurisprudencia y doctrina, para establecer cuáles son las reglas que deben seguirse al momento de aplicar una norma. El concepto tiene dos acepciones: “-en un sentido amplio y creador- asignar significado a expresiones del lenguaje jurídico; y -en un sentido más preciso- determinar el significado de una expresión jurídica dudosa” (Dueñas, 2009, p. 60).

La hermenéutica jurídica es un proceso orientado a que el texto jurídico pueda ser descifrado mediante un análisis esquematizado, para comprender lo que quiere transmitir, su conocimiento y las posibles incidencias que tenga en el mundo del derecho; así mismo, tiene un aspecto creativo, que involucra al intérprete, quien es el llamado a emplear una técnica específica para descifrar las indeterminaciones que encuentre, con el propósito de extraer las reglas que señalan la manera en la que se deben aplicar las normas.

Inherente a ese proceso, se encuentra el círculo hermenéutico “como un ejercicio cosmovisivo que comprenda los conocimientos, las intuiciones, las convicciones jurídicas, ideológicas, filosóficas para entender mejor, sin subjetividades, tanto al legislador como al intérprete” (2009, p. 64). Su finalidad es que haya una interacción constante entre los dos aspectos que confluyen en el derecho: lo que señala el tenor literal de la disposición y el sentido que le asigna el intérprete.

Además, busca que el derecho no se quede estático, anclado a lo que señaló el legislador, porque así la norma se vuelve ineficaz, ya que no sirve para regular los comportamientos de una sociedad que está en constante evolución y que requiere de una normativa dinámica que responda a sus cambiantes necesidades; pero también procura limitar la subjetividad inherente al fenómeno jurídico, ya que de lo contrario se estaría sometido al arbitrio de lo que disponga el intérprete, lo que llevaría a la comisión de abusos y arbitrariedades.

Dicha dinámica recibe el nombre de diálogo hermenéutico y “consiste en una interpretación o explicación permanente, inagotable, siempre enriquecedora y transformadora, lo cual significa que no puede haber una pretensión única correcta” (2009, p. 64); es decir, una interacción entre el pasado (representado en la norma) y el presente (encarnada por el intérprete) que está encaminada a responder a las demandas que tiene la población, garantizando unos mínimos y los parámetros que trazan los objetivos del Estado, los cuales no pueden estar en constante cambio, lo que generaría incertidumbre y no permitiría el progreso.

Existen cuatro niveles en los que se desarrolla la actividad hermenéutica:

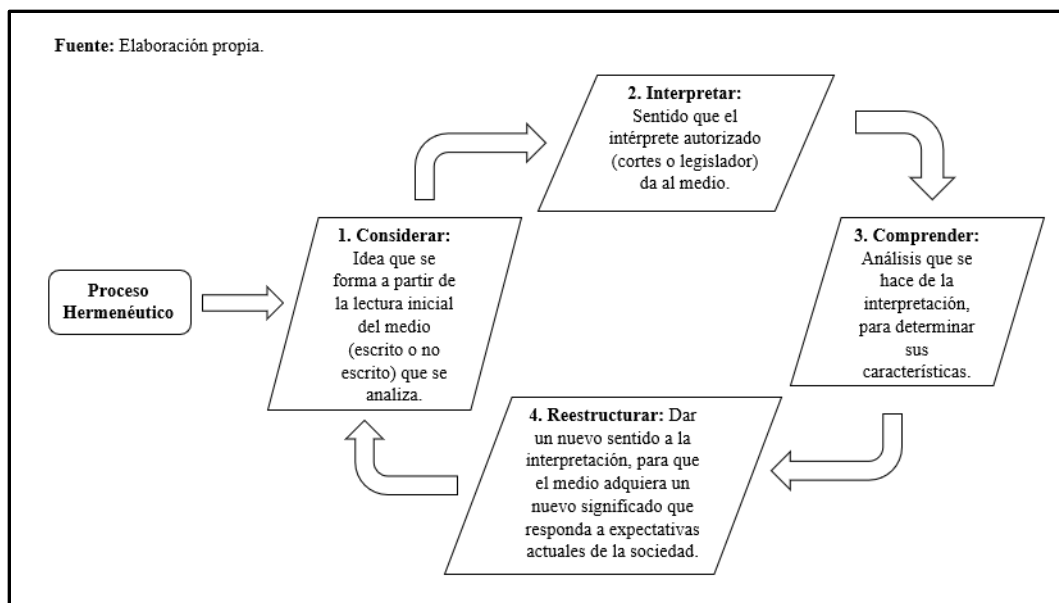
- Prehermenéutico: “Preconcepto que antecede a cualquier intento de conceptualización” (2009, p. 65). Corresponde a los procesos de aplicar e interpretar. Jurídicamente sería una lectura inicial de la norma; pero su producto debe descartarse por su obviedad.

- Hermenéutica de Primer Orden: “Es la interpretación mediata hecha de los textos” (2009, p. 65); es decir, el análisis que se hace de los medios, escritos o no escritos<sup>6</sup>, por parte de su intérprete. En el caso del derecho, la actividad es “realizada especialmente por las Cortes encargadas de interpretar según sus conocimientos jurídicos y conceptos humanos, sociales, políticos e ideológicos” (2009, p. 55), aunque también el legislador tiene facultades para realizar actividades de interpretación en ciertos casos.
- Hermenéutica de Segundo Orden: “Es la interpretación de la interpretación, o mejor, la correcta comprensión de la primera interpretación” (2009, p. 66). Se refiere a la explicación hecha del sentido que se formuló en el nivel previo.
- Hermenéutica de Tercer Orden: “Se hace una deconstrucción crítica y luego una reconstrucción creativa” (2009, p. 66).

El objeto de análisis se centra en la explicación dada a la interpretación inicial, la cual se estudia a partir de otras disposiciones del ordenamiento jurídico, así como desde otras perspectivas de la filosofía y teoría legal, para enriquecerla y complementarla.

---

<sup>6</sup> En palabras de Dueñas Ruíz (2009, p. 65) la interpretación recae sobre los medios escritos, que corresponden a los textos, y los no escritos, que podrían ser rituales, usos, proverbios, costumbres y relatos orales.



**Gráfico 2:** El proceso de hermenéutica jurídica.

**1.2.3. Modos de interpretación.** Según Roxana Sotomarino (2017) son las perspectivas desde las que estudia una norma, que dependen de la concepción escogida para analizar un determinado ordenamiento jurídico.

Para examinar un sistema legal existen dos corrientes: La primera o fáctica, fundamentada en la sociología jurídica, que indaga por “la realidad social a la cual las normas apuntan” (Giraldo, 2013, p. 117); parte de la identificación de unas necesidades específicas en un grupo humano, para satisfacerlas mediante el empleo de disposiciones legales que propenden por el desarrollo pleno de los individuos.

“El orden jurídico refleja las políticas que un Estado pretende realizar para sus asociados” (2013, p. 121), por lo que el derecho se comprende como una creación cultural que llevan a cabo los hombres, con el propósito de contar con una herramienta que permita la consecución de unos propósitos establecidos durante un periodo determinado.

La segunda o formal, tiene por un lado al jusnaturalismo, para el cual hay “una serie de valores y principios de carácter absoluto y universal, de los cuales se tiene que deducir el resto del

ordenamiento jurídico” (2013, p. 95); es decir, existen unas ideas fundamentales que establecen los criterios generales a partir de los cuales se construyen las distintas disposiciones que integran un sistema normativo determinado.

Por otro lado, se cuenta con el positivismo, que “se reduce así a las normas codificadas, que regulan la vida social de un pueblo determinado, sin sujeción a ningún ordenamiento ético, y que son expedidas por quien tiene competencia para ello, con el respaldo coercitivo del Estado” (2013, p. 103).

Parte de la existencia de una la realidad normativa, que es “un conjunto de entes ideales creados por la razón, y provistos de un significado jurídico determinado por su creador” (2013, p. 105), desde la que se analiza la realidad fáctica, entendida como “fenómenos de existencia material propia” (2013, p. 105), para determinar las consecuencias jurídicas que tendrán determinados hechos sociales.

Los métodos de interpretación que se encuentran en la corriente positivista son:

*1.2.3.1. Exegético:* “No se aparta del texto gramatical de la norma” (Dueñas, 2009, p. 128). Entiende las disposiciones promulgadas por el legislador como el insumo para la aproximación y solución del problema; la interpretación puede llevarse a cabo desde el sentido de las palabras (análisis semántico) o “de la estructura de la oración que integra la norma” (Giraldo, 2013, p. 107) (análisis gramatical).

*1.2.3.2. Histórico:* “Acude al espíritu del legislador” (Dueñas, 2009, p. 129); supone que el intérprete tiene en cuenta la historia de la expedición de la ley y los hechos relevantes que a lo largo del tiempo hayan llegado a incidir en ella.

*1.2.3.3. Sistemático:* Interpretación “que se le da a la norma en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento jurídico en el cual aquella está inserta” (2009, p. 130); implica

entender que el derecho es un sistema integrado por normas, en el que todas se interrelacionan, por lo que para entender una regla es necesario trascender del estudio de la disposición específica, para examinarlas todas y poder captar la naturaleza del derecho.

*1.2.3.4. Teleológico:* “Busca la finalidad de la norma” (2009, p. 129), estudiando los antecedentes tanto del sistema jurídico como del contexto social en el que se busca implementar, con el fin de que se puedan armonizar.

*1.2.3.5. Dogmático:* Se recurre a las “opinion(es) cualificada(s) de los estudiosos y tratadistas del derecho” (Iriarte, 2009, p. 66), para que sus explicaciones y análisis sobre las normas y el sistema jurídico permitan una mejor comprensión de dichas disposiciones y de sus repercusiones en la sociedad.

*1.2.3.6. Funcional:* La aproximación se hace desde la jurisprudencia, a través de la cual los jueces resuelven los casos concretos que se presentan cotidianamente; se intenta conjugar la dinámica propia del derecho con las relaciones que existen en la sociedad, para que al aplicar la disposición se generen efectos que tengan un impacto real en la comunidad y contribuyan a una solución efectiva de los conflictos que se presentan entre sus miembros. La jurisprudencia puede ser objeto de conocimiento, ya que la lectura de los fallos judiciales supone llevar a cabo un proceso de análisis e interpretación, que conducirá a que el observador haga modificaciones del conocimiento que vaya asimilando paulatinamente (Dueñas, 2009, p. 181).

A partir de la información precedente y teniendo en cuenta que el sistema jurídico que se analiza se enmarca en una concepción formal de carácter positivista, el método adoptado en el presente trabajo será el sistemático, porque es el que se ajusta al planteamiento que en metodología de la investigación jurídica formuló García de Enterría, para quien “la aplicación (del método) no es nunca simple automatismo, particularización de los mandatos generales y abstractos, sino que

reproduce siempre necesariamente en alguna medida el mismo proceso de valoración material o política reflejado en la fase de creación normativa” (1998, p. 16).

Además, a través de este método se alcanza el objetivo de que la investigación realizada en el campo del derecho trascienda del análisis al “proceso de la aplicación de la norma ya manifestada -*legis lata*-” (García, 1998, p. 16), para examinar el ordenamiento jurídico a partir de los vínculos que este entabla con la sociedad en la que se aplica, develando “la relación estructura-función y sus tensiones y cambios constantes” (1998, p. 16); además, permite estudiar minuciosamente la incidencia que puedan llegar a tener las distintas dinámicas -históricas, doctrinales y jurisprudenciales- en los arquetipos legales y las transformaciones que generen, “para concluir alumbrando al fin nuevas estructuras capaces de servir su propio y esencial funcionalismo” (1998, p. 17).

## **2. Historia sobre el Acceso, la Tenencia y el Reconocimiento de Derechos sobre la Tierra en Colombia**

Las problemáticas que se enmarcan dentro del concepto que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera denomina como “las causas históricas del conflicto” (Acuerdo Final, 2016, p. 3) han tenido una presencia constante a lo largo de los años. Entre dichas causas se destacan “la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales” (A.F., 2016, p. 3).

Su reiterada vigencia no radica en la indiferencia del Estado para atender estos problemas sino en los pocos resultados que han tenido las acciones llevadas a cabo para solucionarlos, las cuales pueden circunscribirse dentro de tres parámetros generales: reforma agraria, política de tierras y desarrollo rural.

La primera se fundamenta en la redistribución de tierras; es decir, busca que se vuelva a repartir, para que las personas puedan acceder a ella. Hace un abordaje simplista del problema, porque se enfoca en la expedición de leyes que otorguen el derecho de dominio.

Por su parte, la política de tierras se basa en un enfoque integral, ya que el manejo de la tierra -entendida como un recurso no renovable- se hace teniendo en cuenta el contexto social, económico y político de la sociedad, a fin de que se puedan realizar acciones que satisfagan las necesidades básicas de las personas que viven en el campo.

Finalmente, el desarrollo rural es un “proceso dinámico de cambio acumulativo y transformación de las sociedades rurales” (Matiz, 2017, p. 1), a través del cual se busca mejorar la calidad de vida de los trabajadores agrarios, mediante el diagnóstico de sus necesidades y el desarrollo de medidas concretas en las que se involucren activamente todos los factores que se asientan en el campo.

Los periodos en los que se procede a categorizar la historia de la tierra en el país fueron elaborados siguiendo en términos generales la propuesta de análisis que formulan Franco y De los Ríos<sup>7</sup>, quienes establecen las épocas de acuerdo con la evolución de la Reforma Agraria nacional y teniendo en cuenta “tres criterios complementarios: los sucesos o hitos históricos ocurridos, los organismos implicados y el cambio de objetivos” (Franco & De los Ríos, 2011, p. 97).

**2.1. Época precolombina.** Este periodo comprende desde el 1200 D.C. hasta 1498 D.C., porque en ese lapso “las culturas indígenas colombianas más complejas se formaron, hasta la intervención cultural española” (Melo, como se referenció en Franco y De los Ríos, 2011, p. 98).

A pesar de la diversidad de pueblos que habitaban el territorio nacional, sus sistemas jurídicos seguían una estructura similar: se fundamentaban en una Ley de Origen, que sustentaba

---

<sup>7</sup> Estos autores a su vez parten de los aportes hechos por Balcázar, López, Orozco y Vega en el libro *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*, del año 2001.

todas sus concepciones; y de esta emanaba el Derecho Mayor, referido a las disposiciones (escritas u orales) que reglaban la convivencia al interior de las comunidades.

La Ley de Origen era un conjunto de “componentes básicos” (Valbuena, 2015, p. 17), “base de la unión y vida comunitaria” (2015, p. 17), creada a partir de la sabiduría de los ancianos; establecía los parámetros generales que regulaban el trabajo, el gobierno, las relaciones sociales, la educación y la tenencia de la tierra, acorde a la visión espiritual de la comunidad (2015, p. 17). Además, se constituía como fuente de derecho, de la cual provenían las normas que componían los sistemas jurídicos indígenas.

Mientras que el Derecho Mayor<sup>8</sup>, también denominado derecho natural o propio, era el conjunto de disposiciones comunitarias, en su mayoría consuetudinarias, aplicables a las relaciones entre las personas, y entre estas y la naturaleza; señalaba “cómo funciona el mundo y qué deben hacer para mantenerlo funcionando en armonía, no sólo para los humanos, sino para otros seres” (2015, p. 16).

En cuanto a la tierra, esta:

tenía un significado amplio, comprendiendo no solo la superficie, sino los recursos naturales -flora, fauna, ríos, lagos, etc.- en ella existentes. En contraste con el concepto de propiedad individual propio de la cultura occidental, la tierra y los recursos eran generalmente poseídos y utilizados en forma comunitaria por los indígenas (Aylwin, como se citó en Valbuena, 2015, p. 19).

Por su carácter sacro, la tierra no tenía un valor pecuniario, su aprovechamiento debía llevarse a cabo respetando los recursos naturales, produciendo para la subsistencia, dejando solo

---

<sup>8</sup> Expresión acuñada por los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, quienes se veían a sí mismos como los hermanos mayores del mundo, porque sus leyes seguían los criterios de la Ley Mayor, que era la misma naturaleza (Ceballos, como se citó en Valbuena, 2015, p. 16).

un pequeño excedente comercializable, y siguiendo esquemas de explotación sostenibles, acorde a las tradiciones y costumbres.

Existían dos modelos de propiedad: Primero, uno comunitario, en el que todos los miembros del clan trabajaban la tierra, siguiendo las instrucciones dadas por la autoridad política (el cacique) o religiosa (el sacerdote); los excedentes de producción se apropiaban a través de impuestos cobrados en especie.

Segundo, un modelo privado, que podía corresponder a parcelas pertenecientes a “altos mandos de las clases sociales diferenciadas” (Franco y de los Ríos, 2011, p. 99), en las que los demás integrantes de la comunidad debían trabajar; o también había pequeños solares, adjudicados por el cacique, en proporción a lo que efectivamente se podía explotar y con posibilidad de que el titular le transfiriera el derecho a sus herederos o que al fallecer esta tierra volviera a ser comunal.

Ambos esquemas estuvieron presentes en las áreas que ocuparon los indígenas precolombinos, quienes “habitaban principalmente las tierras altas” (LeGrand, 1988, p. 22), siguiendo un modelo de ocupación del territorio que se había desarrollado en los siglos que antecedieron al descubrimiento de América (1988, p. 22).

**2.2. La conquista.** “Esta racionalidad indígena fue transgredida con la llegada de los españoles” (Valbuena, 2015, p. 26), ya que se pasó de la juridicidad nativa, centrada en lo colectivo y que manifestaba la identidad étnica y cultural de los habitantes primigenios, a “los parámetros de racionalidad ibéricos” (2015, p. 26), reflejo del paradigma individualista occidental.

El primer arribo de los españoles a lo que es Colombia fue en 1499, a través de una expedición liderada por Alonso de Ojeda. Las misiones posteriores se adentrarían al territorio, explorando diferentes lugares y estableciendo contacto con los indígenas, lo que ocasionó conflictos, en su mayoría por la tierra.

“Gravitaron naturalmente hacia las áreas de densa población indígena, en las que había abundancia de mano de obra servil” (LeGrand, 1988, p. 22). En esos lugares y otras áreas a lo largo del río Magdalena y la costa atlántica, se fundaron los principales centros urbanos y los puertos (p. 22).

El primero objetivo de los españoles fue encontrar la manera de legitimar su presencia, ya que no existía el sistema de propiedad que ellos conocían, sustentado en la posesión y disposición del derecho (Valbuena, 2015, p. 29). La primera figura a la que recurrieron fue a la de la ocupación, para la época sustentada en la tradición romana *quod enim nullius est, id ratione naturaliz occupanti conceditur* (2015, p. 29), según la cual una cosa que está desocupada y no tiene dueño pertenece al primero que tome poder de ella.

Sin embargo, hubo problemas para aplicar esta institución jurídica, porque las tierras que la Corona Española quería tomar no se encontraban deshabitadas al momento de la llegada de los primeros exploradores peninsulares; además, la pretensión de la monarquía iba más allá del control territorial, pues también se pretendía dominar a los habitantes.

La solución la encontraron en el derecho censuario pontificio y la doctrina *omni-insular*. Según el primero, el Papa era la autoridad competente para dirimir los problemas de los Estados cristianos, ya que él era heredero de la autoridad que Pedro había recibido de Dios, el cual se constituía como la única fuente de validez del poder político terrenal y por consiguiente podía ser el único que establecía límites o restricciones a las facultades de los monarcas (2015, p. 30).

Por su parte, la doctrina *omni-insular*, que se sustentaba en un viejo principio del derecho medieval, señalaba que el Papa era dueño de todas las islas del mundo, en virtud del poder que había recibido de Dios, creador de la Tierra y de todo lo que hay en ella.

Así fue como España logró legitimar su presencia en el Nuevo Continente y adquirir derechos sobre el mismo, ya que el Papa como vicario de Cristo tenía las atribuciones para decidir sobre los asuntos que involucraran a los Estados Cristianos, teniendo en cuenta que estos se encontraban sometidos al poder clerical; además, al tener la propiedad sobre todas las islas del mundo estaba facultado para transferir su dominio a los monarcas españoles.

Dichos actos se plasmaban jurídicamente en bulas, que eran documentos a través de los cuales el Papa se pronunciaba sobre asuntos “de fe o de interés general, concesión de gracias o privilegios o asuntos judiciales o administrativos” (D.L.E., 2016).

Por lo anterior, los títulos a través de los cuales España justificó su dominio sobre las tierras americanas se denominaron Bulas Alejandrinas, ya que para aquella época el Papa era Alejandro VI; y se encargaron de acreditar la presencia de la corona, repartir los océanos y tierras entre España y Portugal, establecer la labor misionera en las nuevas tierras y señalar privilegios particulares (Valbuena, 2015, p. 32).

Las más importantes fueron:

- Primera Bula *Inter Caetera* o Bula de Donación: Del 3 de mayo de 1493, “estableció el dominio de la Corona Castellana y sus sucesores sobre **las tierras descubiertas y por descubrir** hacia la India, que no perteneciesen a un príncipe cristiano” (subrayado fuera de texto) (2015, p. 33).
- Segunda Bula *Inter Caetera* o Bula de Partición: Fechada el 4 de mayo de 1493, confirmó la donación que se había realizado en la primera bula y estableció una línea sobre el océano Atlántico, al occidente de las islas Azores, que constituía el límite entre lo que pertenecía a España y lo que podía conquistar Portugal.

- Bula *Dudum Siquidem* o Bula de Ampliación de la Donación: “Concedió a los Reyes Católicos y a sus sucesores ampliación sobre la proyección frente al oriente” (2015, p. 34), se selló el 26 de septiembre de 1493.

Se debe señalar que estas bulas fueron antedatadas; es decir, que se les asignó una fecha anterior, que no correspondía con el día en que se registraron. Esta alteración se llevó a cabo para ayudar a los intereses de la monarquía castellana (Vender, como se referenció en Valbuena, 2015, p. 32); acto que contó con el beneplácito del Papa Alejandro VI, quien era de origen español, pues había nacido en Valencia.

De esta manera, tanto la tierra, como los bosques, ríos, minas, tesoros y demás elementos que la componían, pasaron a considerarse “como regalía de la Corona de Castilla” (Carrejo, 1965, p. 45), integrándose al patrimonio del Estado Español y quedando sujeta a la administración de los reyes, de quienes debía emanar el respectivo título que transfiriera su propiedad, ya que no era posible la apropiación hecha por los particulares (1965, p. 46).

Una vez resuelto el problema de cómo legitimar jurídica y políticamente el dominio de España sobre el Nuevo Mundo, quedaba la cuestión de cómo ocupar y repoblar el territorio (Valbuena, 2015, p. 40); aspecto que también se solucionó a través de distintos instrumentos jurídicos, los cuales otorgaban autorizaciones para tomar tierras en nombre del Rey, proceder al sometimiento y evangelización de la población nativa, comenzar con la explotación de recursos naturales (generalmente minerales y el cultivo de la tierra) e iniciar con el asentamiento de ciudadanos españoles.

Los más relevantes y utilizados en aquel momento fueron:

- Los Repartimientos: Fue una “forma de esclavitud que consistía en trabajo forzado” (Carrejo, 1965, p. 48) realizado por los indígenas, en favor de un español que los dirigía y con el

objetivo de que su trabajo (generalmente agrario) pudiera ser gravado con impuestos en favor de la corona.

Al principio la asignación de nativos se hacía de manera temporal, pero después adquirió un carácter permanente y se volvió hereditaria; además, surgieron obligaciones recíprocas entre los patronos y trabajadores, quienes recibían una pequeña remuneración por su labor. Esta institución fue el antecedente de la encomienda<sup>9</sup>.

- Las Reales Cédulas de gracia o merced: “Se dieron como recompensas de servicios prestados al rey por el favorecido con esas mercedes o por sus antepasados” (1965, p. 49); eran documentos expedidos por el monarca, en los que se hacía un reconocimiento a una persona o a sus herederos, por los servicios prestados a la corona en cuanto a la exploración y ocupación del nuevo territorio.

Se referían a la entrega de extensiones de tierra “suficiente para la explotación de un cultivo agrícola determinado y sus respectivas crías de ganado, todo de acuerdo con la situación social y con las posibilidades económicas de los correspondientes pobladores” (1965, p. 50).

- Las Capitulaciones: “Asientos otorgados por la Corona a los descubridores y pobladores” (1965, p. 46); eran contratos suscritos entre la Corona y un particular, que se protocolizaban en una escritura pública (Valbuena, 2015, p. 39).

Podían ser de dos clases: Por un lado, de descubrimiento, que constituían “la base jurídica del dominio” (2015, p. 40) y señalaban la manera en la que se tomaba posesión de la tierra, cumpliendo con unas ritualidades para que se recibiera en nombre de los reyes.

---

<sup>9</sup> Estuvo vigente durante la época colonial y consistió en un grupo de indígenas que, dirigidos por un español, iban a trabajar a una hacienda, una mina o a donde se les indicara; implicaba controlar la fuerza de trabajo. Mientras que la figura de la mita se refirió a la porción de tierra que era propiedad de un español, la cual se trabajaba la mayor parte del año por un conjunto de nativos; acá el control se tenía respecto a la tierra.

Por otro lado, fueron de conquista y población, las cuales se solicitaban después de haber realizado el descubrimiento; suponían una autorización de la Metrópoli para que iniciara la ocupación, el sometimiento de los indígenas y se establecieran las condiciones para que la zona fuera repoblada después de un tiempo; todo esto se orientaba a la producción de rentas en favor del Estado.

Se componía de las obligaciones adquiridas por el descubridor o poblador y por los deberes asumidos por la Corona; al inicio de este proceso, las recompensas se otorgaban titulando amplias extensiones de tierra, sobre las que se adquirirían derechos después de haber habitado allí entre cinco y ocho años (Carrejo, 1965, p. 47).

El ejemplo más notable fueron las Capitulaciones de Santa Fe, suscritas el 17 de abril de 1492 y en las que Cristóbal Colón fue nombrado virrey y gobernador de las tierras que había descubierto y las demás que encontrara durante su vida. Además, se le otorgaron otros privilegios, como el de quedarse con la décima parte de todos los tesoros que hallara y el de postular a las personas que iban a ocupar posiciones dentro de las entidades encargadas de administrar las colonias.

Con estas figuras lo que se buscó fue darle visos de legitimidad y legalidad a lo que se considera como el primer despojo que hubo en Colombia, ya que la tierra que pacíficamente poseían los indígenas les fue arrebatada, para dárselas a los españoles, quienes impusieron un modelo hacendístico y latifundista, basado en el trabajo manual que realizaban los nativos y esclavos traídos de otros lugares, ya que esta clase de labores estaban mal vistas. Así mismo, se trató de la primera reforma agraria, porque hubo una redistribución de la tierra, la cual dejó de administrarse colectivamente para ser explotada buscando solo el enriquecimiento de los españoles (Mátiz, 2017).

Este periodo finalizó en el 1538, cuando los conquistadores Quesada, Belalcázar y Federmán se encontraron en Bogotá, con la seguridad de que tras haber culminado sus expediciones habían ocupado extensos espacios para la corona española (Valbuena, 2015, p. 41).

**2.3. Periodo colonial.** Denominación dada al periodo que inicio en 1539, cuando los españoles afianzaron su control sobre las áreas del territorio previamente conquistadas e impusieron un sistema político, jurídico, social y económico que diseñaron desde la península.

En Colombia, “la unidad básica... fue la hacienda” (2015, p. 64), porque “influyó en las costumbres y valores sociales, otorgando poder político y prestigio social al hacendado” (2015, p. 64), aunque no fue la base del desarrollo económico, el cual se sustentaba en la explotación minera y el trabajo agropecuario que llevaban a cabo indígenas y esclavos.

En materia de tierras, el primer cambio se dio con la imposición de valores a los actos a través de los cuales la Corona transfería el derecho de dominio a los vasallos que venían desde Europa para asentarse en los nuevos territorios.

Al principio, la monarquía entregaba títulos de manera gratuita, “ya que su empeño principal era adelantar la colonización y poblar los inmensos territorios descubiertos” (Carrejo, 1965, p. 51); además, la conquista fue una empresa de carácter privado, porque España descargó toda la carga de la exploración del territorio y el sometimiento de sus habitantes en particulares, quienes actuaron bajo su propia cuenta y riesgo, poniendo en peligro sus vidas y patrimonios, por lo que el Reino se encontraba en la obligación de remunerar de alguna manera el trabajo llevado a cabo por los expedicionarios (1965, p. 64).

Con el paso del tiempo y a pesar de lo vasto del descubrimiento se llegó a tener una noción aproximada de sus dimensiones, por lo que cayeron las expectativas de encontrar nuevas fuentes de riqueza, especialmente mineras; así mismo, el suelo comenzó a adquirir valor por dos factores:

el uso, ya que estaba siendo cultivado y podía generar excedentes comercializables; y de cambio, ya que había más demanda por su enajenación, teniendo en cuenta la cercanía con poblados recién fundados y nuevos caminos abiertos.

Estas situaciones, sumadas a “las continuas y cuantiosas erogaciones de las guerras” (1965, p. 51) llevaron a que la administración española buscara obtener recursos a partir de la tierra, la cual tenía el carácter de realenga, condición jurídica similar a la de los baldíos actuales, en la medida en que su propiedad se encontraba en cabeza de la Monarquía, porque los reyes la habían recibido del Papa y ganado a través de la conquista (Valbuena, 2015, p. 67) y su enajenación solo era posible a través de un título traslativo del dominio expedido por las autoridades.

Fue así como se estableció una nueva política según la cual los virreyes ya no podían adjudicar tierras según su voluntad, sino que debían venderlas, en pública subasta, al mejor postor; así se buscó crear “verdaderos arbitrios rentísticos” (Carrejo, 1965, p. 51) que contribuyeran a que la Corona tuviera nuevos y cuantiosos ingresos.

En concordancia con estas medidas, se expidió la Real Cédula de 1591, según la cual “toda porción de tierra que no tuviera respaldo en un justo título, debía revertir al poder de la Corona española” (1965, p. 52). Las únicas excepciones fueron cuando estas se reservarán para uso común, como ejidos, fueran propiedad de los pueblos o constituyeran resguardos indígenas.

Sin embargo, continuaron vigentes distintas instituciones jurídicas orientadas a que los particulares que se habían asentado sobre tierras realengas y las llevaban trabajando durante un tiempo, obtuvieran su titularidad. La primera fue la composición, definida como el “acto jurídico que legalizaba la situación del hecho posesión, haciendo que se transformara en derecho de verdadero dominio con lo cual sí se obtenía efectivo título de propiedad sobre la tierra” (1965, p. 53).

Buscaba legalizar situaciones de hecho, que podían sanearse cuando la persona interesada en obtener el derecho de dominio procediera a realizar el pago de una suma de dinero al fisco de la Corona Castellana (1965, p. 52).

La segunda eran los reales amparos que, si bien se constituían como instrumentos de derecho procesal, orientados a proteger la posesión, daban la posibilidad de que se adjudicara la tierra cuando se cumplieran dos condiciones: se cancelara una suma de dinero y se estuviera explotando económicamente la tierra, ya fuera con cultivos existentes o que se plantaran dentro de los tres meses siguientes al otorgamiento de la protección.

La tercera correspondía a los censos, definidos como “un derecho real de dominio ejercido en forma limitada” (1965, p. 54) que imponía un gravamen a un inmueble, para que su titular recibiera una contraprestación económica a cambio de dejar que otra persona ejerciera el uso de la cosa (1965, p. 54).

Existieron tres clases de censos: los enfitéuticos, en los que “el propietario de un bien raíz los entregaba a otro individuo a título de propiedad perpetua o a largo plazo, con cargo de que este le pagara un canon o pensión anual” (1965, p. 55); debía constar por escrito.

Los reservativos, referidos a aquellos casos en que el dueño de la cosa la transfería en su totalidad, incluyendo sus facultades, a cambio del pago de un valor anual, que podía cancelarse en dinero o en especie (1965, p. 55).

Por último, estaban los consignativos a través de los cuales un inmueble se destinaba al cumplimiento de una obligación, adquiriendo su titular el derecho a recibir un pago anual (1965, p. 55).

Para los inmuebles realengos se contemplaban los censos al quitar, que podrían asimilarse como una especie de censo reservativo, en los que la Corona entregaba el dominio de la tierra que le pertenecía, adquiriendo el beneficiario la obligación de pagarle un monto cada año.

La cuarta figura que el derecho indiano<sup>10</sup> contemplada para que las personas adquirieran la titularidad de las tierras pertenecientes al Estado era la prescripción. La institución de la usucapión, tanto ordinaria como extraordinaria, procedía para obtener la propiedad de predios que estuvieran siendo explotados económicamente (cultivados) o fueran a serlo dentro de un término prudencial (3 meses o lo que se requiera según el caso) y cuya posesión se hubiera comenzado a ejercer desde antes del 1700, según lo dispuesto en la Real Cédula del 15 de octubre de 1754.

Las adjudicaciones no se restringieron a particulares; también se entregaron tierras para uso comunal, siendo las dos figuras más importantes las de los ejidos y los resguardos. Los primeros eran “tierras que debían ser de aprovechamiento comunal” (1965, p. 57) que la Corona asignaba a las ciudades que se iban fundando a medida que avanzaba el poblamiento del territorio.

Mientras que los resguardos fueron porciones de tierra que se entregaron a los nativos “bajo la forma de reductos o pueblos” (1965, p. 61) donde podían vivir y realizar actividades que garantizaran su supervivencia, por lo que generalmente tenían la calidad de inalienables y su enajenación procedía solo si no constituía ningún perjuicio para la comunidad.

El 8 de diciembre de 1808 las Cortes de Cádiz expidieron un decreto que abolió las prohibiciones vigentes hasta la fecha sobre la iniciativa comercial a los habitantes de las colonias españolas en América, quienes a partir de ese momento podían cultivar lo que consideraran, de

---

<sup>10</sup> Por derecho indiano se entiende el conjunto de leyes, cédulas reales y demás disposiciones promulgadas por la Corona Española, que tenían como finalidad regular los distintos aspectos de la vida en las colonias ultramarinas del imperio.

acuerdo con la aptitud de los suelos; además, podían emprender cualquier actividad industrial en el Continente (1965, p. 73).

Este periodo finalizó en 1810, cuando colapsó la resistencia de los españoles a la revolución que se había desatado en el Virreinato de la Nueva Granada y las provincias comenzaron a instaurar sus primeras juntas de gobierno.

**2.4. Independencia e inicios republicanos.** Entre 1811 y 1816 se constituyó la primera república, que se vio afectada por las guerras civiles entre centralistas y federalistas, lo que llevó a que este periodo fuera conocido como la Patria Boba.

Durante ese lapso se expidió la Real Orden del 10 de julio de 1813, que reconoció derechos sobre la propiedad privada, tanto en su protección, permitiendo el levantamiento de cercas, como en su explotación, ya fuera a través del cultivo o el arrendamiento de la tierra (1965, p. 74).

En 1816, finalizada la invasión francesa de la península ibérica, la monarquía volvió al poder en España y dio inicio a la campaña para reconquistar a las colonias que proclamaron la independencia. Simón Bolívar lideró la resistencia, que tuvo su centro de operaciones en los Llanos Orientales, desde donde se adelantaron operaciones bélicas por todo el territorio, hasta que el 7 de agosto de 1819, en la batalla del Puente de Boyacá, se aseguró la independencia definitiva.

Una vez consolidado el proceso de emancipación, así como el acoplamiento político y jurídico de las antiguas provincias que adquirieron la condición de repúblicas independientes, comenzaron a crearse las entidades que iban a desarrollar el ordenamiento jurídico y a implementar las políticas en las que se cimentaría el nuevo Estado.

A pesar del surgimiento de una nueva institucionalidad, “las naciones de América Latina continuaron haciendo un papel semejante en la economía mundial después de su independencia”

(LeGrand, 1988, p. 12), ya que se limitaron a exportar materias primas, extraídas de la naturaleza para después ser transformadas en bienes de consumo.

Esto llevó a que no hubiera ningún cambio en la política que se había aplicado a la asignación de derechos sobre las tierras, que se siguieron entregando como recompensa por los servicios prestados; solo que a partir de ese momento los beneficiarios serían los criollos que colaboraron con el nuevo Estado (Carrejo, 1965, p. 75).

Así mismo, el proceso de concentración continuó su curso, solo que esta vez “los latifundistas ya no serían españoles; habría variación no en los sistemas sino en los amos” (1965, p. 75), en la medida en que a los criollos se les concesionaron los “grandes globos de tierra abandonados por los españoles” (Carrejo, 1965, p. 76); igualmente, se otorgaron amplias extensiones de baldíos como garantía de la enorme deuda adquirida por la naciente República y para incentivar la producción privada (1965, p. 76) y no se tomaron medidas para quitar tierras a la iglesia, que se limitaba a acumularlas, manteniéndolas improductivas.

En lo relativo a las normas, se procedió a la expedición de una nueva Constitución, que fue promulgada el 12 de julio de 1821. En cuanto a los baldíos, esta Carta Política dispuso que la competencia general de su gestión quedaba a cargo del Congreso, como lo señalaba el inciso 2 del artículo 55 superior, que textualmente indicó: “Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso: 2. Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales”.

De esta manera, se consagró constitucionalmente que a partir de 1821 las tierras que habían pertenecido a la Corona pasaran a integrar el patrimonio del “recién constituido gobierno nacional” (LeGrand, 1988, p. 24).

Así mismo, señaló el artículo 188:

se declaran en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a los decretos y las leyes que expidiere el Congreso.

Es decir, que seguían vigentes las normas coloniales, por lo que el otorgamiento de la propiedad sobre el suelo continuó bajo las reglas que habían operado durante la dominación española y siempre que no contrarairan la nueva normativa.

La primera ley relevante en asuntos de tierras se proclamó el 29 de septiembre de 1821 y “ordenaba que se adjudicasen bienes a quienes habían servido a la república en los años anteriores” (Carrejo, 1965, p. 78); además otorgó protección jurídica a la posesión que se hacía con explotación del suelo, reafirmó el carácter oneroso del proceso de titulación y asignó a los baldíos el carácter de instrumentos para a la colonización del país (1965, p. 79).

Para el 13 de octubre de ese año, el Congreso de aquella época expidió una ley “sobre enajenación de tierras baldías y oficinas de agrimensura” (Ley del 13 de octubre, 1821, p. 1). La nueva norma se caracterizó por:

- Facultar expresamente al gobierno para enajenar las tierras que le pertenecían, tanto las que se encontraban deshabitadas como aquellas que habían retornado al patrimonio público, exceptuando las que hacían parte de los resguardos, así como los ejidos y otras tierras comunales.
- Abolir la composición y demás figuras jurídicas que le permitieran a los particulares obtener la propiedad de los baldíos, la cual a partir de ese momento se debía adquirir mediante compra hecha al gobernador de la región en la que se encontraran ubicados los inmuebles; se preferiría a los compradores que estuvieran habitando la heredad, cultivándola y que carecieran de título.

- Reconocer que quienes habían poseído baldíos “de tiempo inmemorial, o a pretexto de una justa prescripción” (Ley del 13 de octubre, 1821, p. 2) podrían acudir a obtener sus títulos, de lo contrario estos volverían al dominio del Estado (1821, p. 2); de esta manera, se reconoció la prescripción del dominio en favor de las personas que se encontraban en los baldíos al momento de expedirse la ley.
- Establecer la fanegada como unidad de medida para la venta de baldíos.
- Crear las oficinas de agrimensura, para que todos los residentes en la República, tanto nacionales como extranjeros, registraran sus títulos, so pena de que perdieran la propiedad de sus fundos y estos pasaran a dominio del Estado, así se encontraran habitados y siendo explotados.
- Por último, ordenar la creación de “un registro general de todas las tierras baldías que vayan enajenándose sucesivamente” (1821, p. 4), el cual se actualizaría con la información suministrada por las provincias sobre las transferencias que hubieran realizado, con la descripción del acto y un plano que detallara el inmueble.

Con el fin de fomentar la agricultura y la pequeña propiedad en el campo, el mismo Simón Bolívar expidió un decreto el 8 de abril de 1824, que ordenó la venta de tierras que pertenecieran a la Nación por una tercera parte de su valor real; el propósito estaba en que los precios bajos contribuyeran a la consecución de las finalidades indicadas (Carrejo, 1965, p. 78).

Para el 4 de mayo de 1843 se firmó un decreto que estableció el plazo de un año para que las personas que se encontraban poseyendo baldíos acudieran ante las entidades públicas a fin de que se les hiciera entrega del respectivo título; en caso de no hacerlo, el poseedor, quedaba obligado a pagar un canon de arrendamiento por valor del 5 % del avalúo del inmueble.

Así mismo, se dispuso que las personas que habían recibido título traslativo del dominio mediante composición u otra figura que hubiera legalizado su situación de hecho en predios que

tenían la calidad de baldíos, contaban con un plazo de cuatro años para acudir a las oficinas de agrimensura y proceder a la inscripción del título, so pena de que perdieran la propiedad de la tierra y esta volviera a la nación.

El 7 de mayo de 1845, se promulgó una ley que dispuso que las personas a las que se les había adjudicado un baldío lo conservarían desde que lo estuvieran cultivando. Así se reafirmó lo que jurídicamente se venía desarrollando desde 1821: “el concepto de posesión económica de la tierra en la distribución de los baldíos” (1965, p. 80); es decir, que las tierras que pertenecieran a la nación debían entregarse para ser trabajadas y generar ingresos y excedentes de producción que pudieran comercializarse.

Según Catherine LeGrand, 1850 marca un hito para Colombia, ya que a partir de ese año “las exportaciones agrícolas llegaron a ser una fuente importante de ingresos” (1988, p. 12), lo que llevó a un “aumento de la producción para los mercados de exportación (que) afectó profundamente la tenencia de la tierra” (1988, p. 12), lo que tuvo como resultado “una competencia en busca de tierra y trabajo” (1988, p. 13).

Las regiones altas del país, que venían siendo ocupadas desde la época de la colonia, “se estancaron o entraron en decadencia” (1988, p. 31), por lo que “la intensificación de la producción comercial se produjo fundamentalmente en tierras de altura media y baja en el occidente del país... sectores constituidos en su gran parte por baldíos” (1988, p. 31).

Esta situación hizo que los gobiernos de aquella época, de corte liberal radical, tomaran medidas para realizar una reforma agraria, con el propósito de redistribuir la tierra que se encontraba cerca de los principales centros urbanos del país; para cumplir con esta finalidad, se adoptaron las siguientes medidas:

- Eliminación de los censos: “La ley de 30 de mayo de 1851, que autorizó al gobierno para redimir los censos, a título de arbitrio rentístico” (Carrejo, 1965, p. 81), asumiendo el Estado la posición de deudor y respaldando las deudas adquiridas a través de bonos, a fin de que se pudieran distribuir las tierras y se cultivaran.

- Supresión de los diezmos: Gravaban “la décima parte de los bienes o ganancias de las personas” (1965, p. 82); se eliminaron a través de la ley del 20 de abril de 1850, que se promulgó para descentralizar rentas.

- Terminación de los mayorazgos:

consistía esta institución en inmovilizar la propiedad y la tenencia de la tierra, puesto que limitaba en absoluto la enajenabilidad de los fundos por un sistema de atribución de la propiedad de la herencia inmueble, la cual pasaba a poder del hijo mayor (1965, p. 83).

Al quedar la titularidad y el uso de la tierra sometidos a lo que dispusiera el hijo mayor, no se podía llevar a cabo ninguna actividad sin su consentimiento, lo que restringía la “libre circulación de la riqueza” (1965, p. 83). Esta figura se eliminó con la ley de 10 de julio de 1824, que reafirmaba la libertad económica.

Abolición de la esclavitud: Ocurrió de manera definitiva con la ley del 21 de mayo de 1847, aunque con la ley del 21 de julio de 1821 se proclamó la libertad de vientres y con la del 23 de abril de 1847 se prohibió importar o exportar esclavos a Colombia.

- Extinción de los resguardos: Medida adoptada siguiendo los postulados de la economía capitalista, ya que los resguardos eran instituciones jurídicas en las que había un ejercicio colectivo del derecho de dominio sobre la tierra y en el que la producción se hacía de manera comunal y rudimentaria (1965, p. 85).

A pesar de dichas medidas, el latifundio no pudo ser acabado; es más, se fortaleció en materia fiscal, ya que se suprimieron impuestos que gravaban a las grandes extensiones incultas de tierra (1965, p. 87).

Esta situación llevó a cientos de familias a emigrar a las zonas de frontera agrícola, donde “limpiaban y sembraban la tierra, aumentando así su valor por el trabajo que en ella habían invertido” (LeGrand, 1988, p. 18); el crecimiento exponencial del precio del suelo resultó muy atractivo para los latifundistas, quienes querían consolidar grandes propiedades y obtener un lucro rápido y sin mucho esfuerzo, por lo que recurrieron a distintas medidas para “transformar a los colonos originales en arrendatarios al hacer valer sus derechos de propiedad sobre la tierra” (1988, p. 18).

Sin embargo, había un problema en la estrategia de estos “empresarios acomodados” (1988, p. 18) y era que “aproximadamente el 75 por ciento del territorio colombiano consistía en terrenos baldíos” (1988, p. 21), según lo determinó el geógrafo italiano Agustín Codazzi al concluir su análisis de la geografía nacional.

Sumado a lo anterior, los títulos de propiedad heredados de la colonia y los que hasta la fecha se habían expedido siguiendo los lineamientos de aquella época, cuyos parámetros generales seguían vigentes, presentaban serios problemas, ya que “los límites solían establecerse con base en fenómenos no permanentes como árboles, piedras, cauces de arroyos, lomas o linderos del propietario vecino... muchos títulos coloniales omitían completamente los límites en uno o más lados de la propiedad” (1988, p. 25).

Este panorama llevó a que se proferiera el decreto del 29 de noviembre de 1853 que estableció el deber de inscribir los actos o contratos a través de los cuales se enajenaran tierras baldías, así como los contratos de arrendamiento que se suscribieran sobre las mismas.

Luego, con el decreto del 23 de agosto de 1866 se buscó legalizar las situaciones de hecho en las que se encontraban muchas personas a lo largo del territorio nacional, por lo que se estipuló que eran considerados como actos traslaticios del dominio válidos los títulos de gracia, escrituras y demás documentos proferidos por las autoridades españolas antes de 1810, así como las ventas hechas por las Provincias Unidas de la Nueva Granada hasta 1819 y los actos de adjudicación, a cualquier título, que las autoridades hubieran realizado entre esa fecha y 1866; en caso de no contar con un acto o negocio jurídico, se otorgó validez a la posesión que de buena fe hubiera sido ejercida durante 25 años continuos.

Durante esos años se expidieron distintas leyes, como la 14 de 1870, que adjudicaba baldíos a los municipios, para que estos entregaran tierra suficiente a sus habitantes y tuvieran donde realizar obras públicas, teniendo una fuente de ingresos que contribuyera a la estabilidad de sus finanzas. Este puede considerarse un caso de éxito en la entrega de derechos sobre el suelo por parte del Estado, ya que las personas que integraban dichas poblaciones “lograron obtener derechos de propiedad” (1988, p. 35).

Para ese año (1870), ya estaba en auge el fenómeno que Simón Carrejo denomina como una “reforma agraria espontánea y de hecho” (1965, p. 87) que consistió en la migración masiva de personas a las partes bajas de las cordilleras y a tierras templadas, especialmente en Antioquia y Caldas (1965, p. 87), lo que llevó a que hubiera una lucha “entre el título inscrito y el trabajo” (1965, p. 88).

Esa disputa ocurrió por las dos concepciones que hubo respecto a la administración que debía darse a los baldíos: de una parte, su adjudicación a título oneroso se consideraba como una fuente segura de recursos para el patrimonio público, ante “la escasez de ingresos por exportaciones y la inestabilidad política (que) contribuyeron a crear una perpetua crisis fiscal que

se prolongó durante todo el siglo XIX” (LeGrand, 1988, p. 33); de otra parte, se les comenzó a considerar como instrumentos que podían “promover la explotación económica en áreas de frontera por medio de concesiones gratuitas” (1988, p. 36).

Ejemplo de esta dicotomía era la Ley 106 de 1873 (Código Fiscal), que en su artículo 868 señalaba que los baldíos se podían concesionar a nuevos pobladores, utilizarse para el pago de deuda pública o destinarse a empresas que fueran a construir nuevas vías.

Con la Ley 61 del 24 de junio de 1874 se dio por terminada la discusión, ya que se estableció la explotación económica como requisito para la entrega de tierras baldías (Carrejo, 1965, p. 88); esta medida buscaba “aumentar la producción comercial al recompensar con títulos de propiedad a aquellos que utilizaran económicamente la tierra” (LeGrand, 1988, p. 37).

La adopción de este criterio generó un problema: un incentivo para el arribo de empresarios, quienes se escudaban en la figura de explotación de la tierra para apropiarse de los terrenos baldíos. Así mismo, en su afán desmedido por acumular grandes propiedades que les fueran rentables, comenzaron a utilizar títulos que obtenían sobre tierras que colonos previamente habían ocupado y venían trabajando, para obligarlos a firmar contratos de arrendamiento, adueñándose así de las mejoras realizadas y quedando con acceso a mano de obra barata.

Por último, se presentaron “apropiaciones de facto” (1988, p. 80), en las que terratenientes se adueñaban de la tierra sin ningún respaldo jurídico, con el fin de obtener ingresos ya fuera a través de la explotación del suelo o la venta de mejoras hechas a inmigrantes que llegaban con posterioridad, acto que si bien era válido, no otorgaba prerrogativa alguna sobre la propiedad del suelo.

“Aunque esas usurpaciones eran ilegales con el tiempo muchas eran ratificadas por el poder judicial” (1988, p. 82), fue así como “empresarios territoriales lograron convertir en propiedades privadas varios millones de hectáreas de baldíos más” (1988, p. 80).

Tratando de encontrar una respuesta a estas dificultades, el legislador de aquella época promulgó la Ley 48 de 1882, que estableció por primera vez un límite máximo para las concesiones de tierras, las cuales fijó en “un máximo de 5.000 hectáreas para la adjudicación individual” (1988, p. 39). Así mismo, dispuso en su artículo 3 que los baldíos eran imprescriptibles, lo que obligaba a los cultivadores a solicitar a las autoridades la respectiva titulación.

Siguiendo los parámetros anteriores se expidió la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal), en el que el límite de hectáreas que se podían adjudicar se fijó en un máximo de 2.500; además, reiteró que los baldíos eran de propiedad del Estado, no se adquirirían a través de la prescripción y el dominio solo podía ser otorgado por el gobierno a través de la respectiva adjudicación y teniendo en cuenta que el solicitante estuviera trabajando la tierra, ya fuera a través del cultivo o la ganadería.

Si bien con el nuevo marco jurídico se quiso ofrecer protección especial a los campesinos que trabajaban la tierra y se procuró otorgarles un acceso efectivo a la propiedad, no se tuvieron en cuenta los “muchos costos ocultos” (1988, p. 57) inherentes a los procedimientos.

Estos correspondían al pago de abogados, agrimensores y demás funcionarios intervinientes; a lo que se sumaban “las demoras interminables en el procesamiento de las solicitudes” (1988, p. 58) causadas por la incompetencia de los apoderados que tramitaban mal las peticiones de adjudicación y por la expectativa constante de la burocracia para recibir algún estímulo económico que la motivara a actuar (1988, p. 58); todo esto encarecía los trámites.

Además, en la práctica las leyes no operaron, ya fuera porque los legisladores desconocían la realidad del campo colombiano y sus normas eran de imposible cumplimiento, o porque los funcionarios locales se negaban a cumplir con los mandatos legales que se habían promulgado.

Este momento histórico culminó en 1919, cuando ocurrieron a una serie de cambios sociales y económicos que dieron lugar a un periodo de gran inestabilidad en el campo que, sumado a incertidumbre jurídica, obligó al Estado a adoptar medidas para buscar una solución definitiva.

**2.5. Etapa de transición.** Época que abarcó desde 1920 hasta 1959, caracterizada por el “cambio de una economía orientada a la exportación a otra en la que la producción primaria e industrial para el consumo interno habría de desempeñar un papel cada vez más destacado” (1988, p. 128).

“La busca (sic) de yacimientos petrolíferos, la ampliación de la red vial y el aumento de la demanda del café y otros productos agrícolas se conjuraron para producir una notable valorización de la tierra rural en Colombia” (1988, p. 130); por lo que “miles de colonos invadieron haciendas improductivas, que según ellos, eran en realidad baldíos, mientras al mismo tiempo los trabajadores residentes en esas propiedades renegaban de su condición de arrendatarios y sostenían que eran colonos” (1988, p. 127).

En ese contexto se expidió la Ley 120 de 1928, la cual estableció la posibilidad de adquirir la propiedad de un inmueble por prescripción mediante juicio ordinario que se adelantaba ante el juez civil del circuito del lugar en el que se encontrara el bien; así mismo, reiteró que esta acción no procedía contra “la Nación y demás entidades de derecho público respecto de bienes declarados imprescriptibles” (Ley 120, 1928, art. 2).

En términos generales, la situación del país era buena, lo que motivó a que hubiera un cambio en la política agraria, sustentado en “la preocupación del gobierno colombiano por

promover la industrialización” (1988, p. 133), a fin de que hubiera un vigoroso mercado interno, que a través de la demanda de productos (principalmente alimentos) garantizara la continuidad del crecimiento económico (1988, p. 133).

Para alcanzar este propósito:

tanto los informes de los ministerios como los estudios económicos independientes sostenían que **las grandes propiedades, que abarcaban los territorios más fértiles y accesibles, padecían de una subutilización crónica, eran ineficientes** y se resistían a las innovaciones. Este análisis condujo a la **conclusión de que resultaba imperativo “acabar con el nocivo y anticuado sistema del latifundio”** (negrilla fuera de texto) (1988, p. 134).

Así se lograría “integrar la población rural a la economía nacional en calidad tanto de productores como de consumidores” (1988, p. 135), consolidando en el país un mercado interno con la dinámica suficiente para llevar progreso a todo el territorio, a través de una economía robusta y eficiente.

La nueva filosofía agraria, enfocada en la producción para la generación de bienes comercializables, llevó a que las autoridades adoptaran dos medidas: “promover la rápida ocupación de regiones de frontera por familias campesinas, y al mismo tiempo trataban de recobrar para la colonización territorios usurpados al dominio público en años anteriores” (1988, p. 136).

Siguiendo el objetivo de recuperar los baldíos que habían sido retirados irregularmente del patrimonio público, la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia profirió el 15 de abril de 1926 una sentencia en la cual señaló que “todo el territorio colombiano se presumiría ser baldío a menos que se demostrara lo contrario” (1988, p. 137); es decir, hubo una inversión de la carga de la prueba y se impuso la obligación de que las personas demostraran que las tierras en las que se habían asentado eran privadas, a través de la exhibición del respectivo título; esta

exigencia se constituyó como prueba diabólica del dominio (Corte Constitucional, C-644-12, p. 28).

“El efecto inmediato de la sentencia de la Corte Suprema fue el de enturbiar todavía más las cosas” (LeGrand, 1988, p. 138), ya que muchas personas (sin distinción entre pequeños campesinos y latifundistas) habían perdido los títulos que poseían en el transcurso de las guerras civiles o tales documentos simplemente no existían, porque la ocupación de la tierra se había realizado a través de las vías de hecho (1988, p. 138).

Aunado a esta decisión judicial, que causó un estado de zozobra general en el campo, ante la pérdida de certeza sobre los vínculos jurídicos que tenían las personas con la tierra, en 1929 ocurrió la depresión mundial, que afectó a la economía colombiana, lo que “agravó el descontento de la población rural y simultáneamente intensificó el impulso colonizador” (1988, p. 148), ya que las personas se desplazaban de la ciudad al campo o se adentraban más hacia la frontera agrícola, en busca de una mejor calidad de vida.

Así fue como “el comienzo de los años 30 fue una época de contiendas agrarias” (1988, p. 151), ya que hubo una escalada en la ocupación de haciendas por parte de movimientos campesinos, los cuales a pesar de gestarse en distintas regiones del país compartían características comunes, tales como surgir en áreas donde había antecedentes recientes de concentración de la tierra y primaban los latifundios, con una dinámica comercial importante que se había visto menguada por la crisis de la economía mundial y con tensiones permanentes entre colonos y empresarios (1988, p. 152).

Para agravar la situación de tensión social que se vivía en las áreas rurales del país, la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia a través de la sentencia del 26 de mayo de 1934 dispuso que un predio solo había salido efectivamente del patrimonio público cuando la

persona que aseguraba ser su dueña pudiera exhibir un título originario expedido por el Estado y que no hubiera perdido su eficacia jurídica.

Con esta decisión se estableció una clara jurisprudencia que invalidó la convicción de que la tradición de títulos o el paso del tiempo otorgaban derechos sobre los baldíos, ya que la propiedad de estos solo podía adquirirse a través de un acto traslativo del dominio emanado de las autoridades.

Con estos parámetros dados por la Corte Suprema, el gobierno tomó “medidas concretas para recobrar baldíos apropiados ilegalmente del dominio público” (1988, p. 138); sin embargo, las acciones gubernamentales se caracterizaron por ser ineficientes, ya que los procedimientos eran enrevesados y los ocupantes (especialmente latifundistas) se escudaban en el rango constitucional del derecho de dominio para oponerse a la revisión de títulos (1988, p. 138).

Ante esta situación, el Estado intentó mediar “actuando enérgicamente para proteger los derechos legales tanto de los terratenientes como de los campesinos e impedir la intensificación de los conflictos” (1988, p. 181), por lo que expidió la Ley 200 de 1936.

“La ley trató de cancelar los conflictos al conferir legalidad al statu quo” (1988, p. 203), estableciendo en su primer artículo la presunción de que se consideran de propiedad privada los predios que eran explotados a través de “hechos positivos propios del dueño” (Ley 200, 1936, art. 1), como los cultivos o la ganadería.

Con esto el legislador reafirmó “la necesidad de efectuar una utilización económica de la propiedad privada” (LeGrand, 1988, p. 196) y de paso eliminó “el temor de las clases altas ante una redistribución de la tierra, al suministrar a los propietarios un fundamento legal de su dominio” (1988, p. 204).

Esa norma se expidió teniendo como referente el Acto Legislativo 1 de 1936, promulgado el 5 de agosto de ese año y que en su artículo 10 indicaba que la propiedad consistía en una función social, que:

se traduce en la necesidad de que el propietario de un bien lo aproveche económicamente, utilizando sistemas racionales de explotación y tecnologías que se adecuen a sus calidades naturales y que permitan la utilización de los recursos naturales, buscando al mismo tiempo su preservación y protección ambiental (Corte C., C-389-94, p. 10).

La legislación de tierras se complementó con la Ley 100 de 1944, la cual creó el sistema de aparcería, fundamentado en la figura de contratos de arrendamiento para la coparticipación en la explotación de tierras, estableciendo “la relación legal del trabajo entre el propietario y el trabajador” (Franco y De los Ríos, 2011, p. 102); además, fijó en 15 años el plazo que tenía una persona para hacer productivo el suelo, so pena de que se le aplicara la figura de la extinción del derecho de dominio. No obstante, se considera que implicó un retroceso respecto de la Ley 200, “pues se fomentaban las relaciones atrasadas de aparcería” (2011, p. 102).

**2.6. Cambios de institucionalidad.** En 1960 el Estado tomó conciencia de que no sería posible cumplir con los postulados establecidos por la normativa vigente en temas de tierras (especialmente la Ley 200) sin un aparato institucional, por lo que se expidió la Ley 135 de 1961.

Dicha disposición “propuso, por primera vez, la organización institucional para manejar temas de RA (Reforma Agraria)” (Benítez, como se referenció en Franco y De los Ríos, 2011, p. 103). Se crearon el Incora (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) como “organismo público encargado del asunto de tierras y de gestionar el Consejo Nacional Agrario” (Franco y De los Ríos, 2011, p. 103); el Fondo Nacional Agrario (FNA) que recibía tierras expropiadas, extinguidas y

recuperadas, y otorgaba créditos; y “la figura de procuradores agrarios” (2011, p. 103) cuyo objetivo era velar por la defensa de los derechos campesinos.

Así mismo, definió la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como un mecanismo de explotación agraria, sustentado en el trabajo familiar, con la posibilidad de que terceros participaran ocasionalmente, y cuya finalidad era la generación de ingresos que permitieran, por un lado, pagar la deuda que se había adquirido para la obtención de la tierra; y por otro lado, asegurar una mejora progresiva en el nivel de vida de la familia (Mondragón y Rosas, como se referenciaron en Franco y De los Ríos, 2011, p. 103).

Por último, condicionó la extinción del derecho de dominio a que se dejara de explotar económicamente la tierra durante tres años seguidos, lo que suponía un abandono de la posesión (Franco y De los Ríos, 2011, p. 103).

La expropiación y redistribución de la tierra continuaron siendo los mecanismos utilizados para intervenir la propiedad privada y alcanzar una verdadera reforma de la estructura social agraria (2011, p. 104).

En 1968 se expidió la Ley 1ª “como (un) intento del Estado de intensificar los procedimientos para afectar la tenencia de la tierra” (2011, p. 104), para lo cual se estatuyó “la extinción de dominio por vía administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas” (2011, p. 104); además, se entregaron tierras a los aparceros que las trabajaran y se creó a la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) como órgano encargado de recoger la opinión de los campesinos, para después dialogar con el Estado, que por primera vez tenía en cuenta a los habitantes y trabajadores rurales (2011, p. 105).

En 1972, representantes de los terratenientes y las élites políticas se reunieron en el corregimiento de Chicoral, municipio del Espinal, departamento del Tolima, donde llegaron a un acuerdo para ralentizar el proceso de redistribución de la tierra.

El entendimiento logrado entre los representantes de las antiguas estructuras agrarias y el establecimiento recibió el nombre de Pacto de Chicoral y se plasmó en las leyes 4 y 5 de 1973, las cuales crearon mecanismos jurídicos que hicieron inaplicable en la práctica la expropiación de tierras y establecieron instrumentos para que los propietarios de heredades rurales accedieran más fácilmente al crédito y contaran con asistencia técnica eficaz, logrando así procesos agropecuarios más productivos (Caicedo, 2006, p. 254).

Así mismo, se estableció el criterio técnico de mínimos de productividad para determinar si un inmueble era explotado adecuadamente; se dio prevalencia a la adquisición de predios mediante la negociación directa; y se estimuló la adjudicación de tierras (Franco y De los Ríos, 2011, p. 105).

La última norma relevante fue la Ley 35 de 1982, mejor conocida como Ley de Amnistía. “En esta fase resalta el interés de dar nueva forma al factor humano, que en esos momentos presenta una profunda crisis” (2011, p. 106), para lo que se buscó comprar tierras de manera rápida, efectuando el pago en el menor tiempo posible, con la posibilidad de que el valor cancelado fuera inferior al precio fijado por el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) (2011, p. 106).

Además, se fortaleció el programa de dotación de tierras, adelantaron obras de infraestructura e instituyeron fomentos a la producción, vivienda y organización agropecuaria (2011, p. 106).

Este periodo concluyó en 1987, con un resultado pobre en cuanto a la redistribución de la tierra, ya que a los factores sociales y políticos -como el surgimiento de las guerrillas y el

narcotráfico, con la subsecuente violencia que generaron- se sumó la debilidad de las instituciones y los cambios jurídicos que dificultaron un desarrollo constante que asegurara la eficiencia de las políticas implementadas.

**2.7. Transformación del paradigma.** Comprendida entre 1988 y 2010, “se pasó a un mecanismo en el que la propiedad se adquiría a través de la compra directa por parte de los campesinos” (2011, p. 107); la obtención de tierras mediante el pago de su precio y no a través de la expropiación fue “un mecanismo para afectar la estructura agraria” (2011, p. 107).

Inicialmente las compras las hacía el Incora, que adquirió tierras masivamente con el propósito de redistribuirlas después entre los campesinos beneficiarios; en su mayoría, los predios obtenidos provenían de terratenientes que deseaban alguna remuneración a cambio de entregar inmuebles que eran improductivos (Palou, como se referenció en Franco y De los Ríos, 2011, p. 107).

Esta acción del Incora fue favorecida por la Ley 30 de 1988, a través de la cual el Estado delimitó zonas para realizar la reforma agraria, construyó obras de infraestructura que mejoraron el acceso a dichas áreas, incrementó el presupuesto del Fondo Nacional Agrario y creó el Fondo de Capacitación y Promoción Campesina (Franco y De los Ríos, 2011, p. 107).

Después, se promulgó la Ley 160 de 1994 que terminó de afianzar “la redistribución de tierras por mercado” (2011, p. 108); el principal cambio estuvo en que el Incora dejó de asumir un papel activo en la adquisición de inmuebles para arrogarse el rol de mediador en las negociaciones que llevaran a cabo propietarios y campesinos, siendo estos quienes aportaban el dinero, que hasta en un 30 % podría venir de una línea de crédito especial (2011, p. 107).

Igualmente, la entidad asumió la dirección del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el cual fue:

creado como mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a la prestación de los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y la promoción del acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (2011, p. 108).

Además, se redefinió el concepto de UAF que pasó a entenderse como “la empresa básica de producción” (Ley 160, 1994, art. 38) capaz de generar dos salarios mínimos, a través de los cuales se remunera el trabajo que realiza la familia en la tierra y les deja un excedente capitalizable que ayude a formar su patrimonio (Balcázar et al, como se referenció en Franco y De los Ríos, 2011, p. 109).

Finalmente, se debe tener en cuenta que a través del Decreto 1300 de 2003, confirmado por la Ley 1152 de 2007, se eliminó el Incora y en su lugar se creó el Incoder (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural), cuyos objetivos eran:

ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país (2011, p. 108).

**2.8. Proceso de paz y post acuerdo.** El periodo comprendido entre el 2010 y el 2018 se caracterizó por la expedición de normas orientadas a crear estímulos a la producción y establecer mecanismos jurídicos que protegieran al sector agropecuario de las distorsiones del mercado, tal es el caso de la Ley 1133 de 2007 que creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) para “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los

mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía” (Ley 1133, 2007, art. 1).

Respecto a la formalización de tierras, se debe destacar la Ley 1561 de 2012, que estableció la posibilidad de titular pequeños inmuebles, urbanos o rurales, a través de un proceso verbal sumario; así mismo, permitía sanear la falsa tradición.

Sin embargo, merece especial atención la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Ley 1448, 2011, p. 1).

Esta norma es de gran importancia, porque reconoce expresamente que en Colombia hay un conflicto armado interno y establece “un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas” (Ley 1448, art. 1) a las que pueden acceder “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos... con ocasión del conflicto armado interno” (Ley 1448, 2011, art. 3).

Entre las acciones adoptadas se encuentra la restitución de tierras, entendida como una medida que busca la devolución jurídica y material de los predios a las personas que hayan sido despojadas de ellos o los hayan abandonado como consecuencia del desplazamiento (Ley 1448, 2011, art. 72).

La importancia de esta ley radica en que indicó el camino que iba a seguir el gobierno del presidente Juan Manuel Santos: reconocer que el país se encontraba afectado por un conflicto armado, cuya solución debía ser dialogada. Así fue como el 18 de octubre de 2012, en Oslo (Noruega) se instaló la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP.

Las negociaciones de paz entre ambas partes se realizaron en La Habana (Cuba) hasta el 24 de noviembre de 2016, fecha en la que se suscribió un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, después de que el resultado del plebiscito celebrado el 2 de octubre, en el que se impuso la opción del No, obligara a revisar el texto del primer acuerdo al que se había llegado.

A través del Acto Legislativo 2 de 2017 se incluyeron los contenidos del Acuerdo Final relativos al derecho internacional humanitario o a los derechos fundamentales, así como sus materias conexas, en la Constitución, a fin de que “fueran parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación” (Acto Legislativo 2, 2017, art. 1); y en virtud de este nuevo marco jurídico se procedió a expedir el Decreto Ley 902 de 2017 “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final” (Decreto Ley 902, 2017, p. 1).

Con este Decreto Ley se busca generar un cambio radical en la política de tierras, garantizando que los trámites se realicen de manera expedita mediante un procedimiento único que aplica para todos los asuntos agrarios (especialmente la adjudicación); asegurando que haya un acceso progresivo a la propiedad mediante un sistema de puntos, que califica a los solicitantes y da prioridad a “las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social” (Decreto Ley 902, 2017, p. 26); reconociendo el papel de la mujer y dando mérito a las labores que realiza en el hogar a través de la valoración de la economía del cuidado; y creando un Fondo de Tierras que administrará los predios que se destinen para la población campesina, entre otros aspectos.

Así mismo, se creó una nueva institucionalidad integrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), encargada de ejecutar el ordenamiento social y productivo de la propiedad; es decir,

es la entidad que adelanta el proceso de asignación de derechos sobre la tenencia de la tierra y la formalización de las situaciones irregulares del campo. También están la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), cuya función se centra en la formulación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario, y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que actúa como “gerente y supervisora de los procesos participativos de planeación a nivel veredal, municipal, sub regional y las inversiones que de estos se deriven” (Agencia de Renovación del Territorio, 2019).

### **3. La Constitución Económica**

Se refiere a los contenidos de carácter económico que tiene la Constitución, los cuales corresponden a los artículos ubicados en el Título XII que trata del Régimen Económico y de la Hacienda Pública; no obstante, es necesario comenzar por analizar la noción de Constitución, en términos generales, para comprender el contexto en el que se insertan dichas disposiciones de contenido económico, ya que estas deben analizarse teniendo en cuenta la unidad normativa de la Carta Política, procurando hacer una interpretación sistemática que abarque todo su texto, para conservar el sentido y los propósitos que le asignó el constituyente de 1991.

#### **3.1. El concepto de Constitución.** La Constitución se define como:

ley suprema de un Estado, que regula la organización de los poderes públicos y establece las garantías de los derechos; ostenta una posición de jerarquía sobre todas las demás normas que integran el ordenamiento jurídico y solo puede ser reformada siguiendo los procedimientos en ella establecidos (Diccionario del Español Jurídico, 2016).

Para la Corte Constitucional es “un sistema axiológico que corresponde al sistema de valores imperante en el momento constituyente. Tal sistema axiológico está definido por aquellos intereses y valores que definen, en su momento histórico, las características propias de un grupo social” (Corte C., T-227-03, p. 10).

Es el término que se utiliza para designar a la norma más importante del ordenamiento jurídico de un Estado, la Ley Fundamental que establece los derechos y obligaciones que les asisten a las personas, y que deben observarse para asegurar la convivencia pacífica de la sociedad; además, señala la manera en la que se organiza el Estado, los órganos que lo conforman y las funciones que cada uno desempeña, de manera armónica con los demás, para alcanzar el bienestar general (Senado, 2018).

La Constitución ostenta las calidades de supremacía y superioridad en un sistema legal, porque es la norma de mayor rango dentro de un ordenamiento jurídico y fija los parámetros generales a los que deben ceñirse disposiciones inferiores para estar vigentes y producir plenos efectos.

Para establecer sus características generales se puede analizar una *Lex Superior* a partir de su fuerza normativa y su contenido. En la primera categoría se concibe la Constitución como un documento político, un texto que consagra los principios que orientan la actuación de las autoridades estatales, pero es meramente enunciativo, ya que no cuenta con mecanismos para asegurar que las leyes o la actuación de las entidades se ajusten a sus premisas (Uprimny & Rodríguez, 2005, p. 25).

También se puede entender como una norma, lo que le otorga un carácter vinculante, porque cuenta con medios para asegurar su supremacía, garantizando que se respeten sus postulados y evitando que el poder legislativo o ejecutivo realicen actuaciones a través de las cuales desconozcan sus disposiciones (2005, p. 25).

A partir de la segunda categoría, las Constituciones se distinguen como procedimentales o valorativas. Las primeras son aquellas en las que se “consagra sólo un marco de actuación de los

poderes públicos y de los particulares” (2005, p. 25), porque regulan instituciones y procedimientos.

Las segundas, de carácter valorativo, corresponden a las que “consagran un orden de valores que debe ser aplicado y realizado” (2005, p. 25), en la medida que establece unas finalidades que se deben alcanzar, a través de la actuación de las autoridades, para lograr el bienestar general.

Las anteriores características se desarrollaron a partir de la evolución que tuvo el constitucionalismo en los siglos XIX y XX, pasando de documentos sin ningún carácter vinculante, que se limitaban a hacer una descripción de la estructura del poder público, a verdaderas normas jurídicas que obligan al cumplimiento de sus postulados y que establecen unos parámetros dentro de los que deben actuar las autoridades.

**3.2. Parte económica de la Constitución.** La Constitución Económica se refiere a “las normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad material productiva, señalando los fundamentos esenciales que deberán tener en cuenta los operadores económicos” (Corte Constitucional, como se citó en Corte C., C-865-04, p. 53). Consiste en las disposiciones de carácter superior que establecen como se debe llevar a cabo la administración de recursos, en un contexto escaso, para la producción de bienes y servicios orientados a atender las necesidades humanas.

Tiene una naturaleza jurídica dual, ya que por un lado está el aspecto relativo a los derechos, que se denomina tríptico económico, pues está integrado por el derecho al trabajo (Constitución

Política, 1991, art. 25<sup>11</sup>), la propiedad (C.N., 1991, art. 58<sup>12</sup>) y la libertad de empresa (C.N., 1991, art. 333<sup>13</sup>), que son tres prerrogativas consagradas en la Carta Política y reconocidas por la jurisprudencia constitucional como facultades que se ejercen libremente y están orientadas a que los actores del mercado obtengan la mayor cantidad de beneficios posibles. Aunque no se encuentren en el título de los derechos fundamentales, jurisprudencialmente se les ha reconocido esa categoría y se consideran amparables a través de la acción de tutela (Magdalena Correa, 2008, p. 73).

Por otro lado, se encuentra el ámbito de las obligaciones, que emanan de la autorización expresa que la Constitución le da al Estado para tener injerencia en las relaciones económicas (C.N., 1991, art. 334), concretamente en la intervención de “la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (Corte C., C-592-12, p. 25).

---

<sup>11</sup> **Artículo 25 C.N.:** “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

<sup>12</sup> **Artículo 58 C.N.:** “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

<sup>13</sup> **Artículo 333 C.N.:** “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

Así mismo, “ordena la protección del derecho pero en equilibrio con el interés económico general” (Magdalena Correa, 2008, p. 74), logrando la materialización de la prevalencia del interés general sobre el particular, el respeto de la dignidad humana y la garantía de un “orden político, económico y social justo” (C.N., 1991, preámbulo), ya que a través de la intervención mesurada y equilibrada de la administración pública se consigue un ejercicio adecuado de la libertad que tienen los actores involucrados en las dinámicas económicas de la sociedad, para que no se cause detrimentos a los derechos prestacionales o de segunda generación (Corte C., C-265-94, p.16).

Además, debe tenerse en cuenta la estricta sujeción al principio de legalidad, porque “será la ley la única fuente jurídica que podrá determinar los contornos de los límites mencionados y la que podrá autorizar la imposición de permisos y requisitos” (Magdalena Correa, 2008, p. 75); es decir, que si bien no hay libertad absoluta en el ejercicio de las prerrogativas que tienen los actores que están en el mercado, estas cuentan con protección en la Carta Política, por lo que cualquier limitación deberá ser previamente establecida y desarrollada en una ley que regule la materia.

Lo anterior resalta el carácter instrumental que tienen las normas que integran la Constitución Económica, porque si bien estas no establecen la manera en la que se debe intervenir la economía, si consagran una serie de medidas concretas que puede adoptar el Estado para garantizar que se cumplan las finalidades de la cláusula social de la Carta Política (C.N., 1991, arts. 1 y 2), y que la efectividad de los derechos fundamentales no quede condicionada a los fluctuantes ciclos económicos (Corte C., C-288-12, pp. 94 y 122).

De lo anterior se puede concluir que las disposiciones superiores de carácter económico no imponen un modo a través del cual el Estado deba intervenir en la economía, lo que hacen es señalar un marco general al que debe ceñirse la actuación de las autoridades, cuyas acciones serán constitucionalmente admisibles siempre que procuren la consecución de los fines esenciales del

Estado<sup>14</sup>, orientados a garantizar la dignidad de las personas (Corte C., C-288-12, p. 122), lo que lleva a asegurar que existe una neutralidad relativa de la Constitución en esta materia.

**3.2.1. Aspecto social enmarcado en las disposiciones constitucionales de carácter económico.** El Estado Social de Derecho corresponde a una de las maneras en las que se organiza el Estado, cuya finalidad es asegurar, a través de la provisión de bienes y servicios, unas condiciones mínimas de vida a las personas, para que puedan hacer un ejercicio efectivo de sus derechos y tener una vida digna.

Para cumplir con ese propósito, el Estado debe actuar sobre la economía, para garantizar que crezca a un ritmo sostenido y así la Administración pueda contar con los recursos necesarios para asegurar que existan unas condiciones que son esenciales en la garantía de los derechos fundamentales (Corte C., C-288-12, p. 94).

**3.2.1.1. Estado Social de Derecho.** Es una “forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección” (Corte C., T-426-92, p. 7); debe entenderse como una manera en la que se estructura el Estado, que impone a todos los organismos públicos el deber de proveer los bienes y servicios que requieren las personas para el desarrollo de su proyecto de vida.

Supone que, por mandato de la Carta Política, se deben garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) a través de acciones gubernamentales concretas que

---

<sup>14</sup> **Artículo 2 C.N.:** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

procuren la atención de necesidades básicas insatisfechas, en aras de asegurar la igualdad material (real) de las personas, para que sus vidas se desarrollen en condiciones dignas (Corte C., T-702-11, p. 7).

Implica una superación del Estado Liberal de Derecho, porque la interpretación constitucional, la aplicación del derecho y el parámetro de validez jurídica para las normas que integran el sistema legal se condicionan por la introducción de nuevos elementos de carácter económico y social, que establecen deberes de obligatorio cumplimiento para el Estado en el desarrollo de sus distintas funciones (Magdalena Correa, 2008, pp. 105 y 106).

*3.2.1.2. Principios del Estado Social.* La cláusula social de la Constitución de 1991 “impone unas obligaciones claras al legislador y de allí en adelante a las demás autoridades y agentes públicos” (2008, p. 108), ya que deben ejercer las competencias que se les han atribuido dentro de un marco de discrecionalidad que tenga en cuenta la protección especial de los bienes jurídicos e intereses sociales que reflejan la nueva forma de organización del Estado (2008, p. 108).

Las anteriores facultades deben ejercerse procurando la consecución de tres principios:

- Dignidad: Se define como “la supremacía que ostenta la persona como atributo inherente a su ser racional” (Corte C., C-695-02, p. 26) y que faculta para exigir condiciones adecuadas y proporcionales que permitan un ejercicio apropiado de los derechos inherentes a los individuos, por su calidad de seres humanos.

Impone al Estado la obligación de garantizar unas condiciones materiales mínimas de existencia, a través de acciones que amparen a la variedad de bienes jurídicos que definen la condición de ser humano y permitan acceder a los recursos que se necesitan para satisfacer las necesidades básicas que se tienen (Corte C., T-426-92, p. 7).

- Igualdad: De consagración constitucional (C.N., art. 13), supone un mandato para que no haya discriminación y las personas reciban un trato idéntico, sin ningún tipo de distinción fundada en sus características (D.E.J., 2016).

Se desarrolla en tres ámbitos: legal, en el que hay una aplicación imparcial de la normativa; formal, que supone una prohibición de que existan tratos desiguales a partir de raza, sexo, orientación sexual, condición social, filiación política u otro criterio considerado sospechoso (Corte C., C-613-13, p. 25); y el material, referido a la igualdad de oportunidades que se obtiene al “ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a los grupos discriminados y marginados, bien sea a través de cambios políticos a prestaciones concretas” (Corte C., C-613-13, p. 25).

- Solidaridad: Supone “concurrir al aseguramiento de unos mínimos de bienestar que permitan a los asociados la efectiva realización de sus derechos fundamentales” (Corte C., C-388-16, p. 21); se predica tanto del Estado, que debe “prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad” (Corte C., C-237-97, p. 7) como de los particulares, cuando con su desconocimiento de este principio causen una vulneración a un derecho fundamental (Corte C., C-237-97, p. 7).

Las autoridades deben actuar “de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” (Corte C., C-237-97, p. 7).

El instrumento a través del cual se materializa este principio es el del gasto público social, entendido como “una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales” (Corte C., C-388-16, p. 22). Se caracteriza por ser una asignación que tiene prioridad sobre las demás, salvo por razones de seguridad

nacional, y distribuirse dando prioridad a los territorios que tienen la mayor tasa de población con necesidades básicas insatisfechas (Corte C., C-388-16, p. 22)<sup>15</sup>.

*3.2.1.3. Perspectiva de los derechos a partir de la cláusula social constitucional.* El Estado Social de Derecho, como forma de organización adoptada supone que la administración deja el rol pasivo frente a las relaciones sociales para asumir un papel activo, trascendiendo de la abstención para involucrarse activamente en las dinámicas de la población. Si bien dicha participación la hace a través del uso de la economía, las acciones varían dependiendo del tipo de derecho frente al que se encuentre.

Respecto de los derechos civiles y políticos (de primera generación) procede la intervención, pero solo cuando una ley lo autoriza expresamente (Corte C., C-148-15, p. 36), de lo contrario el Estado debe respetarlos y no interferir en el ejercicio que de ellos realizan sus titulares. Por el contrario, para los derechos económicos, sociales y culturales (DESC o de segunda generación) se necesita de la participación activa del Estado, ya que al organizarse como Social de Derecho se impone la obligación de atender las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes, porque así todas las personas contarán con las mismas condiciones y podrán ejercer las facultades consagradas en la Carta Política para tener una vida digna (Corte C., T-585-08, p. 15).

Esa actuación notoria de los órganos públicos se manifiesta en la economía, donde hay una “limitación de los derechos de contenido económico y patrimonial” (Magdalena Correa, 2008, p. 120) a pesar de su reconocimiento y salvaguarda constitucional, en aras de asegurar la prevalencia

---

<sup>15</sup> **Artículo 35 C.N.:** “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley”.

de los compromisos que impone la nueva estructura estatal, orientada a promover la justicia social (Corte C., T-505-92, p. 11).

**3.2.2. Normas agrarias como disposiciones de carácter económico.** Dentro de lo que se entiende como Constitución Económica se encuentran las disposiciones de la Carta Política que regulan el campo, porque ese “*corpus iuris* de la población campesina” (Corte C., C-077-17, p. 9) se refiere a las normas específicas de rango superior que establecen un marco general dentro del cual deben circunscribirse las actividades de explotación del suelo y los trabajos de carácter agropecuario, cuya finalidad es garantizar las condiciones materiales para que haya una igualdad real, teniendo en cuenta la cláusula social del Estado.

Dichas normas deben buscar la armonía entre el desarrollo económico -que se alcanza a través del crédito, la organización empresarial y la comercialización- y el progreso social, al que se llega a través de la provisión de bienes y servicios que mejoren sustancialmente la calidad de vida de los trabajadores agrarios, disminuyan la desigualdad que existe entre el campo y la ciudad y permitan un ejercicio efectivo de los derechos que les asisten a las personas.

**3.2.2.1. Aproximación a la noción de Derecho agrario.** Es la disciplina jurídica encargada de estudiar la relación que tiene el hombre con la tierra (FAO, s.f., p. 7) en la que se enmarcan distintas dinámicas sociales, económicas y políticas, las que se manifiestan a través de diferentes actos, algunos reconocidos por el derecho y otros no.

Se sustenta en el concepto de agrario, que es lo “perteneiente o relativo al campo” (Diccionario de la Lengua Española, 2018). A pesar de que el término agrario y agrícola se usan como sinónimos, por su relación con lo rural, son dos expresiones completamente diferentes: la primera tiene una connotación referida a la tierra; mientras que la segunda alude al trabajo que se

hace sobre la tierra, pues se define como lo “perteneiente o relativo a la agricultura o al agricultor” (D.L.E., 2018).

3.2.2.2. *Definición.* El derecho agrario es “el conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad agraria en sus sujetos, en los bienes a ellos afectos y en las relaciones jurídicas instituidas para ejercer dicha actividad” (Carrara, como se citó en FAO, s.f., p. 10).

Corresponde a disposiciones “que se aplican a las actividades y al desarrollo agrícolas vistos en sus diferentes fases” (s.f., p. 12): el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, el uso racional de los recursos naturales, la manera en la que se deben realizar tanto las actividades agropecuarias caseras como las de carácter agroindustrial y las medidas que se pueden adoptar para garantizar los derechos de sus habitantes, así como para asegurar su progreso económico (s.f., p. 11).

3.2.2.3. *Periodos.* El derecho agrario ha tenido dos grandes épocas: la clásica, que fue desde 1922 hasta 1962; y la moderna, que comprendió el lapso entre 1962 y 1988 (Zeledón, 2004, p. 11).

La primera se centró en consolidar la autonomía del derecho agrario, para que se erigiera como una disciplina jurídica independiente de las demás, que contara con sus propios principios y fuentes. Buscaba que tuviera “posibilidades de bastarse a sí mismo... un sistema coherente, completo y orgánico” (2004, p. 13) que rompiera toda dependencia teórica respecto al derecho civil, el cual por su rigidez conceptual y apego a los códigos no permitía la adopción de decisiones que garantizaran el respeto de los derechos agrarios y tampoco aseguraba el cabal cumplimiento de las obligaciones propias de esta materia.

La segunda se ocupó de “cierta teoría general de la materia, para iniciar su construcción sistemática y brindarle, de esta forma, un fundamento general” (2004, p. 14). Partió del estudio del *ius proprium* para determinar sus bases, a las que denominó ‘instituto jurídico’ y definió como “el

conjunto de determinaciones normativas agrupadas bajo el influjo de un objetivo superior propio de las normas singulares llamadas a conformarlo” (2004, p. 16).

“Constituye una unidad mínima de análisis” (2004, p. 16) para identificar en el ordenamiento jurídico de cada país las disposiciones que tienen algún componente agrario y extraer de ellas los principios rectores o los parámetros que señalen, para construir el marco general de la disciplina.

*3.2.2.4. Características.* “Se asienta en dos fuertes pilares, uno de carácter económico y otro de carácter social” (Zeledón, 2003, p. 22) y “sólo cobra vida propia solo cuando aparecen también los derechos humanos económicos y sociales” (2003, p. 25); es decir, que los diversos componentes del derecho agrario se entienden como una manifestación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Inicialmente, los aspectos agrarios de una sociedad eran regulados por el derecho civil, a través de la figura de la propiedad. La dogmática civilista se centraba en los derechos que tenía las personas sobre la tierra, los atributos que integraban dichas prerrogativas y las facultades y obligaciones emanadas de estas.

Esto respondía a un carácter precapitalista, en el que la acumulación de tierras era considerada el principal factor para determinar tanto la riqueza de una persona como el valor de su patrimonio. Además, la reglamentación civil era la respuesta aportada por el sistema jurídico vigente para esa época, enmarcado en el modelo de Estado Liberal de Derecho, que imponía a las autoridades la obligación de abstenerse de intervenir en las relaciones de los particulares, respetar su esfera privada y contar con mecanismos para garantizar el respeto de sus derechos.

Con el paso del tiempo hay un cambio de sistema económico, el cual se vuelve capitalista. Esta situación genera “una verdadera revolución en la agricultura” (2003, p. 23), porque “se pasa

de una economía de subsistencia a una economía de mercado” (2003, p. 23), en la que la tierra es vista como un instrumento de producción, del que debe procurarse obtener el mayor rendimiento, por lo que se usan nuevas tecnologías y “modernas formas organizativas de producción” (2003, p. 23).

Este cambio hace que se requieran otras disposiciones jurídicas, ya que las del civil no dan respuestas a las nuevas necesidades, en la medida en que se centran en el dominio y porque surgen en un contexto anterior a los cambios de factores económicos que dan origen al capitalismo. Inicialmente se piensa que la respuesta está en el derecho comercial, pero sus parámetros normativos no son aplicables, ya que la tierra, que es el fundamento de las actividades agropecuarias, permanece como un objeto sobre el cual recaen las facultades que pueden ejercer las personas.

Así mismo, el *fundus* (heredad agraria) solo podía analizarse desde la perspectiva teórica de los inmuebles, por lo que la dogmática civil se tuvo que seguir aplicando hasta que hubo una “evolución del esquema jurídico constitucional” (2003, p. 23) que agregó la cláusula social a la ya otrora fórmula de Estado Liberal de Derecho.

Con el Estado Social de Derecho surge “un **deber hacer** de los Estados, una prestación positiva, cuya realización queda limitada a sus posibilidades” (2003, p. 27); implica que desde el nivel constitucional del ordenamiento jurídico se dispone que las autoridades deben garantizar la igualdad real desarrollando acciones concretas, dentro de sus capacidades, para garantizar la prestación de ciertos bienes y servicios, los cuales buscan asegurar unas condiciones mínimas en las que todas las personas puedan ejercer sus derechos.

Lo anterior da lugar a que surja la normativa agraria propiamente dicha, un “derecho de actividad” (2003, p. 23), que entienda que la regulación de las labores agropecuarias trasciende de

la reglamentación de los usos de la tierra, para centrarse en el trabajo que se realiza en el campo, la entrega de insumos y crédito a las personas para que hagan productivas sus parcelas, el cuidado del medioambiente a través de la fijación de ciertos estándares, la promoción y protección de la empresa agraria y valorar el trabajo humano que es inherente a las labores del campo.

De conformidad con lo señalado, Carrejo (1965) afirma que el derecho agrario tiene cuatro elementos que lo caracterizan: El primero, referido a la “defensa de los económicamente débiles” (Carrejo, 1965, p. 11), porque procura que el agricultor adquiera la propiedad del suelo y tenga la tierra suficiente para poder obtener, a partir de su trabajo, los ingresos suficientes que le aseguren unas condiciones dignas de vida.

El segundo es “la salvaguardia de los intereses generales” (1965, p. 11), ya que los derechos de la comunidad son prevalentes y todas las disciplinas que integran la ciencia jurídica deben asegurar su primacía y evitar su desconocimiento.

El tercero está relacionado con “el respeto a las tradiciones y costumbres” (1965, p. 12), teniendo en cuenta que las actividades del campo son una manifestación cultural en muchas sociedades, lo que impone la obligación de garantizar su observancia y protección en aras de preservar la identidad de las comunidades.

El cuarto corresponde a “la protección de la empresa agraria” (1965, p. 12), dado que sus actividades no tienen la dinámica propia de las compañías comerciales, por lo que son más vulnerables a las fluctuaciones de los mercados, las cuales pueden poner en riesgo la inversión - en capital o trabajo- que hayan realizado los cultivadores, aparceros o demás trabajadores agrarios que estén involucrados en la respectiva asociación.

Lo anterior reafirma el carácter social de esta área del derecho, la cual se orienta a cumplir con los postulados de dignidad humana, prestación de bienes y servicios básicos y garantizar unas condiciones de vida mínimas, que son propias del Estado contemporáneo.

3.2.2.5. *Instrumentos de intervención.* “Los derechos humanos económicos y sociales ofrecen una alternativa de equilibrio con lo cual el derecho agrario debe coincidir plenamente, porque debe existir desarrollo económico con justicia social, y justicia social con desarrollo económico” (Zeledón, 2003, p. 41); es decir, que a través del derecho agrario debe buscarse que haya un equilibrio entre la generación de riqueza, la cual no puede centrarse solo en aspectos numéricos, y el avance social, que solo es posible mediante el progreso económico (2003, pp. 40 y 41).

Esa ponderación se logra a través de dos herramientas: la producción y la empresa agraria. La primera es una obligación que surge a la propiedad, ya que al dejar atrás la aplicación de las disposiciones civiles, también queda rezagada la concepción sacra del dominio, considerado absoluto e inviolable; para reconocerlo como un derecho-deber, que orienta el ejercicio de los atributos de la propiedad hacia la generación de valores económicos.

Por su parte, la empresa agraria se considera como un instrumento económico cuyo esquema de organización y producción se aplica a todas aquellas actividades en las que se realizan trabajos agropecuarios, aún cuando estas tengan un origen netamente social, porque establece los criterios aplicables a las acciones desarrolladas con bienes productivos y que se enmarcan en una dinámica económica.

3.2.2.6. *La Constitución Agraria.* Se define como:

el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse institucional y normativamente la propiedad rural, su organización

territorial, las explotaciones agrícolas y la interacción de los sujetos del sector frente a los factores de producción asociados y vinculados con la dimensión agraria (Jaime Correa, 2017, p. 1).

Corresponde a las normas de rango constitucional mediante las cuales se busca que interactúen las personas, especialmente quienes viven y/o trabajan en el campo, y las autoridades, para lograr la promoción y protección de las actividades agropecuarias (Charry, 2013).

Si bien varias de las normas consagradas en la Carta Política son transversales y por consiguiente tienen aplicación directa en el campo (como los derechos a la vida, el trabajo, la protección de los recursos naturales y la vivienda digna), existen unos artículos especiales orientados a protegerlo, regular las actividades que allí se realizan y establecer el marco general de los derechos y obligaciones para las personas que desarrollan su proyecto de vida en las áreas rurales del país.

Estas disposiciones corresponden a los artículos 58 C.N., que trata sobre la propiedad; 64 C.N., que consagra la protección a los trabajadores agrarios; 65 C.N., sobre el amparo a la protección de alimentos; y el 66 C.N., relativo al crédito agropecuario.

**3.2.3. Acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra.** El artículo 64 de la Constitución establece un régimen general de protección a los trabajadores agrarios, según el cual al Estado le asisten una serie de deberes a favor de las personas que viven y trabajan en el campo, “con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (C.N., 1991, art. 64).

La atención que deben brindar las entidades estatales consiste en la provisión de distintos servicios: “educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial” (C.N., 1991, art. 64) y acceso gradual a la propiedad de la tierra.

3.2.3.1. *Concepto*. El acceso progresivo a la propiedad de la tierra es una prerrogativa de segunda generación, que integra el *corpus iuris* reconocido constitucionalmente a los trabajadores del campo, a través de la cual se impone al Estado la provisión de unos determinados bienes y servicios, a los que tiene que haber acceso real y efectivo por quienes residen en las áreas rurales del país.

Tiene una dimensión dual, ya que por una parte constituye un deber que las autoridades tienen que cumplir a cabalidad; y por otra parte es un derecho que puede ser exigido por las personas que viven y trabajan en el campo, a través de la vía jurisdiccional.

Según la Corte Constitucional es una facultad que consta de dos componentes: el primero, “incorpora un mandato que persigue asegurar un título de propiedad de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa” (Corte C., C-077-17, p. 132); y el segundo, “incluye otros elementos como el acceso a la vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial, buscando así fortalecer el nivel de ingreso de la población campesina e incidir en su calidad de vida” (Corte C., C-077-17, p. 132).

Su desarrollo corresponde al legislador, “quien se encarga de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente” (Corte C., C-077-17, p. 132); es decir, que corresponde al Congreso establecer las distintas normas y políticas que debe ejecutar la Administración para cumplir con el deber impuesto en la norma superior.

Consta de tres dimensiones: La primera, referida a “la garantía de la seguridad jurídica” (Corte C., C-077-17, p. 132), que procura asegurar el respeto por la propiedad, la posesión, la mera tenencia y otras figuras a través de las cuales hay detentación física y jurídica de la tierra; su finalidad es “proteger la conexión entre la población rural y el espacio físico en el cual dicha población aspira a desarrollar su proyecto de vida” (Sanabria, 2019, p. 17).

La segunda, que corresponde al “acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural” (Corte C., C-077-17, p. 132), ya que en concordancia con el mandato del artículo 64 de la Carta Política, se deben otorgar a las comunidades del campo las condiciones para que a través de su trabajo obtengan los medios que necesitan para satisfacer sus necesidades y contar con los recursos para realizar sus proyectos de vida (Corte C., C-077-17, p. 133).

Tales bienes y servicios pueden clasificarse en dos grupos: El primero corresponde a “los servicios inherentes al desarrollo personal de los campesinos” (Sanabria, 2019, p. 14) y supone que el Estado se encuentra en la obligación de “brindar unas garantías mínimas de acceso a los servicios de salud, vivienda, seguridad social y recreación” (2019, p. 15) a fin de que se eliminen progresivamente las trabas que impiden gozar de una buena calidad de vida en el campo.

Mientras que los segundos son aquellos relativos “al desarrollo económico de los campesinos” (2019, p. 14) y están integrados “por los servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial” (2019, p. 16); estos se orientan a otorgar asistencia a los trabajadores agrarios, para que puedan financiar sus proyectos productivos, realizarlos a cabalidad, poder distribuir sus productos y venderlos a precios justos, que retribuyan el trabajo empleado y permitan obtener un margen justo de ganancia.

La tercera dimensión es el “acceso a la propiedad a través de distintos mecanismos” (Corte C., C-077-17, p. 132), ya que se cuentan con varias opciones para el otorgamiento de derechos reales sobre la tierra y el legislador tiene la libertad de determinar cuáles son las más adecuadas.

Dentro de este último ámbito, los esfuerzos estatales deben encaminarse a la titulación, a fin de que se otorgue la propiedad plena sobre los fundos que vienen siendo ocupados

históricamente, para así salvaguardar “los intereses y derechos individuales de los campesinos sobre la tierra” (Sanabria, 2019, p. 13).

Sin embargo, se reconoce la posibilidad de que el acceso a la tierra no suponga el otorgamiento del dominio sobre esta, teniendo en cuenta que es un recurso finito y escaso, por lo que “se podría acceder... a través de arrendamiento o concesión, por ejemplo” (2019, p. 13); los contratos mediante los cuales se otorga el uso y explotación tienen que ser suscritos por la Agencia Nacional de Tierras, que es la entidad encargada de “administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación” (2019, p. 13).

3.2.3.2. *El acceso progresivo a la tierra como expresión de la dignidad humana.* La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido a los trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional, porque son un sector de la población que a lo largo del tiempo ha sido excluido y olvidado, por lo que se encuentra en una situación precaria. Además, ante las nuevas formas de producción de alimentos, enfrentan desafíos que amenazan su estilo de vida y los recursos naturales de los que subsisten.

Esta situación ha llevado a reconocer al campo como un bien jurídico que amerita una protección reforzada y a sus habitantes como titulares de un *corpus iuris* o conjunto de normas específicas que están orientadas a “garantizar su subsistencia y asegurar su proyecto de vida” (Corte C., C-077-17, p. 114); esas disposiciones buscan asegurar la alimentación, mínimo vital, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y participación (Corte C., C-077-17, p. 114).

Para asegurar ese objetivo, se cuenta con un conjunto de acciones y medidas que se denominan como la “estrategia global de desarrollo rural” (Corte C., C-077-17, p. 131) que emana

de los artículos 64 (protección a los trabajadores agrarios), 65 (protección a la producción de alimentos) y 66 (crédito agropecuario) de la Carta Política.

El acceso progresivo a la propiedad de la tierra está consagrado en la norma superior (C.N., 1991, art. 64) y no debe entenderse como la simple entrega de un título traslativo del dominio, que otorga la propiedad y permite su ejercicio dentro de los parámetros constitucionales y legales. Esta facultad tiene un componente inescindible, consistente en el acceso a bienes y servicios básicos que permitan a las personas que viven y trabajan en la respectiva heredad satisfacer sus necesidades, a través de su propio trabajo; asignando al Estado la obligación de proveer los medios necesarios para que las comunidades conserven intacta su relación particular con el territorio, que está mediada por factores económicos, sociales y culturales que la hacen única.

Además, permite cumplir con la finalidad del acceso progresivo al dominio, que es la de “lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las personas campesinas” (Corte C., C-077-2017, p. 131), para que puedan tener una vida digna, en la que cuenten con autonomía en la elaboración de sus proyectos personales y determinen sus características (vivir como quiera), disfruten de las condiciones materiales para poder tener un nivel adecuado que les permita satisfacer sus necesidades (vivir bien) y se garantiza el respeto de los bienes tanto físicos como morales que integran su patrimonio (vivir sin humillaciones) (Corte C., C-077-17, p. 130).

#### **4. Los Bienes Baldíos**

Se definen como el “terreno de dominio público, improductivo, concedido habitualmente por el Estado para su ocupación y laboreo” (D.E.J., 2016); pueden entenderse como los “inmuebles que no han sido objeto del dominio de una persona de derecho privado..., que durante toda la vida republicana no han tenido ningún tipo de registro inmobiliario” (Ternera, 2015, p. 171). Para determinar si un fundo tiene la calidad de baldío, la legislación vigente consagra dos criterios

opuestos: si la heredad está siendo o no explotada a través de hechos económicos; y si cuenta o carece de matrícula inmobiliaria.

Para entender qué es un baldío, sus características y la finalidad que les asigna el ordenamiento jurídico nacional, en el que se aplican dos parámetros tan disímiles, es necesario estudiar los bienes públicos en general, ya que esta es la categoría en la que se enmarcan las tierras baldías.

**4.1. Bienes Públicos.** “Son públicas las (cosas) que radican en cabeza del Estado” (Velásquez, 2010, p. 61); se encuentran sometidas a un régimen de derecho público, en el que los bienes se destinan al uso directo de la comunidad o a prestarle algún servicio que suponga un beneficio (Corte C., T-150-95, p. 11).

Según Ternera (2015, p. 169):

el Estado ejerce un dominio público y un dominio privado sobre diferentes bienes. En el primero de los casos, comparte su poder de uso con el conglomerado. En el segundo, el Estado ejerce su derecho de dominio como si se tratase de un particular.

**4.1.1. Dominio público estatal.** “Puede considerarse una auténtica propiedad. Se trataría de un dominio *sui generis*, cuyos poderes de goce y disposición son ostensibles” (2015, p. 197), porque es un régimen jurídico especial en el que al Estado, como persona de derecho público, se le reconocen facultades exorbitantes sobre cierta clase de bienes.

Sin embargo, no puede circunscribirse a la clásica concepción expuesta en el artículo 669 del Código Civil, ya que se asumiría que todo el territorio nacional es propiedad pública y se excluirían todas las demás manifestaciones del derecho de dominio. En realidad, se está frente a la noción de dominio eminente, entendido como un atributo jurídico político que le otorga al Estado un poder supremo sobre el territorio y los bienes que lo componen, porque sobre estos

ejerce soberanía y aplica el ordenamiento jurídico vigente, en aras de garantizar la consecución de las finalidades consagradas en la Constitución (Corte Constitucional, como se citó en Ternera, 2015, p. 200).

“Ha tenido como eje central... el tríptico de protección -inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad-” (Pimiento, 2011, p. 221), aspectos que caracterizan la propiedad pública y que se deben entender como:

- La inalienabilidad supone que “el poder de disposición jurídica del derecho se encuentra expresamente paralizado” (Ternera, 2015, p. 224), lo que implica que la cosa no está en el comercio y por consiguiente no se puede transferir de un patrimonio a otro y tampoco ser objeto de acto o negocio jurídico alguno.
- La imprescriptibilidad tiene como efecto que “nadie puede ganar por usucapión el dominio que ostenta el Estado” (2015, p. 225), por lo que los actos posesorios que se adelanten sobre cosas de propiedad pública no son susceptibles de otorgar la propiedad tras el paso del tiempo.
- La inembargabilidad deviene de los artículos 63 y 72 de la Constitución<sup>16</sup>, los cuales “prohíben, en términos categóricos el embargo de todos los bienes en el territorio” (2015, p. 227), por lo que cualquier medida tendiente a incautar o secuestrar este tipo de cosas es improcedente, ya que se causaría una afectación grave al patrimonio público o se alteraría el servicio que prestan a la comunidad.

---

<sup>16</sup> **Artículo 63 C.N.:** “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (subrayado fuera de texto).

**Artículo 72 C.N.:** “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica” (subrayado fuera de texto).

Los bienes públicos estatales pueden ser de dos clases: los que integran el territorio nacional y los que son de uso público.

*4.1.1.1. Bienes del territorio nacional.* Son todos los que están dentro de los límites país, en consonancia con “las normas de carácter interno y los tratados internacionales” (2015, p. 198) y de acuerdo a la cláusula general consagrada en los artículos 101 y 102 de la Constitución<sup>17</sup>, de los que se infiere que el Estado tiene la potestad sobre todo el territorio y los bienes públicos que de él hacen parte.

Estos a su vez se clasifican en:

- Marítimos: El mar es la “masa de agua salada que cubre la mayor parte de la superficie terrestre” (D.L.E., 2018) y se compone por:
  - Mar territorial: “Se extiende, más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores hasta una anchura de 12 millas náuticas o de 22 kilómetros 224 metros” (Ley 10, 1978, art. 1) y sobre ese espacio el Estado puede ejercer de manera plena y autónoma su dominio.
  - Zona Económica Exclusiva: Espacio adyacente al mar territorial, de una extensión de 200 millas náuticas contadas desde la costa, en la que el Estado ejerce “soberanía para efectos de la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos

---

<sup>17</sup> **Artículo 101 C.N.:** “Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales” (subrayado fuera de texto).

**Artículo 102 C.N.:** “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”.

naturales vivos y no vivos... para la investigación científica y para la preservación del medio marino” (Ley 10, 1978, art. 7).

- Alta mar: “Zona común a todos los hombres y todas las naciones, no susceptible de dominio y regulada por las normas de derecho internacional público” (Velásquez, 2010, p. 74).
- Plataforma continental: Expresión para denominar:  
“el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros... y el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas” (Ley 9, 1961, art. 1).
- Fluviales y lacustres: Son “los ríos y todas las aguas que corren por el territorio nacional en cauces naturales o no..., con excepción de las privadas” (Velásquez, 2010, p. 75), de los cuales son imprescriptibles e inalienables: el cauce, las playas, “una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de los ríos y lagos, hasta de 30 metros de ancho” (2010, p. 75), los nevados y lechos glaciares, los cuerpos de agua que están bajo tierra y los humedales, siempre que no se encuentren en predios de particulares (2010, p. 75).
- Terrestres: Superficie del planeta, sobre la que se pueden construir “calles, plazas, puentes y caminos” (Código Civil, 1887, art. 674) o demás edificaciones cuyo uso es para todas las personas.
- Aéreos: Se refiere al espectro electromagnético, radioeléctrico o “cualquier rango posible de radiación electromagnética” (Ternera, 2015, p. 205) que permite las comunicaciones y la transmisión de información; actividades que se desarrollan en el espacio hasta donde llega la fuerza de gravedad (Velásquez, 2010, p. 78).

La legislación (C.N., arts. 75 y 101) lo considera un bien de uso público, por lo que es inalienable, inembargable e imprescriptible y su acceso debe garantizarse a todos en igualdad de condiciones.

- Subsuelo: Comprende el “terreno que está debajo de la capa labrantía o laborable” (D.L.E., 2018); por expresa disposición constitucional (C.N., art. 332) pertenece al Estado, el cual también es dueño de los recursos naturales no renovables (minerales e hidrocarburos) que allí se encuentren.

*4.1.1.2. Bienes de uso público.* Aquellos “que están al servicio de los habitantes del país según la utilización que corresponda a sus cualidades” (Ternera, 2015, p. 207), ya que prestan un servicio a la comunidad, orientado a la satisfacción de sus necesidades. La identificación se hace a partir del aspecto material, que determina la aptitud de las cosas para ser usadas por el conglomerado social; y del intencional, manifestado en la declaración hecha por una entidad pública de que un bien se encuentra destinado al uso público.

Se dividen en:

- Bienes de uso público naturales: Son lo que naturalmente se encuentran dispuestos para el uso de la comunidad (2015, p. 209) y su condición no es modificable; pueden ser:
  - Recursos naturales renovables: Fuentes hídricas, fauna y flora a la que todos los habitantes del territorio tienen acceso y se encuentran en posibilidades de explotar, siempre que cuenten con una autorización o permiso expedido por parte de la autoridad competente (2015, p. 210).
  - Playas: “Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material” (Decreto 2324, 1984, art. 167), se considera de uso público y por consiguiente solo se

pueden otorgar permisos o concesiones para que los particulares la usen y gocen, según los parámetros legales vigentes (Decreto 2324, 1984, art. 166).

- Ejididos: La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia los definió como las “franjas de terreno correspondientes a los municipios, contiguas a su área urbana, destinadas en principio al uso común, cuyos producidos de igual manera servían a la realización de obras de beneficio general” (Corte Suprema de Justicia, como se citó en Ternera, 2015, p. 212).

Teniendo en cuenta su vocación de servicio comunal, son administrados por los concejos municipales y pueden ser objeto de arrendamiento o venta, a fin de que se obtengan recursos destinados a la inversión social.

- Bienes de uso público artificiales: Los creados o determinados por el hombre, son:
  - Aeropuertos: “Toda superficie destinada a la llegada y salida de aeronaves, incluidos todos sus equipos e instalaciones” (Código de Comercio, art. 1809); sin embargo, se admite que dentro de estas edificaciones hay bienes fiscales, que son “las áreas destinadas al comercio y restaurantes, puesto que no corresponden al servicio público de transporte aéreo” (Consejo de Estado, como se citó en Ternera, 2015, p. 213)
  - Plazas y plazas de mercado: Son “inmuebles abiertos al público” (Ternera, 2015, p. 214), a los que pueden acceder todas las personas; en algunos de ellos se encuentra distribución y venta de alimentos.
  - Áreas naturales protegidas: Son las Zonas de Reserva Forestal, que están orientadas al desarrollo de la economía forestal, protección de los suelos, cuerpos de agua y vida silvestre; los Distritos de Conservación, que son espacios delimitados por el gobierno en los que debe haber un uso racional del suelo; las Áreas de Manejo Especial, que buscan

proteger y explotar de manera sostenible los recursos naturales, por lo que solo permiten actividades relacionadas con la investigación y conservación; las Áreas de Reserva Forestal, exclusivas para el mantenimiento y conservación de los bosques; el Territorio Fáunico, en el que se conserva fauna silvestre, la cual puede ser investigada y exhibida; y el Parque Nacional Natural, referido a zonas especiales del país que previa declaración y delimitación se destinan a la conservación y en las que solo se pueden adelantar actividades turísticas o aquellas que contribuyan a la preservación y cuidado de la zona.

Su gestión está a cargo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que “es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país” (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019).

**4.1.2. Dominio privado estatal.** “Se caracteriza por albergar los contornos y particularidades de la propiedad clásica u ortodoxa” (Ternera, 2015, p. 169), ya que tiene las características fundamentales que distinguen al dominio: por un lado, reúne las facultades para usar, gozar y disponer de la cosa de manera plena, exclusiva, perpetua, autónoma e irrevocable (2015, p. 169).

Por otro lado, conjuga el elemento principal, referido a la pluralidad de poderes que se tienen sobre el bien; y el accesorio, que comprende las obligaciones que se establecen entre el titular y algunos sujetos específicos, en el marco de una relación de carácter real (2015, p. 169).

Las cosas sobre las que recae este dominio particular se denominan fiscales según el Código Civil, que los entiende como “aquellos bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes” (C.C., 1887, art. 674).

Sus características generales son la enajenabilidad, ya que el Estado puede retirarlos de su patrimonio a través de negocios jurídicos sometidos a las formalidades de los respectivos códigos fiscales (Velásquez, 2010, p. 80), a título oneroso o gratuito; la imprescriptibilidad, dado que “los bienes de propiedad de las entidades de derecho público no pueden adquirirse por prescripción ni ser objeto de juicio de pertenencia” (2010, p. 81) teniendo en cuenta que su finalidad es la prestación de un servicio a la comunidad; y la aplicación de normas de la legislación común, las cuales se complementan con disposiciones de carácter fiscal y administrativo.

Así mismo, se pueden embargar, dado que los bienes fiscales constituyen la prenda general de los acreedores del Estado; sin embargo, no son susceptibles de retención los dineros con los que se financian obras públicas, dos tercios de la renta bruta anual reportada por las entidades territoriales y los bienes a través de los cuales una entidad pública o un concesionario preste un servicio público (2010, p. 83).

Como bienes fiscales se encuentran:

*4.1.2.1. Fiscales propiamente dichos.* “Aquellos que hacen parte de la propiedad de las entidades de derechos (sic) público, y sobre los cuales se ejerce un dominio similar al de los particulares sobre sus propios bienes” (Corte C., C-077-17, p. 134); en esta categoría se encuentran:

- Los adscritos al servicio de entidades públicas: Son los “utilizados por las personas de derecho público en cumplimiento de su servicio” (Ternera, 2015, p. 170); pueden ser materiales o inmateriales (obras e incorporales industriales) y sobre ellos el Estado tiene un título que acredita su dominio.
- Tesoro público: Se refiere al dinero “que a cualquier título ingrese a las oficinas públicas, sean nacionales, departamentales o municipales” (2015, p. 175).

- Propiedad controlada: Corresponde a la mayoría de bienes estatales, los cuales están sometidos a control, especialmente fiscal, para que su administración y gestión se desarrolle de manera adecuada, con énfasis en el “control financiero, de gestión y de resultados” (Corte Constitucional, como se citó en Ternera, 2015, p. 194).

4.1.2.2. *Fiscales adjudicables*. Pueden ser inmateriales, cuando carecen de existencia física, y materiales, si tienen dimensiones corporales y por ende se pueden ubicar en un punto del espacio.

Los primeros son creaciones del intelecto cuya propiedad es del Estado. El más importante es el dominio .co definido como:

“el nombre de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a Colombia... un recurso del sector de las telecomunicaciones, de interés público, cuya administración, mantenimiento y desarrollo estará bajo la planeación, regulación y control del Estado, a través del Ministerio de Comunicaciones, para el avance de las telecomunicaciones globales y su aprovechamiento por los usuarios” (Ley 1065, 2006, art. 1).

El sufijo .co fue creado por el IANA (Internet Assigned Numbers Authority), una entidad privada que desarrolló el DNS (Domain Name System), sistema actualmente administrado por la ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), corporación particular que el gobierno norteamericano designó como “el ente técnico responsable de fijar las políticas en materia de nombres de dominio” (Velásquez, 2010, p. 12).

La IANA entregó la administración del dominio .co a la Universidad de los Andes en 1991, por lo que se supondría que es un bien privado. No obstante, la Sala de Consulta y Servicio Civil en el año 2001 estimó que la titularidad del sufijo (.co) la tiene el Estado colombiano.

A partir de esa tesis el gobierno expidió distintas leyes (entre las que se destacan la 1065 sobre la administración del dominio .co y la 1341 que establece los parámetros para administrar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)) en las que se consagra que es un bien de dominio público, lo que facultó al Ministerio de las TIC para adjudicarlo en concesión a partir del 2009. Además, el gobierno adelantó ante el ICANN el proceso de re delegación del dominio .co, logrando que el 23 de diciembre de ese año se transfiriera la administración de la Universidad de los Andes al Estado.

Los segundos corresponden a los baldíos.

**4.2. Concepto de baldío.** “Son inmuebles que no han sido objeto del dominio de una persona de derecho privado” (Ternera, 2019, p. 75), por lo que su titularidad la tiene el Estado y se considera que hacen parte del patrimonio público.

**4.2.1. Clases de baldíos.** Los terrenos que ostentan esta calidad pueden clasificarse en:

**4.2.1.1. Urbanos.** Aquellos que están en el suelo que comprende “las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación” (Ley 388, 1997, art. 31).

Estos inmuebles pertenecen a los municipios desde la expedición de la Ley 388 de 1997, la cual dispuso en su artículo 123 que “de conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales” (subrayado fuera de texto).

Erróneamente se creía que desde la Ley 137 de 1959, conocida como Ley Tocaima, los baldíos que se encontraban en las áreas urbanas pertenecían a los municipios, pero la Sala de

Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante un concepto del 2004 hizo claridad al respecto. El Alto Tribunal señaló que mediante la Ley 137 de 1959 se cedieron a Tocaima (Cundinamarca) los predios que tenían la condición de baldíos y estaban ubicados en su zona urbana (Ley 137, 1959, art. 1); así mismo, se transfirió a los demás municipios del país el dominio de los inmuebles que se encontraban dentro de su perímetro urbano (Ley 137, 1959, art. 7).

Sin embargo, no puede aseverarse que para esa época las entidades territoriales adquirieran la propiedad plena, ya que esta permanecía en cabeza de la Nación en virtud de la presunción legal derivada del artículo 1 de la Ley 137 de 1959, que textualmente señala:

*Se presume que no han salido del patrimonio nacional y que son de propiedad del Estado los terrenos que constituyen la zona urbana del Municipio de Tocaima, en el Departamento de Cundinamarca, comprendidos dentro de la línea establecida al efecto por el Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi'* (subrayado fuera de texto).

Así mismo, la transferencia a los municipios se efectuaba bajo una condición: que fueran vendidos a las personas que acreditaran tener la propiedad sobre las mejoras que se hubieran levantado sobre estos; es decir, “la cesión de los terrenos baldíos se encontraba, pues, supeditada a una condición suspensiva” (Consejo de Estado, 2004), que mientras no se cumpliera impedía la adquisición del derecho (Ley 57, 1887, art. 1536), ya que la justificación de traspasar la titularidad de predios baldíos de la Nación a los municipios era que estos procedieran a la venta de los mismos, a quienes habían constituido mejoras sobre ellos.

Por lo que la Ley 137 de 1959 cedía era “el derecho a obtener el precio de venta sobre los baldíos ocupados al momento de expedirse la ley, pero su regulación no fue mas (sic) allá” (C.E., 2004).

La enajenación de esta clase de inmuebles tenía finalidades como:

arbitrio rentístico, pues los dineros producto de las ventas de los baldíos ingresaban a las arcas municipales para la construcción del acueducto o de otras obras; para regularizar la propiedad y su titulación e incorporar esos inmuebles al catastro, y que sobre ellos se pagaran los impuestos municipales correspondientes (Historia de las Leyes, como se referenció en C.E., 2004).

Actualmente, los baldíos deben ser recuperados por las entidades municipales, ya que el ordenamiento jurídico vigente derogó su propósito rentístico, destinándolos a “vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc.” (C.E., 2004).

4.2.1.2. *Reservados*. Son los que tienen prohibida su adjudicación por disposición expresa del legislador (Ley 160, 1994, art. 67, párrafo y Decreto 1071 de 2015<sup>18</sup>); esta restricción puede ser por razones:

- Ambientales: En términos generales, está prohibida la titulación de tierras en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), ya que estos son espacios físicos destinados a la conservación de ecosistemas muy importantes para el país, los cuales deben preservarse y cuidarse de la intervención del hombre, que a través de sus actividades puede alterarlos, causando daños irreparables.

---

<sup>18</sup> El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural dispone en el artículo 2.14.10.4.2. que “No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias:

1. Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.
2. Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.
3. Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.

Parágrafo. No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas. Igual prohibición regirá respecto de los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección y horticultura que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, los cuales sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, y además, cuando se tratare de terrenos baldíos determinados por el Instituto con el carácter de reservas indígenas” (subrayado fuera de texto).

- Étnicas: La parcelación particular de tierras puede afectar las dinámicas territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, que tienen un sistema de administración y uso colectivo del suelo, que refleja sus tradiciones y costumbres; por lo que para preservarlas debe evitarse realizar adjudicaciones que no tengan carácter colectivo.

- Protección al proceso de restitución de tierras: No se deben adelantar trámites que tengan relación con los derechos reales de un inmueble que es objeto de restitución, ya que el juez de este proceso al momento de fallar debe tener en cuenta el principio de seguridad jurídica, que lo obliga a procurar por:

el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de titulación o compensación (Ley 1448, 2011, art. 73).

Así mismo, en las sentencias de estos procesos se debe declarar la pertenencia en caso de que se haya cumplido con el término establecido por la normativa para usucapir o se darán órdenes para llevar a cabo la adjudicación de predios que tengan la calidad de baldíos, cuando sea del caso adoptar esta medida (Ley 1448, 2011, art. 91).

- Conservación del patrimonio arqueológico: Por patrimonio arqueológico deben entenderse “aquellos muebles o inmuebles que sean originarios de culturas desaparecidas o que pertenezcan a la época colonial, así como los restos humanos y orgánicos relacionados con esas culturas” (Agencia Nacional de Tierras, 2018, p. 19).

Según los artículos 63 y 72 de la Constitución estos bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo que imposibilita adelantar cualquier proceso que suponga el reconocimiento

o la transferencia de derechos reales en áreas en las que haya presencia de elementos constitutivos de patrimonio (2018, p. 19).

- Colindancia a carreteras del sistema vial nacional: En torno a las vías que atraviesan el territorio nacional existe una franja de retiro obligatorio, en la que no es posible reconocer derechos reales sobre el suelo. La distancia que se debe respetar depende del siguiente orden:
  - Para las carreteras de primer orden, que son vías arteriales del nivel nacional, la faja mínima de retiro es de sesenta metros.
  - Para las carreteras de segundo orden, correspondientes a las intermunicipales, es de cuarenta y cinco metros.
  - Para las carreteras de tercer orden, como las vías veredales, es de treinta metros.
- Ubicación geográfica: No serán adjudicables los baldíos aledaños a parques nacionales naturales, a zonas de explotación de recursos naturales no renovables (en un radio de cinco kilómetros) ni los ubicados en islas que carezcan de población organizada (Ley 110 de 1912, como se citó en Ternera, 2015, p. 174); así mismo, “en las costas nacionales y en las regiones limítrofes únicamente podrá adjudicarse a colombianos de nacimiento” (Velásquez, 2010, p. 91) y está prohibido que después se transfiera la propiedad a extranjeros.

Cuando se ocupa un baldío de las anteriores características o se tiene más tierra de la permitida por la Unidad Agrícola Familiar establecida para la zona, se configura una ocupación indebida, por lo que debe iniciarse el procedimiento administrativo respectivo para recuperar el inmueble o la parte que exceda del límite legal establecido, a fin de que este vuelva al patrimonio público, en calidad de baldío por reversión, y pueda destinarse a los programas que lleva a cabo la Agencia Nacional de Tierras.

4.2.1.3. *Rurales*. “Ubicados en las zonas rurales del país, son administrados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT)” (Ternera, 2019, p. 78); corresponden a los inmuebles baldíos ubicados en “terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (Ley 388, 1997, art. 33).

Son aquellos fundos en los que se realizan actividades ganaderas, forestales, de explotación de recursos naturales o similares; tienen la naturaleza de rurales baldíos aquellos inmuebles que no están siendo explotados o que carecen de matrícula inmobiliaria. Así mismo, el procedimiento a través del cual el Estado se desprende de su dominio para transferir la titularidad a otra persona es la adjudicación.

Su gestión está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), definida “como una agencia estatal de naturaleza especial... máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia” (Decreto Ley 2363, 2015, art. 1); es una entidad estatal, especial, descentralizada, de la rama ejecutiva, regida por un consejo directivo, que ejerce la labor de máxima autoridad de tierras en el país y se encarga de llevar a cabo el Ordenamiento Social de la Propiedad, entendido como la política pública para regular, administrar, asignar, reconocer, aclarar, clarificar o restituir los derechos de uso y propiedad, así como las diversas relaciones para el aprovechamiento de la tierra (Cortés, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras).

En materia de baldíos le corresponde específicamente:

Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin

perjuicio de lo establecido en los párrafos 5o y 6o del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 (Decreto Ley 2363, 2015, art. 4.11).

**4.2.2. Criterios de determinación.** En la legislación nacional existen dos criterios para establecer si una heredad rural es baldía; y a pesar de que se contraponen, resultando su aplicación excluyente y produciendo confusiones, ambos se encuentran actualmente vigentes y se pueden implementar; ellos son:

*4.2.2.1. Ausencia de antecedentes registrales.* Señala el Código Civil (art. 675) que “son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”; es decir que “los inmuebles sin matrícula inmobiliaria son forzosamente baldíos” (Ternera, 2019, p. 80).

La matrícula inmobiliaria se define como “un folio destinado a un bien determinado, se distingue con un complejo numeral formado por diez (10) números” (Caicedo, 1995, p. 163); corresponde al “número que identifica a cada predio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos” (Catastro Distrital, 2019).

Los primeros tres dígitos indican el círculo registral al que está sujeto el inmueble, mientras que los demás se expiden siguiendo el orden secuencial en el que se da apertura a las matrículas (Caicedo, 1995, p. 163). La cifra entera remite a un folio (hoja) específico en el que está referida la Oficina de Registro en la que reposa la información, el municipio y departamento en el que se localiza el predio, su correspondiente cédula catastral, su carácter (urbano o rural), así como su extensión, los negocios o actos jurídicos a los que ha sido sometido el bien y los demás elementos necesarios para su individualización plena (1995, p. 163).

Si no existe dicha referencia en la Oficina de Registro (ORIP) se carece de constancia que acredite que sobre el inmueble existen derechos reales. Al no estar probado que un particular tenga

algún derecho, no existe titularidad privada, por lo que se asume que el dominio de la heredad lo ostenta el Estado, integrándose al patrimonio público; además, el inmueble se encuentra destinado a entregársele a la persona que cumpla con las condiciones exigidas por la ley, a través del proceso de adjudicación y es imprescriptible (Ternera, 2019, p. 82).

4.2.2.2. *Explotación*. “Independientemente de que esté matriculado o no, la calificación de bien baldío se desprende de su calidad de bien inculto, virgen o inexplorado” (2019, p. 84); supone que la tierra que esté “sin cultivo o labranza” (Cabanellas, como se citó en Ternera, 2019, p. 84) se considera baldía y por lo tanto le pertenece al Estado.

Esta presunción se sustenta en los siguientes artículos:

Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo (Ley 200, 1936, art. 1 modificado por la Ley 4, 1973, art. 2).

Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior (Ley 200, 1936, art. 2).

Estas normas establecen la explotación del suelo como el parámetro para la existencia de propiedad privada; es decir, que se asume que son de dominio particular las heredades en las que se están realizando actividades a través de las cuales se trabaja la tierra, con el propósito de generar excedentes de producción que puedan comercializarse.

Una vez se inicia el aprovechamiento del fundo, se establece la presunción de que es de carácter privado; la cual es legal, por lo que admite prueba en contrario. Así mismo, permite al particular que está realizando actos de explotación económica acudir a la acción de prescripción adquisitiva, con el fin de adquirir el dominio del inmueble previo el cumplimiento de los requisitos respectivos (transcurso del tiempo, tenencia de la cosa y ejercicio de actos de señorío).

**4.2.3. Características.** Sin importar si la condición de baldío rural se establece a partir de la ausencia de explotación económica o por la inexistencia de matrícula inmobiliaria, existen unos criterios que son esenciales a este tipo de inmuebles:

**4.2.3.1. Material.** Debe ser corporal, ya que corresponde al tipo de bienes que “están compuestos por materia, por ende, se encuentran dotados de presencia física y ocupan un espacio” (Ternera, 2015, p. 19).

**4.2.3.2. Inmueble por naturaleza.** Un terreno baldío hace parte de los bienes que “no pueden transportarse de un lugar a otro” (C.C., art. 656) y que se caracterizan por “estar permanentemente fijos en un lugar y no depender de la voluntad del hombre el hacerlos cambiar de sitio” (Valencia, 1987, p. 13).

Geográficamente correspondería al suelo, que “es la parte superficial de la tierra” (Velásquez, 2010, p. 15); la cual a su vez se define como “la parte superficial del planeta no ocupada por el mar” (2010, p. 15).

4.2.3.3. *Condición de bien fiscal*. Es “un fondo sometido a propiedad privada estatal” (Ternera, 2019, p. 75), por lo que la titularidad la tiene una entidad pública, ejerciendo sobre la cosa el derecho de dominio, entendido como “un conjunto de permisiones o libertades heterogéneas ofrecidas exclusivamente a su titular” (Ternera, 2015, p. 85).

Se manifiesta a través de tres poderes:

- *Uso (ius utiendi)*: “Puede servirse o utilizar directamente el bien dominical” (2015, p. 91), pudiendo disfrutar de todas las prestaciones que le pueda proveer la cosa.
- *Goce (ius fruendi)*: “Puede (el propietario) apropiarse de los frutos de la cosa” (2015, p. 92); será material cuando el dueño toma los productos que da la naturaleza, ya sea por si misma o con ayuda del hombre (C.C., art. 714); y jurídico si mediante actos o negocios se busca que el bien sea económicamente productivo (C.C., art. 717).
- *Disposición (ius abutendi)*: “Permisiones jurídicas que se le conceden al propietario para que realice determinadas conductas relacionadas con la sustancia del bien y con la circulación de su derecho real de dominio” (Ternera, 2015, p. 95); es decir, se refiere a la posibilidad que tiene el titular de la propiedad para alterar la cosa materialmente -cambiándola o destruyéndola- o trasladarla de un patrimonio a otro, a través de la enajenación, la sucesión *mortis causa*, la constitución de algún derecho real o por abandono de la misma (2015, p. 101).

Además, se caracteriza por ser:

- *Pleno*: “Ofrece la reunión de los principales poderes directos que se pueden tener sobre un bien: uso, goce y disposición (plena potestas)” (2015, p. 87), por lo que el propietario adquiere un control total respecto de la cosa.
- *General*: “Se puede ejercer sobre todos los bienes materiales e inmateriales” (2015, p. 88).

- Exclusivo: “Solo el propietario puede influir sobre la cosa objeto de su propiedad” (2015, p. 88), ya que es el titular el único autorizado por la ley para ejercer las prerrogativas señaladas en la normativa.
- Perpetuo: “Un derecho que no tiene límite temporal” (2015, p. 89), ya que no está sometido a plazo o condición alguna; sin embargo, existe la posibilidad de perderse si “otra persona alega la usucapión o prescripción adquisitiva del dominio, una vez haya completado el término de posesión exigido por la ley” (2015, p. 89) o si se extingue por motivos de utilidad pública o interés social.

4.2.3.4. *Imprescriptible.* “No admitirse en ella (tierra baldía) su adquisición por el modo originario de la prescripción” (Velásquez, 2010, p. 86), ya que el ejercicio de la posesión durante un periodo de tiempo determinado no tiene la vocación de otorgar el dominio sobre el predio (Ley 160, 1994, art. 65).

4.2.3.5. *Enajenable.* Como titular exclusivo del dominio, el Estado puede disponer de la cosa o transferir la propiedad, siguiendo “los requisitos establecidos en los respectivos códigos o estatutos fiscales de las entidades territoriales” (Velásquez, 2010, p. 80).

4.2.4. *Finalidad.* Sobre los baldíos “se ejerce un dominio distinto del dominio pleno” (Corte C., C-077-17, p. 134), ya que por su carácter adjudicable, tienen como propósito otorgarse a los particulares o a otras autoridades.

Las tierras de carácter baldío están dentro del patrimonio público y el Estado puede reservárselas para sí durante un tiempo determinado, ya que estos inmuebles son por naturaleza adjudicables, por lo que tienen vocación de transferirse a otras personas (de derecho privado o público). No obstante, por razones medioambientales o de orden público, existe la posibilidad de

que la Nación conserve la titularidad o se impongan restricciones al acceso a la tierra (Corte C., C-077-17, p. 135).

En el inciso 18 del artículo 150 de la Constitución se señala expresamente: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ... 18) Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”; por lo que el Legislativo se encarga de establecer el régimen jurídico al que deben ceñirse las autoridades administrativas para la tenencia, entrega y gestión de tierras baldías en el país.

Sin embargo, en esta materia no existe libertad ni de configuración legislativa ni de administración, en la medida en que los baldíos se deben destinar a actividades que propendan por la conservación del medioambiente; también a que los reciban entidades públicas para prestar un mejor servicio o a realizar obras que representen un beneficio para la comunidad; así mismo, se destinan para establecer zonas en las que se fomente el desarrollo agropecuario y otorgar tierra a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, promoviendo el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios (Corte C., C-077-17, p. 135).

**4.2.5. Adjudicación.** Según Valencia Zea (1987, p. 325) es la manera a través de la cual el Estado transfiere la propiedad de un fundo rural a la persona que cumple con los requisitos establecidos en la ley para beneficiarse con el otorgamiento del inmueble.

Se define como “una forma de tradición. Por ella se transfiere el dominio de un bien del Estado al particular” (Consejo de Estado, como se citó en Ternera, 2019, p. 88); equivale a un modo de adquirir la propiedad, ya que es una manera a través de la cual se obtienen derechos patrimoniales de carácter real (Valencia, 1987, p. 285), permitiéndole a una persona adquirir la titularidad o determinadas facultades sobre un bien determinado.

La adjudicación está enmarcada dentro del concepto de tradición -la cual es uno de los modos de adquirir el dominio enunciados en el artículo 673 del Código Civil<sup>19</sup>- por lo que se distingue por ser derivativa, singular, emanada de un acto entre vivos y a título tanto gratuito como oneroso, según las categorías de análisis propuestas por Vodanovick (1993), a partir de las explicaciones formuladas por Alessandri y Somarriva.

Primero, se considera como un modo derivativo, porque “hace adquirir una propiedad *fundado* en un precedente derecho que tenía otra persona” (Vodanovic, 1993, p. 136); es decir, que el derecho se encontraba en un patrimonio específico, cuyo titular (el Estado) decidió transferirlo mediante un acto jurídico (resolución de adjudicación).

Segundo, es a título singular porque “se adquieren bienes determinados” (1993, p. 136), para este caso un inmueble, cuya cabida y linderos deben estar claramente especificados o pueden establecerse de manera precisa.

Tercero, proviene de un acto entre vivos, ya que “presuponen la existencia de la persona de la cual otra deriva su derecho” (1993, p. 137), en la medida en que el Estado es el titular primigenio del dominio o el derecho real respectivo que se transfiera a través de la adjudicación. De la misma manera, se descarta que sea un acto de última voluntad, dado que este “para operar presupone(n) el fallecimiento de la persona de la cual se deriva el derecho” (1993, p. 137).

Cuarto, es a título gratuito y oneroso, porque según lo estipulado en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017, puede haber sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso; es decir, que se pueden entregar o titular tierras sin que el beneficiario deba asumir algún cargo pecuniario o a cambio de que él pague una suma de dinero.

---

<sup>19</sup> **Artículo 673 C.C.:** “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción” (subrayado fuera de texto).

4.2.5.1. *Origen del concepto.* La adjudicación proviene de la figura romana denominada *adsignatio*, que era “el acto de atribución” (Hinestrosa, 2005, p. 73) a través del cual el Estado entregaba la propiedad sobre la tierra de carácter público (*ager publicus*); podía ser de dos maneras: la primera, cuando al fundarse una colonia se le daba a cada colono un lote; mientras que la segunda ocurría “cuando la tierra es asignada... a un número dado de ciudadanos” (2005, p. 73). En este último caso, las autoridades exigían el pago de un impuesto y los beneficiarios no tenían la posibilidad de enajenar los inmuebles.

La tierra que no pertenecía al *ius italicum*<sup>20</sup> era propiedad pública, sobre ella no se podía adquirir el dominio y se tenía que cancelar un tributo para permitirle “al particular poseer y usufructuar (*uti frui habere possidere*)” (2005, p. 72).

Los beneficiarios con la entrega de la posesión o propiedad eran los *pater familias*, quienes retenían para si materialmente el inmueble y ejercían actos de señor y dueño sobre el predio (2005, p. 72).

En la antigua Roma, la tradición consistió en el acto a través del cual se ponía una cosa bajo el poder físico y jurídico de determinada persona; quien hacía la entrega del bien se denominaba *tradens* y el que lo recibía *accipiens*.

Podía llevarse a cabo a través de la dación del bien, solo reconociendo al *accipiens* como titular del dominio (*traditio brevi manu*), indicando a través de una señal cuál era el objeto que se transfería (*traditio longa manu*), entregando las llaves de la cosa (*traditio clavium* o *symbolica*) o aceptando el *tradens* que a pesar de que él tenía el bien, la propiedad recaía en el *accipiens* (*constitutum possessorium*) (Medellín, 2009, p. 118).

---

<sup>20</sup> Reconocimiento que hacían las autoridades romanas a las comunidades ubicadas fuera de Italia, mediante el cual se asumía que dichos centros urbanos se ubicaban en suelo peninsular, por lo que sus habitantes obtenían automáticamente la ciudadanía romana y el derecho romano se aplicaba sobre las disposiciones locales y helenísticas.

Para que operara, el *tradens* debía tener derecho sobre la cosa y la intención de transferirla; mientras que el *accipiens* estaba en la obligación de mostrar voluntad en recibir el bien, para que este quedara sometido al ejercicio de sus poderes (2009, pp. 117 y 118).

4.2.5.2. *Trámite*. El procedimiento a través del cual el Estado transfiere un inmueble baldío de su patrimonio al de un particular consta de dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo. El primero se refiere a “una serie de requisitos... relacionados exclusivamente con la calidad del sujeto beneficiario” (Ternera, 2019, p. 93); es decir, las calidades que según la normativa vigente debe tener la persona -natural o jurídica- para poder recibir la titularidad de la heredad que se considera baldía.

Según los parámetros más recientes, establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017, se deberá tener en cuenta que los solicitantes no tengan tierra o que la posean de manera insuficiente; que su patrimonio neto no exceda de unos topes establecidos en salarios mínimos; que no posea otros inmuebles rurales o urbanos, excepto si son solo para vivienda; y que no se encuentre incurso en un proceso de declaratoria como ocupante indebido de baldíos. Estos aspectos determinarán si la persona puede recibir el título de manera gratuita, parcialmente gratuita u onerosa (Decreto Ley 902, 2017, arts. 4 y 5).

El segundo aspecto (objetivo) corresponde a los requisitos que deben cumplirse para que proceda la adjudicación, los cuales son:

- La tierra se entrega en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) (Ley 160, 1994, art. 66), que corresponden a:

la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite

a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (Ley 160, 1994, art. 38).

Debe entenderse como un mecanismo que busca una distribución equitativa del suelo rural, teniendo en cuenta las condiciones climáticas, geográficas y sociales de cada región. Procura que se alcancen niveles satisfactorios de productividad, los cuales permitan generar a la familia que explota la tierra un ingreso de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (renta presuntiva predial) más un excedente apropiable.

No hay una extensión homogénea de la UAF a nivel nacional, ya que corresponde a la junta directiva de la ANT (Agencia Nacional de Tierras) establecer su cabida según las condiciones de la región y la distancia a la que se encuentren de centros poblados de más de cien mil habitantes, carreteras, ríos navegables o puertos (Ley 160, 1994, art. 67).

- “Las tierras adjudicables deben tener aptitud agropecuaria o forestal” (Ternera, 2019, p. 92); es decir, que en ellas sea posible desarrollar actividades de ganadería, cultivo o cualquier otra referida a la explotación del suelo para la generación de excedentes que puedan comercializarse.
- Solo se podrán reconocer derechos de carácter real sobre inmuebles que tienen la condición de baldío a personas que sean nacionales colombianos y tengan las condiciones para ser sujetos de acceso a tierra a título gratuito o parcialmente gratuito (Decreto Ley 902, 2017, art. 3).
- El trámite de adjudicación se llevará a cabo a través del Procedimiento Único consagrado en el respectivo Decreto Ley 902 de 2017, que tiene como finalidad adelantar de oficio el respectivo proceso de ordenamiento social de la propiedad (Decreto Ley 902, 2017, art. 40); es decir, que por iniciativa del ente rector de la política de tierras en el país, se hará un análisis masivo de los predios nacionales, comenzando por determinadas zonas del territorio nacional, para aclarar

los derechos reales que existen sobre la tierra y proceder a otorgar la titularidad de los fundos a las personas que cumplan con los requisitos para ser beneficiarios.

- A partir del Decreto Ley 902 de 2017 se prescindió del criterio de ocupación previa y explotación de la tierra, y se estableció el RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento), que es:

una herramienta administrativa... que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley... constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelante de manera progresiva (Decreto Ley 902, 2017, art. 11).

Así mismo:

identificará el conjunto de personas naturales y comunidades étnicas que aspiran a programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, consignando los datos de identificación de cada aspirante y su núcleo familiar, los requisitos y los criterios de asignación (Decreto Ley 902, 2017, art. 12).

Consiste en una base de datos, en la que se inscriben las personas que aspiran a ser sujetos de ordenamiento; es decir, a que se les adjudique un baldío o se les tittle el inmueble en el que se asientan. El alistamiento en el RESO inicia con la postulación, después se realiza un estudio de la vulnerabilidad socioeconómica de la persona y su núcleo familiar, a fin de asignarle un puntaje, que determinará si pueden ser beneficiarios de la adjudicación y la prelación que tendrá en el otorgamiento de tierra (Decreto Ley 902, 2017, arts. 11, 12, 14, 15 y 20).

Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) dará prioridad en la asignación de derechos a las personas que están asentadas en el fundo baldío, a quienes les deberá titular el mismo o uno que se encuentre en mejores condiciones; además, la entidad no está en la obligación de realizar ningún desalojo (Decreto Ley 902, 2017, art. 26).

El proceso concluye cuando se expide la resolución de adjudicación, que es un acto administrativo que se constituye como título originario, ya que le otorga a una persona, natural o jurídica, la propiedad sobre un predio que tenía la condición de baldío, para que se ejerza por primera vez dominio particular sobre la heredad.

Deberá procederse con la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) del respectivo círculo (Ternera, 2019, p. 93), teniendo en cuenta que la tradición de inmuebles (como los baldíos) “se realiza directamente por la inscripción del título... en la oficina de registro de instrumentos públicos” (Valencia, 1987, 301).

El proceso tiene tres etapas: La primera, en la que se celebra el negocio o se profiere el acto jurídico, considerado obligatorio ya que corresponde al título traslativo del dominio; tiene el carácter de solemne, por lo que debe estar protocolizado en una escritura pública (acto administrativo en la adjudicación).

La segunda, que corresponde a la inscripción que se hace de dicha escritura (resolución de adjudicación para este caso) en la oficina de registro de instrumentos públicos, a fin de que se surta la transferencia del derecho de dominio y se dé publicidad al cambio en la titularidad del bien. La tercera es “la adquisición de la posesión del inmueble por el adquirente” (Valencia, 1987, p. 300), quien debe recibirla por parte del tradente (el Estado).

## **5. Vínculos entre las Personas y las Cosas**

Según la Corte Suprema de Justicia, la normativa establece tres categorías para denominar los nexos que puede tener una persona con un bien:

Como se sabe, en relación con las cosas puede encontrarse la persona en una de estas tres posiciones, cuyas consecuencias jurídicas varían en cada caso y confiere a su titular derechos subjetivos distintos: la primera, denominada tenencia, en que simplemente se

ejerce poder externo y material sobre el bien (C.C., art. 775); la segunda -posesión-, en la que a ese poder material se une el comportarse respecto del bien como si fuese dueño (C.C., art. 762) y la tercera -propiedad- en que se tiene efectivamente un derecho *in re*, con exclusión de todas las demás personas y que autoriza a su titular para usar, gozar y disponer del bien dentro del marco que señala la ley y obviamente, dando cumplimiento a la función social que a ese derecho corresponde (C.C., art. 669) (subrayado fuera de texto) (Corte Suprema de Justicia, 1997, Expediente No. 4977, p. 14).

Indagando más en cada concepto, se puede aseverar que la mera tenencia corresponde a “la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño... Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno” (C.C., art. 775).

“Se trata, entonces, de una persona que si bien ostenta físicamente un bien corporal reconoce y se somete al derecho de dominio de otra persona” (Ternera, 2015, p. 297); es decir, que un individuo está en poder de un bien, pero acepta que su titularidad radica en cabeza de otro, quien está legitimado para ejercer las facultades que otorga el ordenamiento.

Tiene su origen en un negocio jurídico de cualquier tipo (2015, p. 298) y se caracteriza por ser: por un lado, absoluta, ya que se lleva a cabo de manera pública y es conocida por todos, incluyendo al dueño del bien; y por otro lado, perpetua, porque no cambia su condición a posesión por el paso del tiempo y por consiguiente no permite adquirir el dominio a través de la prescripción adquisitiva (C.C., art. 777).

Mientras que la propiedad se define como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno” (C.C., art. 669); corresponde a un “haz de poderes directos sobre un bien, para procurarse todos o parte de los beneficios, utilidades y servicios, estimables en dinero, que aquel puede proporcionar” (Ternera, 2015, p. 8).

Supone la posibilidad que le asiste al dueño de utilizar directamente la cosa, “apropiarse de los frutos (naturales y civiles) emanados” (2015, p. 92) de ella y disponer del bien, ya sea cambiando su sustancia -transformándola o destruyéndola- o transfiriendo su titularidad de un patrimonio a otro.

Por último, la posesión es “la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar o a nombre de él” (C.C., art. 762). Se profundizará en el análisis de esta institución, teniendo en cuenta que en el país hay una altísima informalidad en la tenencia de la tierra, lo que muestra la prevalencia de las formas paralegales de dominio sobre los bienes inmuebles, especialmente rurales, como se verá más adelante.

**5.1. La posesión.** Se define como el “conjunto de actuaciones materiales ejercidas sobre un bien por un sujeto *non-domino*” (Ternera, 2015, p. 276); es decir, los actos llevados a cabo por una persona que no tiene la titularidad de la cosa y a través de los cuales manifiesta un poder de hecho sobre esta. Las actuaciones ejecutadas se orientan a realizar una explotación de carácter económico u obtener algún provecho del bien, por lo que cuenta con protección legal.

Puede analizarse desde tres teorías: la del derecho real provisional, la voluntad (subjetiva) y el interés (objetiva). La primera asegura que la posesión se debe asimilar a la propiedad, ya que comparten las mismas características formales, en la medida en que imponen al resto del conglomerado la obligación de respetar al titular en el ejercicio de sus facultades; así como las materiales, pues “el poseedor también puede usar sus bienes libremente; si es de buena fe puede percibir los frutos, y en cuanto a la enajenación, puede entregar su posesión a quien desee” (Rengifo, 2006, p. 7). Solo difieren en el aspecto temporal, dado que “la propiedad es un derecho perpetuo que se traslada idéntico de titular a sucesor” (2006, p. 7), mientras que la posesión es

provisional, porque “toda adquisición de la posesión es originaria por regla general” (2006, p. 7), “se pierde en presencia de un mejor derecho” (2006, p. 7) y “está llamada a convertirse en propiedad por el paso del tiempo” (2006, p. 7).

La segunda (voluntad o subjetiva) elaborada por Savigny, sostiene que la posesión “sería un derecho subjetivo que el Estado concede a todo aquel que tenga la cosa con ánimo de señor o dueño” (2006, p. 33). El aspecto fundamental está en la conciencia de la persona, ya que es la que permite reunir los dos elementos materiales que integran la posesión: la tenencia (*corpus*) y la voluntad (*animus*) (2006, p. 25).

El primero se obtiene “cuando se tiene conciencia del poder físico sobre el bien” (2006, p. 25), mientras que el segundo hace presencia en el momento en que “se dirige la voluntad libre a un objeto determinado para ejercer un poder físico sobre él” (subrayado fuera de texto) (2006, p. 27). Así mismo, el poseedor alcanza a tener conciencia de su condición cuando “tiene presencia corporal inmediata” (2006, p. 55) que le permite asir el bien o se hace con su custodia, pudiendo protegerlo de los demás y determinar su paradero (2006, p. 55).

La última (intención u objetiva) fue desarrollada por Ihering y consiste en asumir “que la posesión *es una avanzada de la propiedad*” (2006, p. 60); es decir, corresponde a un estadio previo al ejercicio del derecho de dominio, en el que se despliegan una serie de actos, tanto físicos como jurídicos, sobre el bien a fin de que en este se puedan ejercer efectivamente las facultades inherentes a la propiedad.

“El *corpus* y el *animus* se realizan cuando se pone la cosa en una posición que hace visible el interés por ejercer la propiedad” (2006, p. 63), por lo que en la teoría objetiva la configuración de la posesión se fundamenta en el aspecto material de la relación persona-cosa, cuya finalidad es publicitar el dominio que se ejerce sobre el bien.

Actualmente, se considera que “es un derecho provisional para el no propietario [...] por cuanto cede siempre ante el derecho de dominio” (Corte Suprema de Justicia, como se citó en Ternera, 2015, p. 280); además, está en cabeza de una persona diferente a quien tiene el dominio; así mismo, el poseedor “ejerce de manera autónoma y soberana los poderes de la propiedad: uso, goce y disposición” (Ternera, 2015, p. 279), a pesar de no ser el titular de la cosa.

**5.1.1. Antecedentes.** En el derecho romano se consideraba como “la tenencia de una cosa corporal, su detentación” (Hinestrosa, 2005, p. 35). Inicialmente “significó... la manifestación del derecho real de propiedad” (Velásquez, 2010, p. 145), por lo que se refería a la tenencia del bien ejercida por quien ostentaba su titularidad; después se desarrolló la distinción, expuesta por Paulus, entre la *possessio* (posesión), *possessio civiles* (posesión civil) y la *possessio naturalis* (posesión natural).

Para los romanos, la posesión civil es siempre posesión jurídica porque produce dos efectos jurídicos, a saber, la usucapión y los interdictos. La posesión sin más, también es posesión jurídica porque produce al menos uno: el derecho a los interdictos. Finalmente, la posesión natural no es posesión jurídica porque no produce ningún efecto. Además, se identifica la posesión natural o posesión no jurídica con la detentación o mera tenencia (Rengifo, 2006, p. 13).

Tanto la *possessio* como la *possessio civiles* tenían su origen en una causa jurídica, aunque solo la primera permitía adquirir la propiedad de la cosa a través de la *usucapio*; mientras que la *naturalis* era concebida “como relación de hecho” (Kreller, como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 37).

Etimológicamente, “la palabra *possidere* (poseer) contiene la voz *sedere* (sentarse) [...] y difícilmente el significado de *possidere* podría ser otro que el de “sentarse en una cosa”” (Labeo,

como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 35), por lo que el concepto hacía referencia a la persona que se asentaba en un bien (Hinestrosa, 2005, p. 35), concretamente en un inmueble, ya que “las XII Tablas no los aplicaron (criterios de la *possessio*) a las cosas muebles” (2005, p. 35).

Después del surgimiento de la tesis de la *possessio*, se aseguró que “la posesión no tiene nada en común con la propiedad” (Ulpiano, como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 36), por lo que “para los romanos la posesión implica(ba), de ordinario, una relación de hecho con la cosa” (Montel, como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 37); cuyos elementos eran el *corpus*, referido a “un poder actual, ejercido personalmente o por medio de otro... tomado en sí y en su disponibilidad” (Hinestrosa, 2005, p. 36), y el *animus*, correspondiente a “tener la cosa como propia” (2005, p. 36).

Por un lado, la posesión se obtenía a través de “un acto jurídico-material” (2005, p. 39), que suponía el apoderamiento del bien a través de una actuación inequívoca de la persona, quien podía ser *sui iuris* (sujeto jurídicamente capaz) o *alieni iuris* (sometido a patria potestad); la diferencia radicaba en que los segundos poseían en nombre del *pater* (2005, p. 40). Por otro lado, la pérdida ocurría si desaparecía el elemento *corpus*, ya fuera por destrucción, abandono, transmisión de la titularidad del bien o por la imposición de una inhabilidad de carácter legal (2005, p. 39).

Por último, el carácter de situación de hecho que se había asignado a la posesión se fue matizando con el paso del tiempo hasta otorgarle la calidad de derecho a través de la concesión de interdictos posesorios, entendidos como “órdenes emitidas por un magistrado para que cese toda perturbación de la posesión” (Rengifo, 2006, p. 9); “esas defensas consistían en... mandamientos y prohibiciones, que se vertían, igual que las *actiones*, en su edicto y se expedían para cada caso sin conocimiento de causa” (Joers-Kunkel, como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 40).

Posteriormente y para la redacción de su proyecto de Código Civil, Andrés Bello tuvo en cuenta los análisis que habían hecho juristas sobre la figura en el derecho romano y optó por sustituir “*posesión natural por mera tenencia... posesión civil por posesión regular y posesión por posesión irregular*” (Rengifo, 2006, p. 35) con una finalidad metodológica: evitar que se presentaran confusiones al momento de aplicar las tres figuras.

A partir de esa distinción se estableció la posesión inscrita, según la cual “el título registrado origina automáticamente el fenómeno posesorio” (Velásquez, 2010, p. 189); es decir, que la persona que figuraba en el registro era titular de unos derechos que prevalecían frente a quien realizara la explotación económica del inmueble; además, el solo hecho de la inscripción imposibilitaba la configuración de la prescripción adquisitiva del dominio.

Según Velásquez (2010, p. 189) estas disposiciones eran de carácter transitorio y las desarrolló Bello con el fin de que las personas se vieran en la obligación de inscribir sus títulos y así se consolidara el sistema de registro, que para aquel momento era incipiente. Sin embargo, “por interpretación de la jurisprudencia se convirtieron (tales normas) en verdaderas puntas de lanza contra la posesión material” (2010, p. 189) en Colombia.

La situación continuó hasta 1955, cuando la Corte Suprema de Justicia a través de sentencia del 27 de abril de ese año estableció que la única posesión válida era la material, porque:

Nada más erróneo que hacer de la llamada inscrita una especie de posesión, porque la posesión es conjugación de dos elementos, subjetivo el uno y objetivo el otro; porque es poder físico directo sobre las cosas, en virtud del cual se ejecutan sobre ellas actos materiales de goce y transformación, sea que se tenga el derecho o que no se tenga... La anotación en un libro carece en sí, intrínsecamente, de los elementos propios de la posesión porque no es acto material y menos aún conjunto de actos materiales sobre la cosa

requeridos para probar la posesión (Corte Suprema de Justicia, como se citó en Velásquez, 2010, p. 189).

**5.1.2. Características.** Los dos elementos que distinguen a la figura son el *corpus* y el *animus*. El primero es el aspecto objetivo, “la materialidad de la posesión” (Ternera, 2015, p. 293) que le permite a la persona que tiene el bien realizar actos a través de los que se manifiestan la detentación, el uso y el goce de la cosa. Desde la perspectiva de la teoría objetiva, fundamentada en los planteamientos de Ihering, este componente es prevalente, ya que las acciones que ejecuta un individuo son las que acreditan su condición de poseedor (Velásquez, 2010, p. 152).

El segundo es “el elemento psicológico o intelectual de la posesión” (2010, p. 151); corresponde al *animus domini*, que es aquella “conducta del poseedor de considerarse dueño y amo del bien que ostenta” (2010, p. 149). No implica el *animus tenendi*, en el que la persona a pesar de tener la cosa reconoce que otro tiene un mejor derecho o es el dueño (2010, p. 149).

Sería el aspecto subjetivo, ya que alude a la intención que tiene el poseedor de actuar como si fuera el dueño del bien, pretensión a través de la cual se deben calificar sus actos. Según la teoría subjetiva, cuyos parámetros fueron dados por Savigny, el *animus* es lo más importante, ya que “implica la voluntariedad y el desconocimiento de un derecho superior” (2010, p. 152).

**5.1.3. Clasificación.** La relación posesoria que una persona establezca con una cosa puede catalogarse como irregular o regular, dependiendo de cuántos y cuáles elementos se hagan presentes en el vínculo de carácter real.

Para que se configure la posesión irregular solo deben confluír el *corpus* y el *animus*; es decir, que una persona tenga una cosa, ejerza sobre ella distintos actos que exterioricen su apropiación y que todo lo realice con la convicción de ser el dueño. Mientras que la posesión regular se presenta cuando a lo anterior se suma la presencia de un justo título y de buena fe.

Por justo título se hace referencia a “aquel mediante el cual quien ejerce señorío sobre la cosa, actualmente no es propietario de la misma, no por un defecto de su título, sino por alguna falla jurídica” (Corte Suprema de Justicia, como se citó en Ternera, 2015, p. 294); supone un negocio jurídico del que emana una obligación de dar pero que no ha sido eficaz en la transmisión del dominio, dado que no se ha surtido el modo respectivo.

La buena fe “es la convicción o creencia del poseedor de que es propietario del bien y de haber adquirido el dominio por medios autorizados legalmente” (Velásquez, 2010, p. 159); implica que el poseedor considera que ostenta la titularidad de la cosa, la cual ganó a través de un instrumento jurídico idóneo. Es subjetiva, porque corresponde a la percepción de la persona, y a la vez cualificada, ya que se respalda en “elementos objetivos e irrefutables, de los cuales se deriva la creencia del poseedor” (Ternera, 2015, p. 296).

**5.1.4. Objeto.** Se refiere al “bien sobre el cual operan los hechos constitutivos de la posesión” (Arteaga, como se citó en Ternera, 2015, p. 281), el cual debe ser una cosa corporal, que corresponda a un mueble o a un inmueble.

**5.1.5. Adquisición y pérdida.** La obtención de la posesión puede darse de manera originaria, cuando es “adquirida por disposición de la ley en forma unilateral, sin que exista una expresión de una voluntad anterior de otro sujeto” (Velásquez, 2010, p. 171); y también derivativa, “implica la expresión de la voluntad del anterior poseedor en el sentido de poner al nuevo adquirente en dicha condición” (2010, p. 171). La diferencia entre ambas radica en que en la primera nadie ejercía poder de hecho alguno sobre el bien, mientras que la segunda parte de una detentación preexistente, cuyo titular la transfiere a otra persona mediante un negocio o acto jurídico.

La pérdida ocurre cuando en la relación persona - bien desaparece uno de sus elementos esenciales: el *corpus* o el *animus*; puede presentarse en los eventos en que “se abandona la cosa o cuando un tercero se apodera de ella, con el ánimo de hacerla suya, o por su destrucción o por decisión judicial que ordene su restitución” (Terner, 2015, p. 304).

**5.1.6. Facultades.** Son los poderes que la normativa confiere a un poseedor sobre la cosa que está controlando; pueden asimilarse a los que se reconocen a los propietarios, en la medida en que se orientan a permitir el uso, disposición y goce de la posesión.

El uso corresponde a la posibilidad de “servirse de la cosa” (2015, p. 286) o de hacerle los cambios que se quieran; la disposición supone la capacidad que tiene el titular de ceder la posesión, ya sea mediante un negocio jurídico (manera *inter vivos*) o por disposición legal cuando fallece quien la ejerce (manera *mortis causa*); por último, el goce implica la “apropiación de los frutos y productos emanados de la cosa poseída” (2015, p. 288).

**5.1.7. Efectos.** Tiene dos consecuencias concretas:

- Dispensación de la carga de la prueba: “La asume quien no es poseedor” (2015, p. 303), teniendo en cuenta que el *animus* se presume y que “el poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo” (C.C., art. 762), por lo que quien tiene la propiedad está en la obligación de demostrar que efectivamente ostenta la titularidad, a través de la exhibición de los instrumentos jurídicos idóneos.
- Obtención del respectivo derecho real: *Sine possessione, praescriptio non procedit*, expresión latina que consagra el principio según el cual la posesión da lugar a la configuración de la usucapión o prescripción adquisitiva, para la obtención del derecho real (dominio, usufructo, entre otros).

**5.2. La prescripción.** Término que tiene su origen en la expresión latina *praescribere* que significa: escribir en el encabezamiento. El pretor anotaba la palabra al inicio de la fórmula que iba a emplear ante el juez, por lo que tenía una función estrictamente procedimental (Hinestrosa, 2006, p. 11).

**5.2.1. En el derecho romano.** Su manifestación se vio en cuatro figuras:

- *Usucapio*: “La adquisición del dominio por posesión contada durante un año o bienio” (Ulpiano, como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 66); era una acción que tenían solo los ciudadanos romanos, no aplicaba sobre las cosas robadas o las que había transferido una mujer sin autorización. La generación de efectos jurídicos estaba condicionada al cumplimiento de cinco requisitos:
  - *Res habilis*: El bien debía estar en el comercio; además, no podía haber sido robado (Hinestrosa, 2005, p. 67)
  - *Possessio*: La persona que tenía la cosa debía comportarse como si fuera su dueño.
  - *Titulus o iusta causa*: Era el criterio objetivo, respaldado en un “antecedente generador cualificado” (Hinestrosa, 2005, p. 67), referido al documento a través del cual se transferían los derechos sobre la cosa.
  - *Bona fides*: Criterio subjetivo fundado en la “exigencia de honestidad” (2005, p. 68), entendida como el haber adquirido el bien sin causar menoscabo o daño a otra persona.
  - *Tempus*: Para el otorgamiento de la propiedad debía transcurrir un año para muebles y dos para inmuebles.
- *Praescriptio longi temporis*: Excepción cuya función era defender al poseedor y sus expectativas legítimas respecto de la acción reivindicatoria adelantada por el titular de la cosa; su propósito era defensivo y no para adquirir el dominio.

- *Usucapion y longi temporis praescriptio* justinianeas: Figura establecida por Justiniano, que unía la dos funciones que cumplía la prescripción: acción y excepción; para su procedencia exigía *iusta causa, bona fides y tempus*. Se denominaba *usucapion* cuando el objeto era un bien mueble y *longi temporis praescriptio* cuando era un inmueble (2005, pp. 71 y 72).
- *Longissimi temporis praescriptio*: También desarrollada por Justiniano, su función era extinguir la acción reivindicatoria pasados entre treinta y cuarenta años; para operar solo se requería de la *bona fides* y procedía respecto de todos los bienes, incluso de los adquiridos a través de sustracción (2005, p. 72).

**5.2.2. Noción.** En la normativa nacional, el Código Civil (1887, art. 2512) la define como: un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

Debe entenderse como la “institución jurídica en la que se manifiesta un determinado efecto jurídico por el transcurso de un periodo de tiempo dado” (D.E.J., 2016); supone la ocurrencia de unas consecuencias específicas sobre los derechos y las relaciones jurídicas tras un periodo determinado (Hinestrosa, 2006, p. 12).

“Al cabo de cierto tiempo, no es oportuno poner en discusión el *statu quo*” (Campitelli, como se citó en Hinestrosa, 2006, p. 15), ya que la permanencia de una situación de hecho lleva a que se convierta en realidad jurídica, por lo que la prescripción se orienta al reconocimiento de lo que ocurre objetivamente, evitando dilaciones injustificadas en su aceptación.

**5.2.3. Categorías (extintiva y adquisitiva).** Dependiendo del fenómeno al que se dé lugar, la prescripción puede ser:

- Extintiva: de acuerdo al Código Civil (1887, art. 2535) es “la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos (que) exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones”; corresponde al “fenómeno extintivo de derechos, pretensiones, relaciones, que por previsión normativa ocurre en razón del transcurso de un determinado tiempo sin la actividad debida por parte del titular, ni reconocimiento de parte del obligado” (2006, p. 11).

Supone “una mera preclusión de oportunidad” (2006, p. 62) que impide a un acreedor hacer exigible la obligación de carácter personal que tiene a su favor, liberando al deudor de tener que pagar el crédito; conlleva la extinción tanto de la acción como del derecho, por el paso de un tiempo determinado sin que se hayan ejercido. Por último, implica la desaparición de la causa que justifica cualquier retribución, ni siquiera queda una obligación natural, por lo que cualquier pago sería de lo no debido (2006, p. 68).

- Adquisitiva: también denominada usucapión y es definida como “un modo de adquirir los derechos reales ajenos sobre bienes ajenos, mediante la posesión de las cosas sobre las cuales recaen esos derechos, por el tiempo y con los requisitos legales” (Gómez, como se citó en Velásquez, 2010, p. 375).

Es un modo originario para obtener los derechos patrimoniales de carácter real sobre una cosa, después de que una persona ha llevado a cabo un aprovechamiento económico del bien, según sus características y durante el tiempo que indica la ley (Ternera, 2015, p. 432).

#### ***5.2.4. Elementos de la usucapión.***

- “Se impone exclusivamente sobre los derechos reales” (2015, p. 431).
- Es una “una adquisición..., a título originario, por su ejercicio continuado durante determinado tiempo” (Hinestrosa, 2006, p. 11); por lo que el derecho se obtiene después de un

lapso, libre de todo vicio o desperfecto y sin necesidad de que el titular anterior exprese su voluntad.

- “Solo se adquieren cosas singulares o determinadas” (Velásquez, 2010, p. 375).
- Su obtención es gratuita, ya que no se debe pagar nada al anterior titular.
- Se considera como un acto entre vivos, dado que para surgir no tiene que fallecer una persona (2010, p. 376).

**5.2.5. Procedencia de la usucapión.** Tienen que cumplirse tres requisitos:

- Bien comerciable: “Todas las cosas corporales apropiables y todos los derechos reales, con excepción del de hipoteca, censo y servidumbres discontinuas e inaparentes, pueden adquirirse por prescripción” (2010, p. 377); es decir, que son susceptibles de obtenerse por el paso del tiempo los derechos sobre los bienes que tienen una entidad física que los hace perceptibles por los sentidos y que además están dentro del flujo económico de la sociedad.
- Posesión previa: La persona tiene que haber detentado materialmente el bien (*corpus*) y debió comportarse como su dueño (*animus*), ejerciendo con independencia y autonomía las facultades que la ley reconoce a los sujetos sobre las cosas.
- Cumplimiento de un plazo: “La ley define el término durante el cual debe ejercerse la posesión para que se reconozca” (Ternera, 2015, p. 433), el cual varía dependiendo del tipo de bien y si hay buena fe.

**5.2.6. Término para alegar la usucapión.** Los muebles que se poseen de buena fe tienen un término de prescripción de 3 años, mientras que para los inmuebles dicho plazo es de 5; cuando hay mala fe, el periodo señalado por la ley es de 10 años, tanto para muebles como para inmuebles.

No puede alegarse prescripción ante actos de mera facultad y de mera tolerancia. Los primeros son aquellos que “cada cual puede ejecutar en lo suyo, sin necesidad del consentimiento

de otro” (C.C., 1887, art. 2520); serían poderes que tiene una persona sobre el bien del que ostenta la titularidad, los cuales puede llevar a cabo o abstenerse de hacerlo, sin que su no ejercicio de fundamento a la pérdida de la cosa.

Mientras que los segundos (actos de mera tolerancia) son “los que el dueño de un predio permite realizar a su vecino o a un tercero con base en las buenas relaciones de vecindad, amistad o cortesía” (Velásquez, 2010, p. 381).

La determinación de si una conducta es de mera tolerancia o posesoria la realiza un juez, quien debe analizar su trascendencia y consideración, ya que las acciones insustanciales se asumen como omisiones de parte del dueño del bien; pero las relevantes son consideradas como verdaderos actos indicativos de posesión (2010, p. 381).

**5.2.7. Interrupción de la usucapión.** La prescripción puede interrumpirse cuando “hay una situación jurídica que impide al poseedor la realización de actos posesorios generadores de prescripción y cuya ocurrencia hace desaparecer el tiempo anterior de posesión” (2010, p. 382). Supone un evento que priva al poseedor del *corpus* y por consiguiente carece de un objeto sobre el cual ejercer el *animus*.

La interrupción puede ocurrir de dos maneras:

- Civil:

La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad siempre que el auto admisorio de aquélla o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente de la notificación de tales providencias al demandante (subrayado fuera de texto) (Ley 1654, 2012, art. 94).

La interposición de una acción judicial suspende el lapso que está transcurriendo para consolidar la prescripción, porque se constituye como una manifestación patente e inequívoca de la intención que tiene el titular del bien de recuperar la cosa que está en poder del poseedor (Corte Suprema de Justicia, como se citó el Velásquez, 2010, p. 385).

- Natural: Se presenta cuando no es posible ejercer actos materiales de aprovechamiento sobre el bien, por imposibilidad física o porque lo detenta otra persona. Se denomina hecho jurídico cuando la interrupción tiene su origen en un evento de la naturaleza que detiene permanentemente el ejercicio de las facultades posesorias sobre la cosa, a pesar de que el poseedor siga con la tenencia física.

Mientras que se considera como acto jurídico si ocurre por la intervención violenta o clandestina de otra persona; circunstancias que constituyen vicios e impiden que se obtenga el derecho de propiedad por el paso del tiempo o que su titular pueda recurrir a interdictos para proteger su posesión (Velásquez, 2010, p. 164).

La clandestinidad implica que el poseedor realiza sus actos de manera disimulada, evitando al que tiene un mejor derecho oponerse, y la violencia ocurre cuando “se coacciona injustamente a una persona para que se desprenda de la posesión o tenencia de un bien” (2010, p. 165); no obstante su condición ineficaz, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que esta última si puede generar efectos jurídicos teniendo en cuenta los principios de paz social y seguridad jurídica, dado que:

lo que en principio es una situación fáctica (aún violenta), no amparada por el derecho, deviene, transcurrido un lapso que el legislador juzga razonable, en interés jurídico digno de protección. La negligencia o aun la indolencia de quienes están habilitados para enmendar, con su acción, la situación o la conducta reprochables, la toma en cuenta el

derecho objetivo para constituir un derecho subjetivo, con todas las consecuencias que ello implica (subrayado fuera de texto) (Corte C., C-597-98, p. 12).

**5.2.8. Clases de usucapión.** Pueden ser dos: la ordinaria, caracterizada por “un título válido de adquisición” (Ternera, 2015, p. 437); y la extraordinaria, en la que solo se exige el paso de diez años para su configuración.

En la primera (prescripción ordinaria) debe haber una conjugación entre justo título, que es aquel que tiene la aptitud jurídica de transferir el dominio, ya que de él emana una obligación de dar; y buena fe, referida a la convicción que tiene la persona de haber adquirido la propiedad de la cosa, teniendo en cuenta que llevó a cabo actos tendientes a obtener la titularidad.

La segunda (usucapión extraordinaria) “exige posesión irregular y un término de diez años” (Ternera, 2015, p. 441). La posesión irregular es aquella en la que una persona comienza a detentar materialmente un bien (*corpus*) y a comportarse como si fuera su dueño (*animus*) sin que su actuación se encuentre respaldada en título alguno; mientras que los diez años son el término que debe transcurrir para adquirir la cosa, según lo preceptuado en el artículo 2532 del Código Civil.

Sin embargo, al margen de estas dos categorías, existen unas prescripciones especializadas, de las cuales para el propósito de este trabajo se debe mencionar la prescripción de inmuebles rurales, la cual “tiene un altísimo contenido social, puesto que estimula al poseedor rural que cree de buena fe estar explotando económicamente una tierra baldía, cuya propiedad pertenece a un particular que la ha abandonado” (Velásquez, 2010, p. 396).

Tiene su fundamento en el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, que establece la posibilidad de que el poseedor de un fundo privado, que se asienta en él con la convicción de que es un baldío y aprovecha económicamente el suelo a través de actividades agropecuarias, pueda adquirir la propiedad. El término que debe transcurrir es de cinco años, para las posesiones regulares, y de

diez años para las irregulares; además, la heredad cuyo dominio se adquiere debe tener la extensión que la autoridad de tierras fije para las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) de la región.

## **6. La Posibilidad de Usucapir Baldíos**

A pesar de que “hoy tienen más valor la tecnología, el capital y el conocimiento como factores productivos y de competitividad, que la tierra” (Machado, 2009, p. 189), la cuestión agraria y específicamente la de la tenencia de la tierra están plenamente vigentes, porque en el contexto de la globalización “tener el dominio del territorio y de la población es lo que finalmente importa en el proceso de acumulación” (2009, p. 190), pasando a comprender el territorio “como una unidad social, económica y política” (2009, p. 190) y ya no como sinónimo de suelo.

Teniendo en cuenta ese trasfondo y después de analizar en perspectiva tanto la historia de la ocupación y entrega de tierras en Colombia como la normativa actualmente vigente respecto al reconocimiento de derechos reales -especialmente la propiedad- sobre inmuebles rurales que tienen la condición de baldíos, se puede concluir que fueron varios los mecanismos utilizados para transferir su titularidad del patrimonio público a los particulares.

Se ha “gravitado en torno a tres modos de adquirir el dominio de los *baldíos*: adjudicación, ocupación y usucapión (prescripción adquisitiva)” (Ternera, 2019, p. 73); no obstante, el Estado no ha determinado cuál es el instrumento legal más apropiado para otorgar derechos sobre la tierra, problema que radica en dos aspectos: nunca ha existido “una política de tierras coherente, continua, con visión de largo plazo y de tipo integral” (Machado, 2009, p. 185); y se pasó “del intento de modificar... las causas básicas del problema agrario... a atender sus consecuencias” (2009, p. 73).

El fracaso de la puesta en marcha de una política de tierras que permitiera “una articulación dinámica y progresiva de la agricultura con la industria” (2009, p. 16) y solucionara tempranamente “el problema social rural” (2009, p. 17) radica en que se impusieron modelos de

desarrollo concebidos desde afuera, “como resultado de esa pugna ideológica -del capitalismo y marxismo en los años sesenta- y como una respuesta a la revolución cubana que amenazaba la estabilidad del dominio americano en el continente” (2009, p. 15); no hubo voluntad política para implementar los cambios, siendo los terratenientes los más renuentes a que se llevaran a cabo; se desligó la entrega de tierras del desarrollo rural, limitándose a un proceso redistributivo sin que hubiera inversión en bienes y servicios para mejorar tanto la calidad de vida de las poblaciones rurales como sus capacidades para trabajar la tierra; y se “descuidaron el ordenamiento territorial de la población para evitar su desbordamiento desordenado hacia las fronteras” (2009, p. 17).

En el caso colombiano hubo “poca sensibilidad y comprensión de la sociedad sobre sus propios problemas” (2009, p. 18), por lo que no se tuvieron en cuenta las verdaderas causas de la cuestión agraria, las cuales perviven actualmente y corresponden a: Primera, el país “no ha alcanzado un grado de modernidad y modernización” (2009, p. 190), por lo que en la sociedad “la tierra... es fuente de poder político y prestigio social” (2009, p. 190).

Segunda, el Estado colombiano se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser débil, lo que le ha permitido a los grupos violentos y a las élites -políticas y terratenientes- cooptarlo fácilmente o imponerse sobre las autoridades en ciertas regiones del territorio nacional; circunstancias que han llevado a que determinadas políticas -especialmente las rurales- no se implementen, ya sea por falta de decisión o porque no están dentro de los intereses de quienes tienen a su cargo la administración pública.

Tercera, la tierra es “fuente importante de acumulación de riqueza” (2009, p. 191), ya que no está sometida a un sistema adecuado de tributación, adquiere valor con el paso del tiempo y las actividades agropecuarias tienden a ser bastante rentables, pues reciben subsidios de las entidades estatales (2009, p. 191).

Cuarta, “la tierra y sus recursos naturales se han convertido en un instrumento de la guerra y el control territorial” (2009, p. 191), porque la situación de abandono en la que se encuentra el campo y la falta de información en cuanto a sus indicadores se presta para “el lavado de activos y de capitales ilícitos” (2009, p. 191).

Quinta, existe un enfrentamiento entre las comunidades rurales -campesinas, indígenas y afrodescendientes- y las élites terratenientes en asocio con los “grupos empresariales y las empresas multinacionales” (2009, p. 191), ya que las primeras conciben al campo como un medio que les brinda los elementos indispensables para asegurar su subsistencia; mientras que los segundos entienden los espacios rurales como “fuentes dinámicas de acumulación” (2009, p. 191) que proveen riquezas fundamentales para desarrollar las actividades que caracterizan el modelo de desarrollo del país.

Estos fenómenos, que “son la expresión de las relaciones de poder alrededor de la defensa de intereses en esa estructura y en la sociedad” (2009, p. 192), producen unas consecuencias, las cuales se manifiestan en:

(la) distribución desigual de la propiedad rural, la concentración del poder político en manos de los terratenientes, las pocas posibilidades de ascenso social de las capas rurales, la extendida pobreza rural, el analfabetismo, la baja productividad y **las dificultades de acceso a la propiedad por campesinos sin tierra** (negrilla fuera de texto) (2009, p. 45).

**6.1. Diagnóstico respecto a la tenencia de la tierra en Colombia.** Esta última consecuencia -dificultad en el acceso a la propiedad- merece especial atención, porque en el país la informalidad en la tenencia de inmuebles rurales es superior al 50 %; es decir, que “de cada dos pequeños campesinos, solo uno tiene derechos formales sobre su tierra” (Ibáñez, como se citó en Vélez, 2016).

Si bien esta cifra ha disminuido en los últimos años, su descenso ha sido marginal y es una constante que la informalidad esté presente en más de la mitad de las relaciones jurídicas que establecen los campesinos con los predios en los que desarrollan sus proyectos de vida.

Desde hace varios años se cuenta con información al respecto, pero de los estudios más recientes (posteriores al año 2010) por su importancia, pertinencia, integralidad e intento por lograr una comprensión cabal del problema agrario nacional deben destacarse:

**6.1.1. Encuesta Nacional de Calidad de Vida.** Realizada en el 2011 por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas); a partir de la información obtenida, el DNP (Departamento Nacional de Planeación) conceptuó que:

más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto. Esta cifra en sí misma muestra de manera extraordinaria la falta de acceso al principal medio de trabajo de los pobladores rurales: la tierra. Adicionalmente, en el 59.5 % de los casos en los que los hogares ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal por carecer de título de propiedad legalmente registrado (subrayado fuera de texto) (Decreto Ley 902, 2017, p. 3).

**6.1.2. Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTCC).** Convocada e instalada por el presidente Juan Manuel Santos Calderón en febrero de 2014; este comité fue entendido como:

una iniciativa del Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación en su rol de tanque de pensamiento, a través de la cual se definirán los lineamientos de política pública para contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el

desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, que ayuden a transformar el campo colombiano (DNP, 2014).

Consistió en un grupo interdisciplinario de trece expertos (con prevalencia de economistas)<sup>21</sup> en temas agrícolas y rurales, a quienes se les encargó la tarea de estudiar la situación en la que se encontraba el campo colombiano para ese momento, a partir de visitas a las regiones, diálogo con las organizaciones comunitarias y el sector privado, particularmente gremios agropecuarios, y siguiendo los lineamientos técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP); su propósito consistió en que formularan propuestas para la inversión del presupuesto, la provisión de bienes y servicios y la modificación de las instituciones del sector, a fin de que se tuvieran parámetros específicos para el desarrollo de las áreas rurales del país durante los próximos veinte años.

“Después de casi dos años de haber sido convocada, la Misión para la Transformación del Campo entregó al presidente de la República, Juan Manuel Santos, su informe final y las recomendaciones para renovar el sector rural” (Medina C., 2015); en el diagnóstico que se hizo respecto al ordenamiento y desarrollo territorial del país, concluyó que “el desarrollo territorial en Colombia es inequitativo y desordenado” (MTCC, 2015, Tomo I, p. 227).

Una de las causas de este problema es que “la tenencia de la tierra es a la vez informal, desordenada y sin garantías de seguridad jurídica” (2015, Tomo I, p. 240), aseveración que se

---

<sup>21</sup> Los miembros de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano fueron: el economista y consultor para instituciones como la FAO y el BID Álvaro Balcázar; el mexicano Julio Berdegué, del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; Albert Berry, profesor emérito de Economía de la Universidad de Toronto; Henry Eder, representante del sector privado al ser miembro de la junta directiva de Manuelita; Roberto Junguito, exministro de Hacienda y presidente del Cerrejón; José Leibovich, economista, consultor, docente e investigador de asuntos rurales; Cecilia López, exministra de Ambiente y Agricultura; Absalón Machado, profesor de la Universidad Nacional e investigador de temas agrarios y de desarrollo; Rafael Mejía, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia; Santiago Perry, exviceministro de Agricultura y experto en agricultura familiar; Juan Camilo Restrepo, exministro de Agricultura; Alejandro Reyes, abogado y sociólogo investigador del conflicto y temas agrarios y de desarrollo, y Jorge Rondón, representante del sector campesino (Medina C., 2015).

respalda con los siguientes argumentos: Primero, “solo el 6 % de los municipios tiene un grado de formalidad total o casi total, mientras que del 94 % restante, un 16 % se encuentra en informalidad total o casi total” (2015, Tomo I, p. 240); es decir, que no se tiene certeza de las relaciones que ejercen las personas con la tierra en la mayor parte del territorio nacional.

Segundo, en el 7 % del país “no existe ninguna información catastral municipal” (2015, Tomo I, p. 240), lo que quiere decir que en ese porcentaje de entidades territoriales (70 aproximadamente) se carecen de datos respecto a cuántos predios hay, sus dimensiones, características y la representación física de estos.

Tercero, para ese momento no había un “inventario, clasificación y administración de los predios que le pertenecen (a la autoridad de tierras) ni los que le pertenecen a la Nación” (2015, Tomo I, p. 241), por lo que la ANT no conocía cuáles predios integraban el patrimonio público; aunado a esto, la titulación se hacía sobre las ocupaciones desordenadas que las personas llevaban a cabo, sin considerar la vocación del suelo o el respeto al medioambiente (2015, Tomo I, p. 241).

Por último, el Programa Nacional de Formalización implementado hasta ese momento por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) no fue satisfactorio, teniendo en cuenta que “del total de 36.593 solicitudes recibidas, tan solo se han entregado 801 títulos, es decir el 2,19 %, y han estado concentrados en la regional Sur” (2015, Tomo I, p. 241).

**6.1.3. Censo Nacional Agropecuario (CNA).** Realizado por el DANE, tuvo como propósito registrar “toda la actividad productiva agropecuaria y no agropecuaria desarrollada en el área rural dispersa” (DANE, 2016, Tomo I, p. 37). Este ejercicio de empadronamiento se define como “una operación estadística realizada periódicamente para reunir, procesar y difundir datos sobre la estructura del sector agropecuario del país o de una parte importante de este” (FAO, como se citó en DANE, 2016, Tomo I, p. 38).

El Primer Censo Nacional Agropecuario estuvo a cargo de la Contraloría General de la Nación en 1951; “sin embargo, debido a problemas técnicos y de orden público esta propuesta fracasó” (DANE, 2016, Tomo I, p. 35). Para 1960 se retomó esta iniciativa bajo la dirección del DANE, que si pudo concluirlo; la entidad analizó “16 departamentos, un total de 27.337.827 hectáreas, que incluían tierras dedicadas a producción pecuaria ubicadas en áreas urbanas y 1.209.672 unidades de explotación agropecuaria” (2016, Tomo I, p. 35).

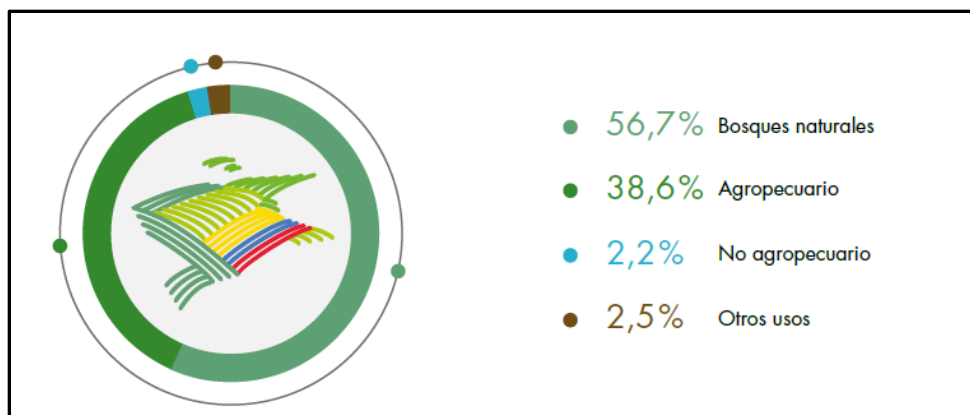
En 1970 se realizó el Segundo Censo Nacional Agropecuario, el cual “abarcó 21 departamentos y 815 municipios, con un total de 30.993.190 hectáreas, que incluyeron tierras dedicadas a la producción pecuaria ubicada en áreas urbanas y 1.176.811 unidades de explotación agropecuaria” (2016, Tomo I, p. 36).

Pasados 45 años se realizó el Tercer Censo Nacional Agropecuario, cuya finalidad fue dar a conocer “la realidad agropecuaria del país” (2016, Tomo I, p. 36), obteniendo “información sobre la estructura agraria nacional en aspectos de distribución, tenencia, manejo y aprovechamiento de las explotaciones” (2016, Tomo I, p. 36).

Este último censo solo se realizó en el área rural dispersa y tuvo en cuenta todas las actividades agropecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y no agropecuarias realizadas allí, excluyendo las labores de este tipo que se efectuaban en las zonas urbanas (2016, Tomo I, p. 36).

Los resultados obtenidos, permitieron establecer en cuanto a la tenencia de la tierra que:

(el) área rural dispersa censada del país, que alcanza 111,5 millones de hectáreas. De estas, el 56,7 % corresponde a cobertura en bosque natural (63,2 millones de ha); el 38,6 % tiene uso agropecuario (43,0 millones de ha); el 2,2 %, uso no agropecuario (2,5 millones de ha) y el 2,5 % está destinado para otros usos (2,8 millones de ha) (DANE, 2016, Tomo II, p. 47).



**Gráfico 3:** Usos y cobertura en el área rural dispersa (Fuente: DANE, 2016, Tomo II, p. 48).

En el área rural dispersa se encontraron un total de 2.913.163 unidades de producción, de las cuales un 81.4 % (2.370.099) son Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) y un 18.6 % (543.064) son Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA) (2016, Tomo II, p. 64).

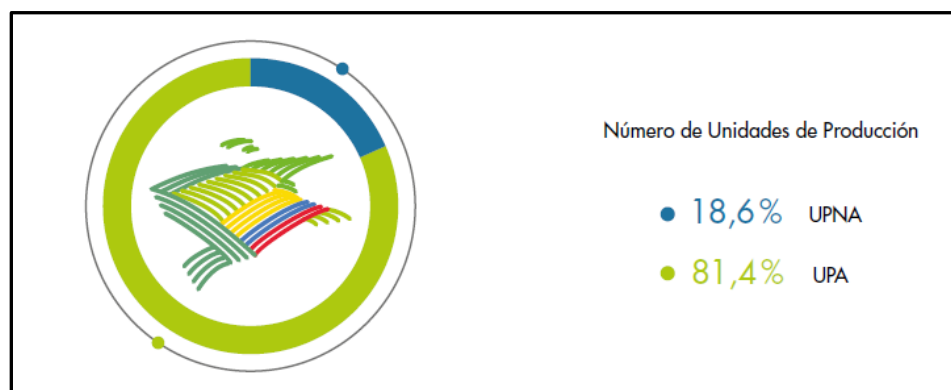
Entiéndase que las primeras (Unidades de Producción Agropecuaria - UPA) son:

La unidad de organización de la producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independiente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran, y debe cumplir con tres condiciones:

1. Produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas y/o adelanta la captura de peces destinados al consumo continuo y/o a la venta.
2. Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva.
3. Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran (2016, Tomo I, p. 39).

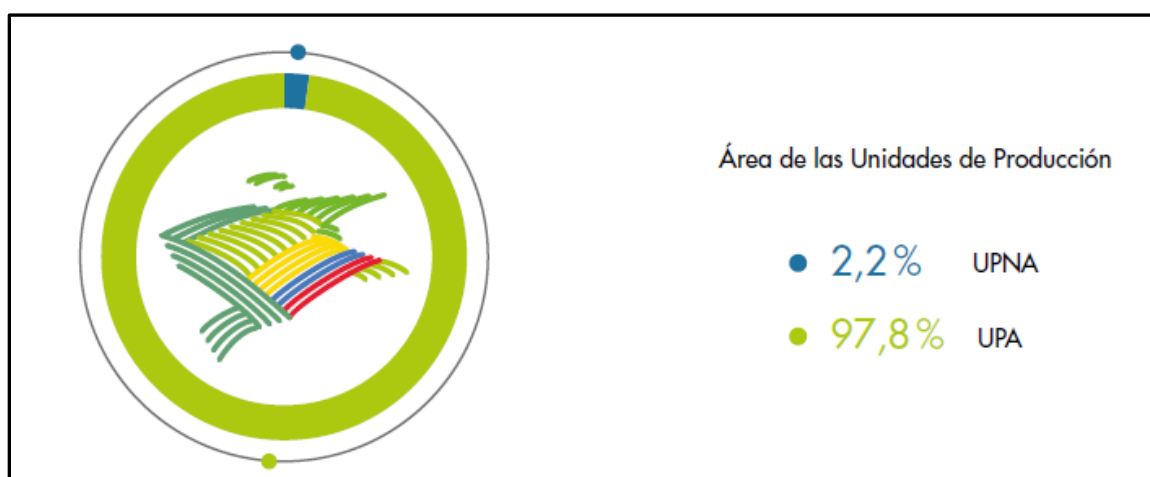
Mientras que las segundas (Unidades de Producción No Agropecuaria - UPNA) corresponden a:

La unidad de organización de la producción no agropecuaria que está formada por un predio, un predio completo, o una parte de predio en un municipio dedicado al desarrollo de actividades exclusivamente no agropecuarias como las vinculadas con industria, comercio y servicios. (DANE, 2016, Tomo I, p. 39).



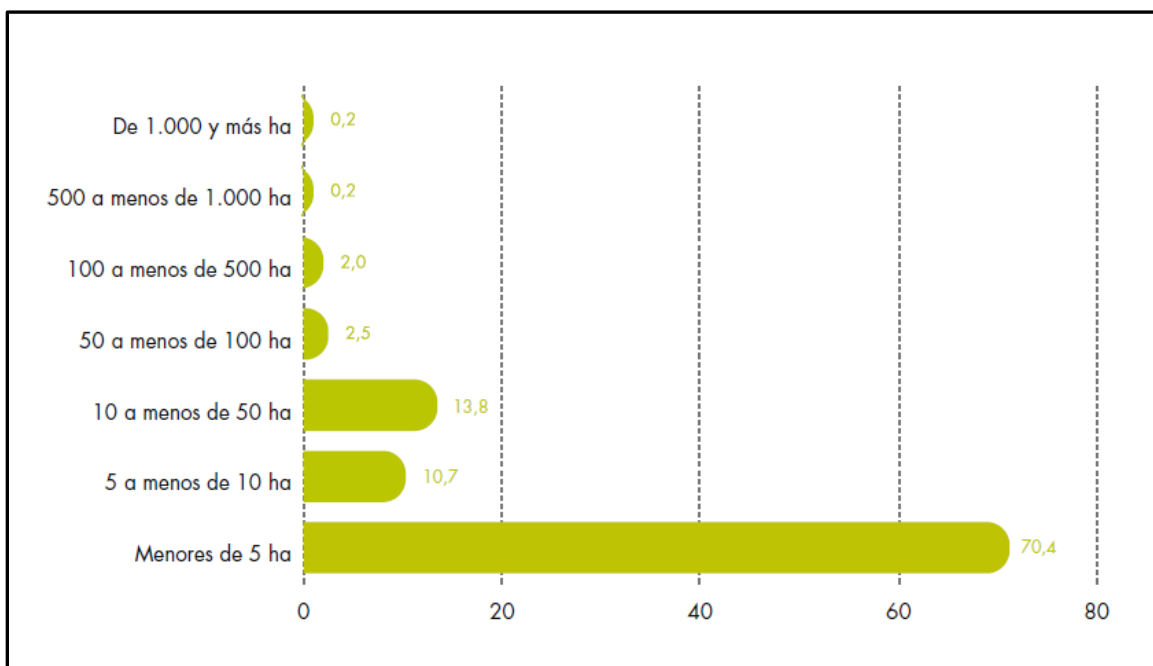
**Gráfico 4:** Unidades de producción en el área rural (Fuente: DANE, 2016, Tomo II, p. 64).

Para el total de Unidades de Producción que se censaron en el país, las UPA equivalían al 97.8 % (108.993.335 millones de hectáreas) y las UPNA correspondieron al 2.2 % restante (2.459.663 millones de hectáreas) (2016, Tomo II, p. 64).



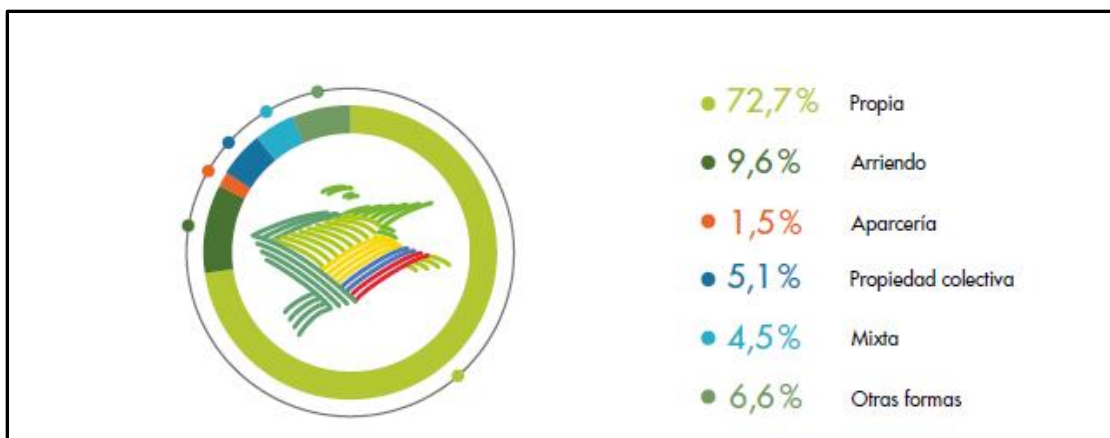
**Gráfico 5:** Porcentaje de suelo ocupado por unidades de producción (Fuente: DANE, 2016, Tomo II, p. 64).

En cuanto a la extensión de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA), el 70.4 % (1.669.287 unidades) tenían menos de cinco hectáreas, mientras que el 0.2 % (5.842 unidades) contaban con una cabida de mil o más hectáreas. (2016, Tomo II, p. 68).



**Gráfico 6:** Dimensiones de las UPA según el censo (Fuente: DANE, 2016, Tomo II, p. 64).

Respecto a la tenencia de la tierra, el censo arrojó que el 72.7 % de los productores afirmaba que las UPAS que trabajaban eran propias, mientras que el 9.6 % estaba como arrendatario, el 1.5 % como aparcerero, el 5.1 % en un régimen de propiedad colectiva, el 4.5 % en uno de tenencia mixta y un 6.6 % en otras formas (2016, Tomo II, p. 75).



**Gráfico 7:** Porcentajes de tenencia de las UPAS en el área rural dispersa (Fuente: DANE, 2016, Tomo II, p.75).

**6.1.4. El Proceso de Paz como oportunidad de cambio.** De manera paralela a los procesos anteriores, en los que se recolectó información sobre el estado actual del campo colombiano, tuvieron lugar las conversaciones de paz entre el gobierno del presidente Santos y las FARC-EP.

Los antecedentes del Proceso de Paz están en el Encuentro Exploratorio que se dio en La Habana (Cuba), durante el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012, en el que participaron las delegaciones del gobierno nacional y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Al término de esta etapa, las partes suscribieron el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que fue el documento a través del cual iniciaron las conversaciones, acordando la instalación de la Mesa de Diálogos en Oslo (Noruega) y disponiendo que esta sesionaría en La Habana; además, se nombraron los países que tendrían la calidad de garantes y acompañantes del proceso (Cuba, Noruega, Venezuela y Chile respectivamente) y se estableció que la agenda a desarrollar durante los diálogos sería la siguiente:

1. Política de desarrollo agrario integral.
2. Participación política.
3. Fin del Conflicto.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación

(Acuerdo General, 2012, pp. 1, 2, 3 y 4).

Siguiendo el cronograma previamente establecido, el 18 de octubre de 2012 se hizo la instalación pública de la Mesa de Conversaciones en Oslo y el 18 de noviembre de ese año iniciaron los ciclos de discusiones en La Habana, comenzando por el aspecto agrario contenido en el Punto 1, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” (Acuerdo Final, 2016, p. 10).

Las conversaciones se desarrollaron de manera ininterrumpida entre el 18 de noviembre de 2012 y el 26 de septiembre de 2016, concluyendo con la firma del primer Acuerdo de Paz, por parte del presidente Santos como representante del Estado Colombiano y Rodrigo Londoño Echeverri (Timochenko) como comandante en jefe de las FARC-EP; el acto se realizó en Cartagena y contó con la presencia de autoridades públicas nacionales y destacados miembros de la comunidad internacional.

Posteriormente y siguiendo lo estipulado por la Ley 1806 de 2016, se convocó a un plebiscito para refrendar el Acuerdo; la votación se realizó el 2 de octubre de 2016 y arrojó como resultado que la opción del No se impuso sobre la del Si por un 50.21 % contra un 49.79 % respectivamente.

Estos comicios dieron a entender que el pueblo había rechazado lo acordado hasta el momento en La Habana, situación que obligó a que las partes reabrieran la Mesa de Conversaciones y modificaran el texto que habían alcanzado, teniendo en cuenta los reparos que formularon distintos partidos y movimientos políticos, organizaciones de víctimas, iglesias y comunidades de fe, gremios, grupos académicos y otros sectores de la sociedad civil. Resultado de esta nueva discusión se obtuvo un nuevo Acuerdo Final, que fue firmado en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y posteriormente refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de ese año, momento a partir del cual inició su implementación.

El Acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos (A.F., 2016, p. 6).

Se constituye como un instrumento jurídico político<sup>22</sup> que se orienta a “contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera” (A.F., 2016, p. 7); en lo relativo a la cuestión agraria, hace un abordaje innovador y pertinente: busca resolver las causas del problema y al mismo tiempo atender sus consecuencias, reconociendo la necesidad de adelantar una Reforma Rural Integral (RRI) que tiene como uno de sus objetivos “mejorar y fortalecer el derecho de propiedad y facilitar el acceso a él” (Machado, 2009, p. 48); igualmente, combina los conceptos de reforma agraria, al que le es inherente la distribución equitativa de la tierra, con el de reforma rural, que supone dar “acceso al conocimiento, al capital, la información, la tecnología, a activos físicos, y, también al mercado y a las economías de escala formadas por fuera de la finca en el sector servicios” (2009, p. 99).

El propósito del Punto 1 del Acuerdo Final es realizar las “transformaciones (que) deben contribuir a **solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra** y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y de las comunidades rurales” (negrita fuera de texto) (A. F., 2016, p. 3).

Además, se establece “que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural” (A. F., 2016, p. 7), mediante el deber de “integrar las regiones, contribuir a

---

<sup>22</sup> El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera es un instrumento político, en la medida en que establece un conjunto de políticas públicas que deben ser implementadas por el Estado; así mismo, tiene calidad normativa, ya que en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016 se integró al texto de la Constitución Política y se convirtió en fuente de obligaciones jurídicas.

erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía” (A. F., 2016, p. 7).

En concordancia con estos postulados y buscando atender el problema de la generalizada tenencia irregular de tierras en el campo colombiano, en el Punto 1 del Acuerdo Final se estableció como principio de la Reforma Rural Integral la “democratización del acceso y uso adecuado de la tierra” (A.F., 2016, p. 13), con el fin de que se desarrollen:

mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades (A. F., 2016, p. 13).

Así mismo, se estableció que el objeto de la Reforma Rural serán diez millones de hectáreas, de las cuales tres integrarán el Fondo de Tierras, entendido como un “fondo especial que operará como una cuenta” (Decreto Ley 902, 2017, p. 23) que recibirá tierras y recursos económicos destinados:

en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra (A.F., 2016, p. 14).

Mientras que las otras siete millones de hectáreas corresponderán a las abarcadas en el plan de “Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural” (A. F., 2016, p. 16), que consistirá en la legalización que de manera progresiva se hará de las ocupaciones y posesiones que

han venido ejerciendo los campesinos; todas las acciones que se ejecuten en el marco de este plan se realizarán siguiendo los parámetros de la Constitución y la ley (A. F., 2016, p. 16).

Se caracterizará por emprender “las reformas normativas y operativas pertinentes” (A. F., 2016, p. 16), ser un proceso gratuito, propender por la “existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad” (A. F., 2016, p. 16) y en caso de que las formalizaciones sean de predios cuya dimensión sea inferior a la Unidad Agrícola Familiar (UAF), brindar acceso a distintas medidas como créditos y subsidios para “contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos” (A. F., 2016, p. 16).

**6.1.5. Estado actual de la propiedad rural.** En ese contexto, la situación del campo colombiano estaba plenamente establecida: se determinaron con precisión sus problemas -atraso, pobreza, desigualdad e informalidad generalizados-, existía claridad sobre las circunstancias que los originaron y había una serie de recomendaciones para reformar las instituciones y normativa del sector rural, a fin de que el Estado contara con las herramientas idóneas para evitar que esta situación continuara perpetuándose.

Tras la firma y entrada en vigencia del Acuerdo Final se pasó a contar con un marco general para la intervención integral del sector rural, ya que en él se abordan todos los aspectos relativos a la tenencia de la tierra, identificación física de los inmuebles que hay en el campo, modernización del sistema de reconocimiento de predios y tributación, conservación de áreas protegidas y de territorios campesinos y étnicos, fomento a la producción de alimentos, participación y empoderamiento de las comunidades rurales y provisión de bienes y servicios. Así mismo, la implementación del Acuerdo se constituyó como una oportunidad para materializar todos los cambios sugeridos y poner en marcha las políticas y programas necesarios para superar los conflictos que afectan al campo.

Las acciones más importantes iniciaron a partir del 2015 cuando se liquidó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), que se dividió en: la Agencia Nacional de Tierras, encargada de administrar las tierras del país, adelantando procesos para determinar a quién pertenecen, protegiendo las que son del Estado, garantizando que haya seguridad jurídica y salvaguardando la integridad de las áreas campesinas y étnicas; la Agencia de Desarrollo Rural, cuya tarea es la de impulsar el desarrollo agropecuario para que las actividades rurales alcancen altos niveles de eficiencia y competitividad; y la Agencia de Renovación del Territorio, la cual propende para que las regiones más atrasadas y alejadas del país puedan insertarse en la dinámica económica a través de proyectos que sean rentables, ambientalmente sostenibles y que contribuyan a una mejora significativa en las condiciones de vida de las comunidades.

Además, en el 2017 se expidió el Decreto Ley 902, el cual “tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras” (Decreto Ley 902, 2017, p. 14); implicó un cambio en el paradigma que regía la adjudicación de baldíos, ya que se descartó la ocupación y se estableció un registro para que la entrega de tierras se haga de manera más ordenada, privilegiando a las personas que las requieren por sus precarias condiciones sociales y económicas. Así mismo, se creó un procedimiento único para tramitar todos los asuntos agrarios de manera rápida y se establecieron las disposiciones para que el Fondo de Tierras entrara en operación.

Sin embargo, se puede asegurar que los resultados alcanzados hasta la fecha no han cumplido con las expectativas que se tenían, a pesar de que durante este tiempo se establecieron nuevas instituciones y se fortalecieron las ya existentes, dotándolas de un marco jurídico novedoso para que pudieran desempeñar de manera celeridad y eficiente sus funciones, en aras de lograr una

transformación del campo colombiano, en el marco de la implementación del Acuerdo Final; y es que a corte de 2018-2019, las cifras son las siguientes:

- “El país tiene sin formar registralmente un 28 % de su territorio” (Nieto Escalante, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras); es decir, que no se cuenta con información de la historia jurídica de los predios que están en casi una tercera parte del país, por lo que no se sabe cuántos hay, a qué negocios o actos jurídicos han sido sometidos, ni en qué estado se encuentran actualmente.
- Se ha podido establecer que solo el 3 % de los municipios del país tienen acceso a registro; esto es, que cuentan con una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) en su perímetro urbano (ANT, como se citó en Pimiento, 2019, IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras).
- Catastralmente el 28,32 % del área continental continúa sin formarse, por lo que no se tienen datos de las dimensiones y características físicas de los predios rurales que existen en esa parte del país; igualmente, de los municipios que cuentan con catastro, tan solo un 5,68 % posee datos recientes, mientras que un 66,01 % (que equivale a 954) están desactualizados (ANT, como se citó en Pimiento, 2019, IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras).
- “En Colombia, 60 % de los predios no coincide en el registro con el catastro” (Mesa, como se citó en González, 2017), por lo que no hay equivalencia entre los datos físicos y jurídicos de más de la mitad de los inmuebles rurales del país.
- La informalidad en la tenencia de la tierra y sus negocios jurídicos se ubica actualmente en un 54 % (Martínez, 2019, Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras).
- “La Agencia (Nacional de Tierra) recibió del Incoder 186.000 casos que no se han cerrado” (Cortés Guerra, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras); de este rezago, a la

nueva administración le entregaron “180.000 casos sin resolver, incluso venían desde el Incora; estamos hablando de procesos que pueden tener 40 años” (Martínez, 2019, Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras).

- A los datos anteriores deben sumarse 10.000 casos que en promedio recibe la Agencia cada mes (Cortés Guerra, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras).
- En lo que va de la administración del presidente Duque se han formalizado 321.381 hectáreas (Vélez y Ávila, 2019), que en su mayoría corresponden a la pequeña propiedad rural privada, dado que del total de 6.308 títulos expedidos, unos 5.647 fueron entregados en el marco del programa Formalización de la Pequeña Propiedad Rural Privada (Redacción Economía, 2019), lo que refleja el atraso en los programas de adjudicación de baldíos.
- Entre la información que posee la ANT y lo que realmente hay en el territorio existe una diferencia del 80 % (Cortés Guerra, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras), por lo que las decisiones que se han venido tomando en los procesos de carácter agrario se sustentan en supuestos que no corresponden a la realidad de las heredades, ya que “el campesino cree en la palabra, no hace estudios traditicios” (Coneo, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras).
- “Nosotros (la ANT) no tenemos la presencia que tenía el extinto Incoder, por ley se autorizaron muy pocas unidades de gestión territorial (19 en total) y esto fue básicamente para evitar temas de corrupción” (Martínez, 2019, Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras).
- “La estrategia para 2019 apunta a formalizar la tenencia de 8.400 hectáreas” (Portafolio, 2019); sin embargo, “para cumplir con la meta prevista en el Acuerdo Final... es necesario empezar a formalizar 70.000 hectáreas anuales” (Decreto Ley 902, 2017, p. 12).

- El único Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad que se ejecutó fue el de Ovejas (Sucre); los demás que se venían realizando en Tolima, Meta y Valle fueron suspendidos, ya que se presentaron problemas metodológicos, de ejecución y de articulación entre los componentes social, catastral y jurídico (Espinosa, 2019, IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras).
- A la fecha, del inventario de bienes baldíos solo se ha elaborado entre un 6 % y 7 % (ANT, como se citó en Pimiento, 2019, IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras) y en el 95.5 % de los casos hay problemas para identificar plenamente el predio (Miguel Ocampo, 2019, IV Jornadas Internacionales de Tierras).
- “Para cerrar la frontera agrícola, se debe cerrar el proceso redistributivo de la tierra” (Sánchez, 2018, III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras); no obstante, el gobierno determinó a través de la Resolución 261 del 21 de junio de 2018 el cierre de la frontera agrícola, sin que se hubiera consolidado el Ordenamiento Social de la Propiedad.
- Hay falta de coordinación a nivel nacional, porque distintas entidades como Planeación manifiestan que no hay “plata y que con ellos nunca habían concertado en La Habana, como si el Estado no estuviera en cabeza del presidente” (Huffington, como se citó en Agencia de Noticias UN, 2019).
- No se han dado avances legislativos, lo que supone demoras en la implementación; además, el proceso no se encuentra legalmente protegido ante los cambios de gobierno, por lo que puede ser sometido a modificaciones que desnaturalicen la esencia de lo acordado (Agencia de Noticias UN, 2019).
- No se consiguieron más recursos para el catastro multipropósito como quería el gobierno a través de un artículo del Plan Nacional de Desarrollo “que buscaba ponerle una contribución a los municipios” (Celedón, 2019); a pesar de los esfuerzos de los directores del DANE y el IGAC

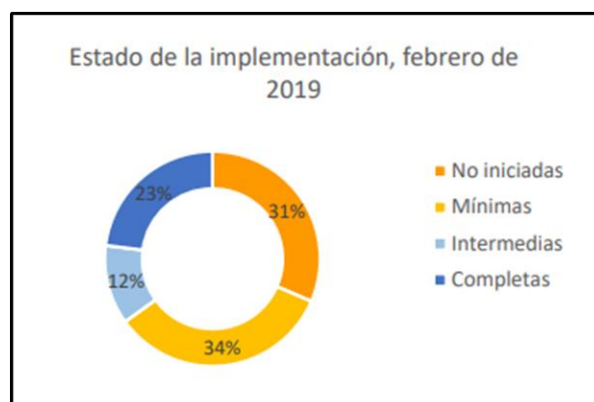
(Instituto Geográfico Agustín Codazzi), “los congresistas se opusieron porque significaría en el corto plazo menos plata para los municipios, aunque a largo plazo podrían recaudar más impuesto predial con un catastro actualizado” (Celedón, 2019).

- Aunado a lo anterior, el nuevo gobierno asegura que encontró un déficit fiscal muy alto, circunstancia que lo llevó a hacer recortes en distintas áreas; para el caso de la Agencia Nacional de Tierras, el presupuesto asignado para el 2019 fue “un 64 % menos de lo que tuvo en el 2018 y con eso no se pueden robustecer las políticas... la Agencia va a tener que apretarse el cinturón, va a tener que eliminar programas muy exitosos” (Samper, como se citó en Noticias Uno Colombia, 2018).

Además, a inicios del 2019 el Ministerio de Hacienda realizó un primer bloqueo de “aproximadamente el 25 % del presupuesto que había sido asignado (a la entidad)” (Martínez, 2019, Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras).

- En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) se estableció como meta la entrega de 24.350 títulos para regularizar la propiedad de predios privados y 24.160 para formalizar el acceso a tierras, que son aquellos casos en los que se otorga el dominio a personas asentadas en inmuebles que tienen la calidad de baldíos (Beltrán, 2019, Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras).

- Para abril de 2019, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz publicó su evaluación sobre el estado de implementación del Acuerdo de Paz y el desarrollo de sus compromisos, encontrando que en términos generales un 31 % no había iniciado, un 34 % se ha desarrollado mínimamente, un 12 % presenta un cumplimiento intermedio y tan solo un 23 % está implementado en su totalidad.



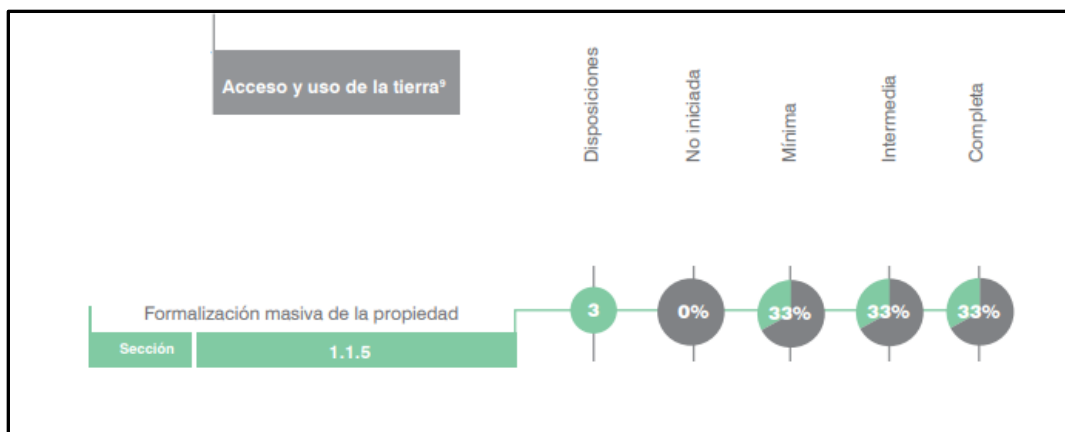
**Gráfico 8:** Estado de la implementación. (Fuente: Instituto Kroc, 2019, Actualización, p. 1)

Analizando cada punto de manera independiente, el relativo a la Reforma Rural Integral no se ha desarrollado en un 38 %; y del 62 % que se ha trabajado, un 51 % tiene una implementación mínima, un 9 % intermedia y tan solo un 2 % está completa.



**Gráfico 9:** Evaluación del Punto 1 (Fuente: Instituto Kroc, 2019, Informe 3, p. 30)

En lo que respecta al plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural (Punto 1.1.5. del Acuerdo Final), su desarrollo se pretende realizar a través de tres disposiciones (normas) de las cuales solo se ha cumplido cabalmente una, que es la relacionada con la conformación de un grupo de tres expertos en temas de tierras, quienes formularon recomendaciones para cambios legales y de política pública con el fin de que se pueda garantizar la función social y ecológica de la propiedad, así como regularizar la tenencia, facilitar el acceso y uso productivo de las tierras (A.F., 2016, p. 17).



**Gráfico 10:** Análisis de la implementación en el acceso y uso de la tierra (Fuente: Instituto Kroc, 2019, Informe 3, p. 22).

- Si la implementación del Acuerdo de Paz continúa con la dinámica presentada hasta el momento, “solo un tercio de los compromisos entablados se cumplirían en un periodo de al menos 15 años” (New York Times IW, 2019).

Ante ese panorama cobra especial relevancia la siguiente reflexión del exministro de agricultura Juan Camilo Restrepo: “Hay que preguntarnos si es posible administrar algo de lo que no se tiene certeza. Hay que saber qué hay porque si no las acciones generarán riesgos que no es posible advertir” (Restrepo, como se citó en Justicia, 2019).

A la fecha no se tiene claridad de cuántos terrenos tienen la condición de baldíos en el país, existen graves falencias en la información registral y catastral que impiden esclarecer la tenencia de la tierra y la actuación de las autoridades administrativas encargadas de resolver los asuntos agrarios se ha caracterizado por ser ineficiente, desordenada e incoherente, ya que ha oscilado según las políticas del gobierno de turno, sin ceñirse a unos parámetros claros, a pesar de que desde el 2016 se encuentra vigente el Acuerdo de Paz, el cual adquirió el carácter de fuente de derecho al incorporarse a la Constitución Política.

Esta situación pone en riesgo la implementación del Punto 1, concretamente del plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural contemplado en el apartado 1.1.5.

del Acuerdo Final, ya que si la ejecución de las acciones en materia de tierras continúa como viene hasta el momento, el término de 12 años establecido para intervenir las diez millones de hectáreas objeto de la Reforma Rural Integral concluirá sin que se alcance a cumplir con su objetivo, que es lograr la formalización progresiva para “la transformación estructural del campo, crea(ndo) condiciones de bienestar para la población rural -hombres y mujeres- y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera” (A.F., 2016, p. 10).

Para evitar el fracaso de esta iniciativa y lograr resolver la cuestión sobre a quién pertenece la tierra, la cual ha sido un problema constante en la historia de Colombia, se debe permitir el uso de la figura de la prescripción adquisitiva para la formalización de la relación jurídica que campesinos y colonos tienen con los baldíos que hasta la fecha vienen ocupando.

Si bien para la obtención del derecho de dominio sobre inmuebles que tienen la calidad de baldíos la normativa vigente expresa que la adjudicación es el único mecanismo idóneo para obtener la titularidad, se expondrán una serie de argumentos sobre el porqué es posible y deseable recurrir a la usucapión, figura cuya aplicación sobre baldíos resulta viable y lógica en el contexto jurídico colombiano, ya que permite garantizar derechos de carácter superior y se orienta a efectivizar mandatos de rango constitucional que no se han podido ejecutar cabalmente.

**6.2. Dificultades conceptuales de las calificaciones previas.** Las disposiciones agrarias utilizan las expresiones ocupante y explotador (en menor medida) para definir a las personas naturales que se asientan -viven y trabajan- en tierras que tienen la calidad de baldíos.

La ocupación indica “un concepto fáctico, no jurídico; se refiere a quien entra y explota un bien (baldío)” (Peláez, 2017, p. 5); su aplicación tiene origen en la particular equiparación que se hizo entre la ocupación y la tradición, “debido a que la tradición de la posesión es siempre originaria, pues toda posesión principia en quien la detenta” (Rengifo, 2006, p. 7); mientras que

con la explotación se hace referencia al provecho que pretende obtener alguien a través de una actividad llevada a cabo en este tipo de bienes.

La ley evita calificar a las personas que están asentadas en baldíos como poseedores, para que no puedan alegar que se ha configurado derecho alguno en su favor o que acudan a la prescripción adquisitiva para obtener el dominio de las heredades en las que se encuentran. Sin embargo, utilizar los términos de ocupante y explotador supone acudir a figuras concretas del ordenamiento jurídico, cuyas características y consecuencias jurídicas plantean serios interrogantes sobre su pertinencia.

**6.2.1. La ocupación.** “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción” (subrayado fuera de texto) (C.C., art. 673); corresponden a las maneras a través de las cuales se pueden obtener derechos patrimoniales de carácter real (Valencia, 1987, p. 285), permitiéndole a una persona adquirir la titularidad de un bien determinado.

Hinestrosa (2005, p. 47) afirma que la ocupación fue el primer modo de adquirir el dominio de las cosas, ya que se presentaba en la recolección y caza realizada por los pueblos nómadas. Para la época romana se desarrolló el concepto de *occupatio*, acto consistente en la aprehensión que se hacía de un bien que no tenía dueño (*res nullius*) para así obtener su propiedad (Joers-Kunkel, como se citó en Hinestrosa, 2005, p. 48).

Tenía dos componentes básicos: Uno material (*res habilis*), referido al acto físico mediante el cual se tomaba una cosa, con la intención de hacerse dueño; y otro personal, que establecía la exigencia de que quien realizara la ocupación fuera un sujeto capaz (*sui iuris*) para que se produjeran efectos jurídicos. En caso de que la ocupación la hiciera un *alieni iuris*, la propiedad la adquiriría quien tenía la *potestas* sobre esta clase de personas (Hinestrosa, 2005, p. 48).

Procedía sobre inmuebles, especialmente islas de origen marítimo y fluvial, que surgían por un cambio en el cuerpo de agua que hacía emerger una porción del lecho a la superficie; y también respecto de muebles, tales como los animales, que debían ser salvajes o haber perdido su estado de domesticación, y las *res hostiles* (cosas del enemigo) que solo podían adquirirse si no pertenecían a ciudadanos romanos o pueblos con los que el Imperio tuviera una alianza; circunstancia especial aplicaba a los botines de guerra, ya que estos no podían ser apropiados por particulares en cuanto su propiedad era asignada al Estado (2005, p. 49).

Actualmente, se define como la manera a través de la cual “se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional” (C.C., art. 685).

Es un modo originario que posibilita la obtención de la propiedad exclusivamente; consiste en un acto unilateral a través del cual una persona determinada aprehende materialmente una cosa, actuación que se encuentra acompañada “de la voluntad de adquirir el dominio del bien” (Ternera, 2015, p. 408).

*6.2.1.1. Características.* Las particularidades de la ocupación son:

- “Solo puede tener por objeto cosas muebles carentes de propietario” (Valencia, 1987, p. 264), ya que la ocupación procede únicamente respecto de los bienes que pueden desplazarse de un lugar a otro y que nunca han tenido dueño (*res nullius*) o cuyo propietario las abandonó voluntariamente (*res derelictae*).
- Debe haber aprehensión material, entendida como “la acción de tomar física o materialmente un bien” (Ternera, 2015, p. 411).
- Que exista intencionalidad; “es decir, que el ocupante debe tener la voluntad de hacer suya la cosa” (Valencia, 1987, p. 263), la cual puede manifestarse de manera natural, a través de una

simple declaración, dado que no se requiere ninguna formalidad jurídica que la haga calificada. Carecen de voluntad las personas que presentan alguna discapacidad mental o los niños de siete años o menores (C.C., art. 784 inciso 2).

- Requiere de autorización legal, porque la normativa prohíbe la ocupación de bienes muebles perdidos, teniendo en cuenta que por su calidad de mostrencos se asignan al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); así mismo, no se considera posible ocupar los muebles que hacen parte del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, por su carácter de inalienables e imprescriptibles.
- No procede respecto a inmuebles, ya que la legislación siempre ha reconocido que se encuentran sujetos a dominio, sea público o privado. Tampoco son ocupables los bienes estatales, como los de uso público y los que integran el patrimonio cultural y arqueológico de la nación, ya que el ordenamiento jurídico dispone que son inalienables, inembargables e imprescriptibles (Ternera, 2015, p. 419), por lo que están fuera del comercio y sobre ellos no se pueden constituir derechos.

6.2.1.2. *Clases.* Puede ser de cosas animadas, caso en el que se denomina caza y pesca; mientras que cuando se refiere a bienes inanimados se llama invención o hallazgo. En el primer supuesto, hay que distinguir entre la caza y la pesca, que jurídicamente se consideran actividades diferentes.

Entiéndase por caza “todo acto dirigido a la captura de animales silvestres ya sea dándoles muerte, mutilándolos o atrapándolos vivos, y a la recolección de sus productos” (Decreto 2811, 1974, art. 250); corresponde la facultad que tienen los individuos para apropiarse de los animales que se encuentran en la naturaleza, así como de lo que ellos produzcan, siempre que se respeten los requisitos legales (Valencia, 1987, p. 266).

Puede cazarse solo la fauna silvestre terrestre, la cual se compone “por el conjunto de animales que han nacido y viven sobre la tierra” (1987, p. 265) sin nunca haber sido domesticados o criados por el hombre; también se incluyen a aquellos seres sintientes que estando bajo el dominio de una persona se escaparon y viven en libertad.

La pesca se define como “el aprovechamiento de cualquiera de los recursos hidrobiológicos o de sus productos mediante captura, extracción o recolección” (Decreto 2811, 1974, art. 271); supone “la apropiación de cualquier recurso hidrobiológico” (1987, p. 268).

El concepto recurso hidrobiológico se refiere a los animales y vegetales que desarrollan todo su ciclo vital -nacimiento, crecimiento, reproducción y muerte- en ambientes acuáticos (1987, p. 268).

Se puede realizar libremente en aguas de uso público, sean costeras, continentales o de alta mar, teniendo en cuenta la reglamentación que al respecto expidan las autoridades respectivas.

También lo puede hacer el dueño de un predio en los cuerpos de agua que tengan el carácter de privados, y cuenta con la posibilidad de enajenar, arrendar o ceder transitoriamente dicha prerrogativa; por último, se puede pescar en aguas ajenas de carácter privado siempre que se posea el permiso de su propietario, de lo contrario lo que se obtenga será para el titular del dominio.

El ejercicio de las actividades pesqueras, especialmente las comerciales, deportivas y científicas, requerirán de permisos por parte de las entidades competentes; no obstante, dichas licencias no pueden constituirse en impedimento para el ejercicio de la pesca de subsistencia -su propósito es proveer de alimento a una persona y su familia- ni suponer la imposición de barreras que obstruyan el curso natural de las aguas o imposibiliten el tránsito de naves.

Por último, está la invención o hallazgo que “es una especie de ocupación por la cual el que se encuentra una cosa inanimada, que no pertenece a nadie, adquiere su dominio apoderándose

de ella” (C.C., art. 699). Se manifiesta a través de la aprehensión material que se hace de bienes que nunca han tenido dueño (*res nullius*) o sobre los que anteriormente se ejerció dominio privado, pero ya no (*res derelictae*).

Este modo procede si la cosa es un bien mueble inanimado y “carece de dueño o poseedor actual” (Valencia, 1987, p. 271), por lo que ninguna persona tiene guarda o cuidado sobre él; sin embargo, debe hacerse una distinción, ya que las consecuencias jurídicas no pueden ser iguales si la cosa fue abandonada voluntariamente por su dueño o si este la extravió por un descuido.

El primer supuesto corresponde a las *res derelictae* y sobre estas si procede el hallazgo para obtener la propiedad, ya que el titular de manera consciente se desprendió del dominio; mientras que en el segundo caso no opera este modo, porque la pérdida de la titularidad fue consecuencia de un descuido o extravío, circunstancia que otorga al bien la calidad de mostrenco y este pasa a pertenecer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Ante la ausencia de reglas para determinar si una cosa tiene la calidad de *res derelictae* o perdida se debe acudir a la costumbre, según la cual es necesario indagar por la voluntad del propietario, para saber si se desprendió del bien de manera voluntaria o no; en caso de que no sea posible determinar la intención, se tiene que establecer el valor, ya que se presume que las cosas que son muy valiosas tienen la condición de perdidas, mientras que las de poca entidad económica se asumen como *res derelictae*.

Se otorga el dominio al primer ocupante, quien sería la persona que toma el bien y ejerce sobre él por primera vez las facultades que la ley otorga a los propietarios.

La manifestación más destacada de las *res derelictae* es el tesoro, que viene del concepto romano *thesaurus*, utilizado para denominar los bienes preciosos, que se encontraban depositados

-enterrados u ocultos- y de los que no se conocía su dueño; eran considerados como manifestaciones normales de la naturaleza (Hinestrosa, 2005, p. 50).

La definición actual aplica para “joyas u otros efectos preciosos que, elaborados por el hombre, han estado largo tiempo sepultados o escondidos, sin que haya memoria ni indicio de su dueño” (C.C., art. 700 inciso 2).

Puede ser un bien mueble o un conjunto de cosas muebles, que para cualquier efecto constituyen una unidad; además debió ser creado por el ser humano y haberse encontrado oculto durante tanto tiempo que en el momento actual se desconoce a quién pertenece y tampoco se tienen indicios de quién podría ser su propietario.

Pertenecerá a una sola persona, si en ella concurren las calidades de descubridor y dueño del predio donde se ubicó el bien; de lo contrario, se dividirá en partes iguales entre quien lo descubrió y el propietario del fundo, solo si el tesoro se halló de manera fortuita o contando con el permiso del propietario de la heredad. En caso de que no se cumpla con alguno de estos dos supuestos, la persona que realizó el descubrimiento no tendrá ningún derecho sobre el tesoro.

*6.2.1.3. Inviabilidad jurídica de ocupar baldíos.* A partir del análisis anterior se puede asegurar que emplear el concepto de ocupación para denominar la apropiación que hacen particulares de tierras que tienen la calidad de baldías es una equivocación, ya que las características de esa figura la hacen inaplicable sobre esta clase de bienes.

Si bien dicha institución jurídica es un modo que permite adquirir la propiedad de las cosas, opera exclusivamente sobre bienes muebles y que no pertenecen a nadie; condiciones que no tienen los baldíos, porque estos son inmuebles por naturaleza, dado que no pueden desplazarse de un lugar a otro en la medida en que hacen parte del suelo, entendido como “la parte superficial de la tierra” (Velásquez, 2010, p. 15). Además, no se acoplan en la categoría de *res nullius*, ni siquiera

de *res derelictae*, puesto que “son bienes públicos que pertenecen a la Nación” (Corte C., C-077-17, p. 134) y en años recientes las autoridades han desarrollado acciones para recuperar los que han sido indebidamente ocupados, realizando un ejercicio activo de dicha titularidad<sup>23</sup>.

Además, los “juristas modernos asimilaron la tradición a la ocupación” (Rengifo, 2011, p. 167) producto de una confusión, ya que si bien ambos son modos de adquirir el dominio, se aplican ante supuestos diferentes y no pueden equipararse como erróneamente se hace.

Así mismo, solo están contempladas tres clases de ocupación: caza, pesca e invención o hallazgo, ninguna de las cuales corresponde al supuesto en el que una persona decide asentarse en un inmueble rural que tiene la calidad de baldío.

Lo que lleva a concluir que la ocupación está siendo empleada por las normas en materia de acceso a tierras de manera equivocada, incluso anacrónica, ya que le dan un sentido similar al que tenían los romanos, para quienes era procedente con el fin de adquirir la propiedad sobre inmuebles; sin embargo, la legislación y doctrina actuales han superado esa aplicación, para asignarle un sentido más preciso y restringido.

**6.2.2. La explotación y el problema de su indeterminación.** Ante la ausencia de una norma que defina qué es la explotación, señale sus características y disponga cuándo se configura, es necesario acudir al sentido gramatical de la palabra; según este, el término se emplea para referirse a la “utilización con fines comerciales de animales, plantas, o algún producto natural, normalmente basada en el rendimiento constante” (Espasa, 2005, p. 4716).

---

<sup>23</sup> Son ejemplos las órdenes de la Corte Constitucional, a partir de las cuales se está elaborando un inventario de baldíos desde el 2014, así como la identificación que hizo la Superintendencia de Notariado y Registro de 29.000 casos en los que se declaró la prescripción adquisitiva sobre inmuebles que parecen tener la calidad de baldíos, a fin de que la Agencia Nacional de Tierras analice que acciones se pueden tomar para que esos predios retornen al patrimonio público (Martínez, 2019).

Legalmente, una de las primeras referencias a la noción de explotación se encontraba en la Constitución de 1886, que en su artículo 202 indicaba literalmente que:

Pertenecen a la República de Colombia... 3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas (subrayado fuera de texto).

A partir de leyes posteriores, como la 200 de 1936 y la 4 de 1973, se puede indicar que el concepto trascendió del mero aprovechamiento de recursos naturales no renovables -como el petróleo y los minerales- para relacionarse con la idea de producción económica; así se entiende como el conjunto de actuaciones que realiza un sujeto o un grupo de personas, con el propósito de que en un bien inmueble determinado se puedan realizar actividades de carácter agropecuario, las cuales se orientan a la producción de bienes que puedan comercializarse, con el fin de generar ingresos que hagan sostenible las labores que se ejecutan.

Dichas normas además de no establecer una definición tampoco indican cuándo se configuraría la explotación, ya que solo se limitan a hacer una enunciación no taxativa de casos en los que podría presentarse la explotación de una heredad, como lo serían cultivos, ganado y edificaciones que se destinen para el desarrollo de estas actividades.

Antes de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, la explotación era uno de los criterios para tener en cuenta al momento de adjudicar un baldío, ya que se exigía que la persona estuviera trabajando al menos las dos terceras partes del inmueble para ser beneficiado con la entrega del título traslativo del dominio por parte del Estado (Ley 160, 1994, art. 69).

De lo anterior, se puede concluir que resulta problemático denominar como explotadores a las personas que se asientan en los baldíos por dos razones: la primera, no existen unos parámetros

claros para determinar cuándo se está ante una explotación, ya que la ley se limita a hacer referencias genéricas sin establecer criterios objetivos que puedan emplearse en el análisis de un caso concreto; y la segunda es que la explotación no es considerada como un vínculo jurídicamente válido de una persona con la tierra, ya que en la normativa actual solo se reconocen tres tipos de relaciones: mera tenencia, posesión o propiedad.

**6.3. Nominación adecuada de las personas asentadas en baldíos rurales.** Teniendo en cuenta que es inadecuado emplear el calificativo de ocupantes y que los vínculos de los individuos con los bienes deben enmarcarse en la categoría de mera tenencia, propiedad o posesión, se plantea el siguiente interrogante: ¿Cuál es la calidad que ostentan las personas que se asientan, viven y trabajan en terrenos baldíos?

A esa pregunta se responde con la aseveración de que esos sujetos tienen la condición de poseedores, porque los nexos que desarrollan con la tierra les permiten ejercer unas facultades específicas, a pesar de no contar con un título jurídico que constituya respaldo de dichas acciones.

#### ***6.3.1. Perspectivas posesorias.***

La teoría de la voluntad fue acogida en Latinoamérica principalmente por ANDRÉS BELLO. Este jurista elaboró su propia teoría de la posesión con fundamento en dos fuentes: la teoría de la voluntad y el régimen de la posesión del Código de Napoleón. Además, agregó algunas reglas de su propia autoría que buscaban hacer compatible los conceptos civiles tradicionales con los modernos sistemas de registro (Rengifo, 2011, p. 193).

En Colombia se adoptó el Código de Bello (2011, p. 198), por lo que en el país impera en términos generales el paradigma de la teoría subjetiva, tal como lo refleja el artículo 762 del

Código Civil<sup>24</sup>, que al definir la posesión “entiende el *animus possidendi* como *animus domini*, siguiendo literalmente la interpretación de Savigny” (2011, p. 194).

*6.3.1.1. Teoría del Derecho Real Provisional.* Formulada por el jurisconsulto Hahn, quien agregó la posesión a la lista de derechos reales formulada por Baldo, ubicándola al mismo nivel de la propiedad, la servidumbre, la prenda y la herencia (2011, p. 165).

“Desde el punto de vista conceptual, la teoría estaba fundada en una comparación directa con la propiedad” (2011, p. 165), a partir de la cual se estableció que la posesión tiene que ser respetada tanto por terceros ajenos a la relación persona-cosa como por sujetos que detentan alguna clase de prerrogativa sobre el bien; se exceptúa del cumplimiento de este deber al propietario, ya que es titular de un mejor derecho.

Así mismo, el poseedor puede recurrir a determinadas acciones de consagración legal para salvaguardar la tenencia que tiene de la cosa, tales como los interdictos -de conservación y recuperación- y la acción publiciana, que es de origen pretorio y busca que se pueda recuperar la posesión del bien cuando se ha perdido por la intervención que realiza un tercero que no es propietario (2011, p. 165).

De la misma manera, el poseedor cuenta con las mismas facultades del propietario, por lo que puede disponer de la cosa, usarla como lo considere pertinente y percibir sus frutos, los que puede conservar o enajenar (2011, p. 165).

La propiedad y la posesión solo se diferencian en el aspecto temporal, por las siguientes razones:

---

<sup>24</sup> **Artículo 762 C.C.:** “La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar o a nombre del dueño” (subrayado fuera de texto).

primero, toda adquisición de la posesión es originaria por regla general. Si un poseedor entrega un bien a otro, quien recibe el bien se considera titular de una nueva posesión, a menos que se pacte lo contrario; segundo, la posesión es provisional, porque se pierde en presencia de un mejor derecho, como por ejemplo, ante la propiedad; tercero, la posesión es provisional, porque está llamada a convertirse en propiedad por el paso del tiempo (2011, p. 166).

De lo anterior se reconoce que la posesión se encuentra en un estado de “precariedad,” ya que no tiene vocación para permanecer de manera indefinida, dado que por el paso del tiempo debe convertirse en dominio o tendrá que ceder ante de la presencia de un derecho de mayor entidad. Además, la regla general es que cuando hay un cambio de titular, la posesión comienza a contarse de nuevo, cosa que no ocurre con la propiedad.

Por último, “se aceptan dos formas de adquirir la posesión: la ocupación -o la aprehensión originaria- y la tradición” (2011, p. 167); operando la primera para los muebles, cuando se los tomaba con la mano, mientras que la segunda aplicaba para los inmuebles y consistía en el ingreso que hacía la persona en ellos.

Estos dos criterios solo funcionaban “adecuadamente en intercambios o apropiaciones elementales de bienes” (2011, p. 167), por lo que resultaron inoperantes para la vida diaria de la sociedad, situación que llevó a que se desarrollara un tercer criterio, según el cual “*los bienes muebles e inmuebles se adquieren cuando se realiza un acto que simbolice la aprehensión física del mueble o el ingreso al inmueble*” (2011, p. 168).

6.3.1.2. *Teoría subjetiva.* Savigny estructuró la teoría subjetiva o de la voluntad desde del análisis material y formal que realizó de la institución de la posesión; dicho estudio siguió el procedimiento utilizado por los académicos del derecho: inició con la identificación y definición

de los conceptos básicos aplicables al caso bajo examen; después determinó unos principios generales que dieran pautas para la solución de la situación estudiada y por último consiguió información completa y sistematizable referente a la “construcción jurídica dada” (2011, p. 192).

Este proceso lo llevó a concluir que asumir la posesión como un derecho real de carácter provisional era equivocado y que debía comprenderse como un derecho subjetivo personal, concepto definido como un “poder o señorío de la voluntad reconocido u otorgado por el ordenamiento jurídico” (2011, p. 193); por lo que “la posesión es un derecho subjetivo que el Estado le concede a todo aquel que tenga una cosa con ánimo de señor o dueño” (2011, p. 193), cuya finalidad es que las personas cuenten con una herramienta de naturaleza legal para el reconocimiento y protección de sus relaciones con las cosas.

En cuanto al análisis formal, el jurista alemán partió del debate que había entre los jurisconsultos de aquella época, quienes discrepaban sobre los efectos jurídicos que producían las tres clases de posesión que se contemplaban en el derecho romano. “En los textos romanos se distinguen constantemente tres tipos de posesión: la *possessio civilis* (posesión civil), la *possessio* (posesión) y la *possessio naturalis* (posesión natural)” (2011, p. 171) y según su calidad (civil o natural) les era asignada una consecuencia jurídica diferente: alegar la usucapión o recurrir a los interdictos.

Savigny tomó los textos romanos y tras leerlos, analizarlos y elaborar matrices pudo establecer que:

la posesión civil y la mera posesión son posesiones jurídicas. La primera da derecho a la usucapión y a los interdictos. Para que pueda dar lugar a la usucapión se requiere el justo título y la buena fe. La segunda, es decir, la posesión sin más, tan solo da derecho a los

interdictos. La posesión natural... no es posesión jurídica, pues no produce ninguna consecuencia jurídica (2011, p. 173).

Para el análisis material, el jurista alemán estudió las fuentes romanas en materia de posesión, llegando a dos conclusiones: la primera, que la figura podía definirse como “la tenencia de una cosa (*corpus*) con la voluntad de un propietario (*animus domini*)” (2011, p. 174); y la segunda, que los elementos básicos para su configuración eran el *corpus* y el *animus*, correspondiendo el primero “a la relación física con la cosa” (2011, p. 173), mientras que el segundo era “la voluntad de poseer... tener la cosa para sí (*animus rem sibi habiendi*)” (2011, pp. 173 y 174).

La posesión se adquiría cuando en la relación persona-bien se conjugaban estos “*dos elementos materiales: la mera tenencia (“corpus”) y la voluntad (“animus possidendi”)*” (2011, p. 184); de los cuales el más importante era el segundo, ya que la intencionalidad constituía el fundamento básico para la configuración de un vínculo posesorio y permitía su cabal desarrollo. Desde esa perspectiva, “*el “corpus” se realiza cuando se tiene conciencia del poder físico sobre el bien*” (2011, p. 184); es decir, cuando la persona asume que puede ejercer algún poder sobre la cosa, ya sea porque la ha aprehendido o porque esta se encuentra bajo su custodia (2011, p. 186).

Mientras que “*el “animus” se realiza cuando se dirige la voluntad libre a un objeto determinado para ejercer un poder físico sobre él*” (2011, p. 187); lo que se refería a que la manifestación debía ser hecha por una persona que tenía capacidad para llevarla a cabo -por sí misma o a través de un representante legal- y que recaía sobre objetos determinados -que se pueden identificar plenamente- e independientes -que no estén integrados a otra cosa- (2011, p. 187).

Había pérdida de la posesión cuando desaparecía alguno de los dos elementos de la relación que se establecía entre la persona y la cosa; así mismo, la teoría subjetiva asimilaba el *animus*

*possidendi* al *animus domini*, ya que el aspecto de voluntariedad presente en el nexo que unía a un individuo con un objeto se orientaba a manifestar la intención de tener la cosa para sí mismo y actuar como si fuera el dueño (2011, p. 174); por último, regía “el principio *sine possessione usucapio contingere non potest* (no hay prescripción sin posesión)” (2011, p. 179), por lo que la usucapición se consideraba una consecuencia lógica de la posesión, siempre que esta fuera justa, que era aquella adquirida de manera pública y pacífica (2011, p. 180).

Como se indicó anteriormente, la teoría subjetiva fue adoptada por Andrés Bello, quien la tuvo como referente en su proyecto de Código Civil; sin embargo, no hubo una aceptación total de sus postulados, ya que Bello realizó las siguientes modificaciones:

- “Pretende evitar confusiones terminológicas, sustituyendo... *posesión natural* por *mera tenencia*... *posesión jurídica* por *posesión*, *posesión civil* por *posesión regular* y *posesión* por *posesión irregular*” (2011, p. 195)
- “No acoge la parte más discutida de la teoría de la voluntad: la posesión derivada” (2011, p. 195). Esta figura consistía en la posibilidad que tenía el titular de “transferir la posesión jurídica mediante un acto jurídico en los casos taxativamente considerados por la ley” (2011, p. 179); en su lugar, Bello dispone que a estos casos se les dé el mismo tratamiento que a la mera tenencia.
- A diferencia de la teoría subjetiva, que es categórica en negar la posibilidad de la coposesión aplicando el principio *plurium in solidum* (“no es posible que varias personas sean poseedoras de una misma cosa” (2011, p. 179)), Bello reconoce que puede haber coposesión sobre una cosa, condición que desaparece una vez el bien sea dividido; esto es para doctrinantes como Mauricio Rengifo una ficción.
- Por último, estableció la posibilidad de inscribir la posesión, al igual que la propiedad, con lo que se buscó fortalecer el sistema de registro; no obstante, el hecho de que ambos modos de

tenencia tuvieran que circular en el tracto de las relaciones jurídicas cumpliendo con la misma formalidad generó que en la práctica la posesión irregular no existiera, dado que no se tenía un título para registrar, por lo que se subsumió dentro de la categoría de la mera tenencia<sup>25</sup>.

6.3.2. *Estructuración de la posesión sobre baldíos rurales.* La relación que establecen las personas que se asientan en inmuebles rurales de carácter baldío con estos bienes tiene que considerarse como posesión, ya que dicho vínculo encaja dentro de los parámetros legales establecidos para dicha institución y por consiguiente debe generar sus mismos efectos jurídicos.

Analizando el respectivo supuesto de hecho es evidente que a la no existencia de título jurídico se agrega la presencia tanto del *corpus* como del *anumis*, elementos fundamentales para la configuración de la posesión. El primero se presenta en el momento en que los sujetos realizan actos que manifiestan el ejercicio de las facultades de uso, goce y disposición sobre la heredad rural en la que se sitúan. A través de dichos poderes se exterioriza la conciencia que tiene el poseedor de encontrarse habilitado para ejecutar acciones sobre el predio; además, son la expresión inequívoca de que la cosa se encuentra bajo su custodia y que puede intervenir sobre ella según su criterio.

Antes de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, para la titulación del dominio sobre bienes baldíos se aplicaban los criterios de la Ley 160 de 1994, que en su artículo 69 disponía que entre los requisitos que debía acreditar una persona estaba “demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita” (Ley 160, 1994, art. 69).

---

<sup>25</sup> El sistema híbrido de Andrés Bello estuvo vigente en el país hasta 1955, cuando la Corte Suprema de Justicia invalidó la posesión inscrita, porque el registro del título no cumplía con los requisitos para ser considerado un acto material que acreditara la existencia de una relación posesoria entre una persona determinada y una cosa específica.

Esta exigencia que hacía la normativa vigente para aquel momento acredita el hecho de que la ley buscaba reconocer a quienes se encontraban en los terrenos baldíos y realizaban acciones a través de las cuales aprovechaban el suelo; labores en las que es inherente el desarrollo de las facultades posesorias, tales como el servirse del bien o percibir los frutos -naturales y civiles- que produzca, de los que se puede disponer.

Los poderes con los que cuenta el poseedor respecto del bien apropiado son en esencia los mismos que tiene el propietario sobre la cosa de la que es dueño; estos corresponden a las facultades que integran el núcleo esencial del derecho de dominio, que es “el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica de su titular en términos de valor de uso o de valor de cambio” (Corte C., T-427-98, p. 16); estas características se mantienen integralmente aun cuando el titular no las ejerza activamente (Corte C., como se citó en Corte C., C-133-09, p. 22).

Según el Consejo de Estado “es imprescindible identificar el núcleo esencial de los derechos como barrera o límite infranqueable para los poderes públicos” (2016, p. 26), por lo que la actuación de las autoridades se ve limitada por este concepto, cuya finalidad es asegurar la prevalencia de los derechos, a fin de que no se puedan adoptar medidas orientadas a menoscabar la generación de efectos jurídicos plenos, todo en aras de garantizar que las personas gocen efectivamente de dichas prerrogativas.

A partir de lo anterior se puede afirmar que las acciones que una persona ejerce sobre esta clase de inmuebles tienen que considerarse como manifestación del elemento *corpus*, en la medida en que encajan en las facultades posesorias que posibilitan el uso, goce y disposición sobre la cosa, las cuales se asemejan a los poderes que son inherentes al derecho de dominio, y por consiguiente,

al hacer parte del núcleo esencial de un derecho no pueden ser desconocidos o modificados, ya que suponen una restricción a la actuación de las autoridades.

Actualmente sigue gozando de reconocimiento legal ejercer actos de señor y dueño sobre terrenos baldíos, ya que los individuos que se encuentran asentados en este tipo de inmuebles “tendrán prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado o de otro de mejor calidad” (Decreto Ley 902, 2017, art. 26); por lo que aunque la Agencia Nacional de Tierras (ANT) implementará el sistema de puntos del RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento) para la titulación de fundos rurales que no estén sujetos al régimen de propiedad privada, existe la obligación de dar prelación en la titulación a quienes ya estén ubicados en las heredades y se encuentran explotándolas.

El segundo elemento (*animus*) implica un análisis del fuero interno del sujeto, para establecer si él se concibe a sí mismo como dueño del inmueble (*animus domini*) o tan solo como un mero tenedor (*animus tenendi*), ya que únicamente en el primer caso habría posesión.

Teniendo en cuenta la orientación teórica del Código Civil, que se encuentra impregnado por los postulados subjetivistas, y que no es posible determinar con certeza cuál es la reflexión que realiza una persona en su conciencia, el *animus domini* debe presumirse, asumiendo que las actuaciones que se realizan sobre el inmueble son hechas con la plena convicción de que se tiene la condición de propietario; así mismo, dicha suposición se aplica cuando quien efectúa la posesión cuenta con capacidad legal para poseer y sus acciones recaen sobre un objeto determinado, como lo sería una heredad cuya cabida y linderos pueden establecerse.

Así mismo, las personas que se asientan sobre inmuebles rurales que tienen la condición de baldíos, cuentan con la posibilidad de recurrir a acciones de carácter real para salvaguardar y recuperar el uso del fundo (Tenera, 2019, p. 96), tal y como lo reconoce la Ley 1448 de 2011, la

cual dispone que los explotadores de baldíos cuentan con la facultad de solicitar la protección jurídica y material del vínculo con el inmueble, si este les ha sido sustraído de manera irregular o bajo violencia o amenazas (Ley 1448, 2011, art. 72).

Lo anterior también tiene que verse como una manifestación del poder de exclusión que le asiste a la posesión, a través del cual se impone a los miembros del conglomerado social la obligación de abstenerse de intervenir en la relación que la persona establece sobre el bien, con el fin de evitar que el vínculo jurídico pueda verse afectado por las acciones de terceros que buscan hacer nugatorios sus efectos o apropiarse de la cosa a través de medios fraudulentos o vías de hecho; solo se excluye de esta prohibición a quien es propietario, ya que por tener un mejor derecho puede tomar las acciones necesarias para hacerlo prevalecer.

#### **6.4. La prescripción adquisitiva como medio jurídico idóneo para la formalización.**

Los bienes fiscales corresponden a las cosas sobre las que el Estado ejerce su dominio de manera especial, ya que a pesar de ser parte del patrimonio público se administran de la misma manera como lo hacen los particulares con su patrimonio.

Así mismo, sus características difieren del tríptico de protección aplicable a los elementos que componen el territorio nacional y los que son de uso público, porque estos se distinguen por ser inalienables -su enajenación está prohibida- e inembargables -no pueden ser objeto de embargo o secuestro-; mientras que los fiscales si son enajenables, ya que las entidades públicas pueden transferir su titularidad de manera gratuita u onerosa y siguiendo los procedimientos legales respectivos, y también son embargables, dado que sobre estos se permiten imponer medidas cautelares, teniendo en cuenta que constituyen prenda general de los acreedores del Estado.

Respecto a la imprescriptibilidad, esta particularidad está presente en todos los bienes públicos, porque “los bienes de las diferentes entidades estatales no pueden ser objeto de

declaración de pertenencia” (Ternera, 2015, p. 177). Dicha prohibición se consignó por primera vez en el Código Civil, según el cual “los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso” (1887, art. 2519); reiterándose con posterioridad en el numeral 4 del artículo 407 del Código del Procedimiento Civil y después en el numeral 4 del artículo 375 del Código General del Proceso<sup>26</sup>.

“Ya no son sólo los bienes de uso público los que escapan a la prescripción (C.C., art. 2519), sino también los apellidados fiscales, por lo que en la hora actual, tanto unos como otros no pueden adquirirse por usucapión” (Ternera, 2015, p. 177). Sin embargo, debe evitarse una aplicación estricta y general del criterio de imprescriptibilidad, ya que dentro de la categoría de bienes fiscales están los de carácter adjudicable, que si bien son propiedad del Estado se destinan para ser transferidos a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa; teniendo en cuenta su finalidad, impedir la titulación de baldíos mediante la prescripción adquisitiva supone una restricción desmesurada al traspaso del dominio de dichos inmuebles, ya que su entrega solo podría darse a través de la forma que se ha venido desarrollando hasta el momento, la cual presenta serios problemas que permanecen sin solución.

Desde la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) se dispuso que “los únicos modos de adquisición de los baldíos eran la *ocupación* y la *adjudicación*” (Ternera, 2015, p. 182), criterios que se habían reiterado hasta la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, que cambió el paradigma al condicionar la titulación a la calificación de las condiciones socioeconómicas del solicitante; no obstante, tales modos para obtener el dominio de baldíos han sido ineficaces, porque las autoridades encargadas de administrar esas tierras y realizar los procesos de adjudicación se han caracterizado por

---

<sup>26</sup> **Decreto 1400 de 1970, artículo 407, numeral 4:** “En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas: ...4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

**Ley 1564, artículo 375, numeral 4:** “En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: ... 4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

desempeñar su labor de manera ineficiente y negligente, como lo reflejan las cifras expuestas en el apartado 6.1.5. de este documento.

Hasta la fecha no se han podido realizar los trámites de adjudicación de forma expedita, ni evacuar el gran número de solicitudes que se encuentran represadas; tampoco se brinda un acompañamiento adecuado a las personas que se asientan en baldíos<sup>27</sup> y se carece de información actualizada y veraz sobre cuántos de estos inmuebles hay en el país; además, las autoridades no han podido evitar que los particulares se asienten en ellos de modo desordenado.

Esta situación ha sido una constante en la historia del país, impidiendo que las personas tengan acceso real a la propiedad de la tierra rural, dado que los baldíos se quedan en cabeza del Estado por tiempo indefinido, cuando por su naturaleza jurídica están concebidos para pasar del patrimonio estatal a ser propiedad de los particulares que los necesitan.

Dichas circunstancias ameritan recurrir a la usucapión para otorgar la titularidad de los inmuebles rurales baldíos a las personas que llevan viviendo y trabajando en ellos bastante tiempo, reconociendo que esos sujetos son titulares de una confianza legítima creada por la indiferencia del Estado y que es susceptible de protección legal; además, debe aceptarse que por el transcurso del tiempo esos bienes perdieron su condición de fiscales, ya no hacen parte del patrimonio estatal, están siendo explotados y sus características se ajustan a bienes de carácter privado; y por último, es necesario darle reconocimiento jurídico a situaciones de hecho que se han venido presentando

---

<sup>27</sup> Según Luis Alejandro Jiménez Castellanos, presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), para que una persona obtenga la adjudicación del predio baldío en el que está viviendo y trabajando debe seguir un trámite en el que se establecen unas cargas excesivamente gravosas que dificultan su realización, porque se obliga a los solicitantes, quienes en su mayoría son de bajos recursos, a desplazarse a los principales centros poblados del país para inscribirse en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), lo que supone gastos de desplazamiento y de tiempo que muchas veces no pueden sufragar; así mismo, no hay condiciones para hacer un seguimiento adecuado de los procesos, dado que estos no se desarrollan en los centros poblados cercanos a sus inmuebles; de la misma manera, no existen oficinas de atención ni de asesoría a nivel local, por lo que las personas no cuentan con información clara de qué deben hacer para obtener la propiedad de los inmuebles (Jiménez, 2019, III Foro Defensorial sobre Derechos del Campesino).

de tiempo atrás, ya que al buscar su reversión se podrían generar conflictos de mayores dimensiones de los que se pretenden resolver.

#### ***6.4.1. Configuración de expectativas legítimas sobre baldíos rurales.***

La situación económica de Colombia, combinada con la negligencia de las administraciones públicas con respecto a sus bienes y la ausencia de claridad de su régimen jurídico, ha creado una zona de no derecho, donde los derechos y los deberes de los propietarios públicos y de los administrados no son claros (Pimiento, 2015, p. 489).

En ese panorama, determinado por la carencia de certezas, es indefectible reconocer que se ha configurado la confianza legítima, definida como las “expectativas, suscitadas a un sujeto de derecho en razón de un comportamiento determinado con respecto de otro sujeto de derecho, o de la comunidad jurídica en conjunto, (que) producen efectos jurídicos” (Muller, como se citó en Pimiento, 2015, p. 491); es decir, que la acción u omisión de las autoridades durante un periodo determinado genera unas posibilidades cuya realización esperan los administrados, las cuales tienen que ser respetadas y solo pueden intervenir por razones de interés general y no por mera voluntad de la administración de turno.

El concepto se sustenta en tres nociones: Estado Social de Derecho, seguridad jurídica y derechos fundamentales. La primera surgió a partir del reconocimiento de que “no era suficiente que el Estado garantizara el ejercicio de los derechos civiles y políticos, sino que fue necesario que interviniera en la prestación de los servicios públicos y la consecución progresiva de los derechos sociales, económicos y culturales” (Pimiento, 2015, p. 492); este nuevo modelo de organización estatal fue positivizado en la Constitución de 1991<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> **Art. 1 C.N.:** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (subrayado fuera de texto).

La segunda se desarrolló con base en el siguiente supuesto:

era necesario que el administrado tuviera, si no la certeza, por lo menos la seguridad de que su situación jurídica no iba a cambiar según los intereses del gobierno, y que toda modificación estaría fundada en razones verdaderas de interés general, dándole un plazo razonable para adaptarse a dichos cambios (2015, p. 493).

Tuvo su origen en las transformaciones producidas por la consolidación del derecho administrativo como rama autónoma de la disciplina jurídica, ya que supuso reinterpretar “la especialidad de la actividad de las personas públicas” (2015, p., 492), para superar la confusión que existía entre el interés de la administración y el general, a fin de identificar apropiadamente cuáles eran los objetivos de las autoridades y de los particulares, propendiendo por hallar un equilibrio entre ambos.

Así mismo, el nuevo modelo de Estado (Social de Derecho) implicó que las autoridades tuvieran que desempeñar una mayor cantidad de labores, muchas de carácter prestacional, haciendo que las personas se volvieran dependientes (Calmes, como se citó en Pimiento, 2015, p. 439); esta situación cambió el “rol del ciudadano en relación con las personas públicas” (Pimiento, 2015, p. 493), lo que llevó a que la certidumbre se erigiera como fundamento de la relación persona-gobierno<sup>29</sup>.

La tercera noción alude a las “soluciones adecuadas y adaptadas para reequilibrar frente al ciudadano los efectos negativos del ejercicio de las competencias administrativas” (2015, p. 495); dichas respuestas fueron desarrolladas por operadores judiciales y sectores académicos, ya que en las Constituciones fueron consagradas gran variedad de facultades fundamentales, “públicas y

---

<sup>29</sup> Este postulado está plasmado en el artículo 83 de la Constitución que indica expresamente: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

privadas, individuales y colectivas” (2015, p. 495), que colisionaban en su aplicación, dado que se encontraban al mismo nivel en el sistema jurídico.

La noción de confianza legítima difiere de los derechos adquiridos, porque los segundos son “una situación administrativa garantizada por la ley” (2015, p. 497), que tras el paso del tiempo se ha afianzado y durante ese lapso ha producido plenos efectos jurídicos; mientras que la primera es “un principio según el cual tienen protección judicial aquellos (individuos) que, no teniendo un derecho adquirido, esperan legítimamente el mantenimiento de una situación” (2015, p. 498).

Se requieren tres condiciones para la configuración y la protección de la confianza legítima:

1. La existencia de una conducta de la Administración que permita crear la convicción de la legalidad y el mantenimiento de la situación...;
2. La convicción del ciudadano del carácter legítimo de su situación, ...;
3. Un cambio intempestivo de las condiciones creadas por la Administración (2015, pp. 508 y 509).

La primera condición implica realizar un análisis detallado de la actuación de la administración, que tiene la calidad de sujeto creador de las circunstancias en las que se configura la confianza legítima. La jurisprudencia constitucional en una etapa temprana estableció que “para aplicar el principio de protección de la confianza legítima era necesario que los actos constitutivos fueran actos o contratos administrativos” (Corte C., como se referenció en Pimiento, 2015, p. 511); es decir, que las autoridades hubieran realizado manifestaciones inequívocas a través de las cuales permitieran a las personas asentarse en los bienes de dominio público.

Con posterioridad, la jurisprudencia comenzó a reconocer que “la inactividad de la Administración es un título válido de configuración de la confianza legítima” (Pimiento, 2015, p. 511), por lo que la negligencia de las entidades públicas en la recuperación de los bienes que

integran su patrimonio puede llevar a que las personas que se asientan en ellos sean titulares de derechos.

Así fue como judicialmente se aceptó que el Estado puede otorgar autorizaciones tanto expresas como tácitas a los comportamientos de los particulares; incluso aquellas acciones que se enmarcan “en la esfera del hecho puro y del ilícito” (Lombard, como se citó en Pimiento, 2015, p. 512) tienen la vocación de constituir expectativas legítimas.

El reconocimiento de efectos jurídicos a las omisiones de las autoridades ante las apropiaciones que hacen particulares de bienes que integran el patrimonio del Estado se sustenta en razones de “mantenimiento del orden público, el respeto de los derechos del ocupante y la promoción del interés general” (Pimiento, 2015, p. 512), porque la actitud indiferente del Estado reviste con una apariencia de legalidad las actuaciones que ejecutan las personas y la ausencia de intervención permite suponer que existe autorización de parte de las autoridades para que se lleven a cabo dichas acciones (2015, p. 513).

En el caso de las omisiones, para que estas conduzcan a la constitución de expectativas legítimas deben acreditarse tres requisitos: “1. La tolerancia debe tener una duración suficientemente larga para crear la apariencia de autorización... 2. Para tolerar una situación, la Administración debe conocer su existencia... 3. La tolerancia... no puede implicar una renuncia a esas competencias (de conservación)” (2015, p. 515).

La segunda condición para que se pueda aseverar que una situación está cobijada por el principio de la confianza legítima lleva a que se haga un análisis de la posición del ciudadano, quien como beneficiario cree que está actuando legítimamente; dicha convicción se sustenta en el consentimiento inicial que de manera tácita otorga la administración y “las condiciones posteriores que confirman esa autorización” (2015, p. 515), las cuales se manifiestan “en el paso del tiempo

sin que haya restricciones por parte de la Administración en el ejercicio” (2015, p. 515), ya que la negligencia de las autoridades encargadas de ejercer las competencias para la preservación de los bienes públicos “puede ser interpretada *sin equívocos* como una autorización” (2015, p. 517).

La tercera condición se determina a partir del tiempo que tarda el Estado en intervenir la situación; se considera que el cambio es súbito cuando pretermite alguno de los siguientes tres supuestos: uno, no se hacen análisis o estudios previos para determinar cómo atenuar los perjuicios que pueda causar la devolución del bien; dos, no se da la oportunidad a la persona de que intervenga en el trámite o pueda controvertir las conclusiones a las que llegue la administración; y tres, el ciudadano debe cambiar su situación en un intervalo muy corto, lo que no permite que haya un análisis a fondo de la situación (2015, p. 517).

En el caso de los baldíos, es posible afirmar que las personas que están en ellos se encuentran amparadas por la confianza legítima, porque el contexto en el que se ha dado el asentamiento de los particulares en esta clase de inmuebles y la manera en la que han evolucionado tales ocupaciones concuerdan con los supuestos para configurar dicho principio.

La apropiación de tierras rurales en el país ocurre bajo el marco jurídico del Estado Social de Derecho, modelo de organización adoptado por la Constitución de 1991 que impone a las autoridades la obligación de garantizar unas condiciones mínimas que le aseguren a la población una vida digna; pero dichos mínimos trascienden de la provisión de bienes y servicios, para abarcar también el reconocimiento de la realidad que vive la sociedad y de las transformaciones que suceden en su interior.

En este orden de ideas, debe analizarse la situación en la que se encuentran los habitantes del campo, entre los que están incluidos quienes se asientan en baldíos. Según el Censo Nacional Agropecuario (2016), el 45.6 % de las personas que viven en el campo están en condición de

pobreza multidimensional; así mismo, en las familias campesinas “el mayor nivel educativo alcanzado fue primaria y en el 23,5 % de los hogares censados se encontraron en condición de analfabetismo” (Vélez, 2016).

Además, el 70.4 % de las UPAS (Unidades de Producción Agropecuaria) tienen menos de 5 hectáreas (CNA, 2016, Tomo 2, p. 67), por lo que en las áreas rurales dispersas son prevalentes las actividades agropecuarias en pequeña escala; igualmente, “casi el 80 por ciento de los productores no cuenta con sistemas de riego... el censo también revela que solo el 16 por ciento de los censados tuvo acceso a un crédito” (Vélez, 2016); por último, “la forma de tenencia predominante es propia (72 por ciento)” (Vélez, 2016), aunque la informalidad en los derechos reales se calcula en 54 %, por lo que más de la mitad de los habitantes rurales no cuentan con un título jurídico que los acredite como propietarios de las heredades que explotan.

Las cifras anteriores permiten concluir que las personas que viven en el campo se hallan en una situación socioeconómica bastante precaria, dado que tienen un muy bajo nivel educativo, no cuentan con infraestructura ni crédito para explotar adecuadamente la tierra, los fundos que poseen son de pequeña extensión, sus ingresos son escasos dada la falta de tecnificación y sufren de otras carencias que impactan negativamente su nivel de vida.

Dichas condiciones deben llevar a replantear “el carácter sagrado de las presunciones de conocimiento general de la ley” (Pimiento, 2015, p 507), porque exigirles a estas personas que conozcan las consecuencias jurídicas que la enrevesada normativa asigna a sus comportamientos supone imponerles una carga desproporcionada, incompatible con las especiales consideraciones que el Estado Social de Derecho debe tener con los individuos que están en tales condiciones, noción que sustenta la aplicación de la confianza legítima.

Así mismo, los vínculos jurídicos que las personas han establecido con los baldíos tienen que salvaguardarse por cuestiones de seguridad jurídica -otro aspecto básico para la confianza legítima-, porque tales relaciones se remontan varias generaciones atrás; además, avanzaron ante la indiferencia de las autoridades, las cuales nunca han ejecutado acciones efectivas para intervenirlas, a pesar de que no están reglamentadas por el ordenamiento jurídico. Esto condujo a la consolidación de unas atribuciones de carácter paralegal, dado que si bien no se ajustan a derecho, por el tiempo que llevan produciendo efectos jurídicos han originado unas expectativas en los administrados que no pueden ser objeto de cambios abruptos o radicales.

En cuanto a las condiciones específicas para que exista la confianza legítima, se puede ver que están plenamente acreditados los tres requisitos de la figura, por lo que sus titulares están habilitados para acudir ante las autoridades jurisdiccionales en busca de protección.

El primer requisito se refiere a “la existencia de una conducta de la Administración que permita crear la convicción de la legalidad y el mantenimiento de la situación” (2015, p. 508) y se acredita plenamente con la reiterada negligencia de las autoridades encargadas de administrar las tierras baldías en el país, las cuales no han sido gestionadas de acuerdo a su naturaleza jurídica, ni siguiendo la legislación respectiva.

El Estado siempre ha sido consciente de la problemática relativa a la informalidad en la tenencia de la tierra en el país y a partir del año 2011, con la realización de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, comenzó a tener información reciente, la cual ha venido actualizando periódicamente a través de distintos estudios (los más importantes considerados desde el apartado 6.1.1. al 6.1.5. de este documento).

No obstante, las medidas orientadas a otorgar el derecho de dominio sobre los bienes baldíos no han tenido los resultados esperados, ya que a corte 2018-2019 la informalidad en la

tenencia de la tierra se situaba en un 54 %, mostrando que en el país las relaciones jurídicas de las personas con los inmuebles rurales son inciertas en más de la mitad de los casos; el inventario de baldíos presenta un avance de entre el 6 % - 7 %, por lo que no existe certeza de cuáles son los fundos rurales que hacen parte del patrimonio público; en un 95.5 % de los casos existen dificultades para identificar las características de los predios y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad (POSPR), orientados a regularizar los derechos reales sobre las áreas rural, fueron suspendidos en su mayoría y el único que continuó ejecutándose fue en Ovejas, Sucre.

Lo anterior demuestra que respecto a la adjudicación de baldíos las autoridades han tenido una actitud omisiva, la cual se puede corroborar en el cumplimiento de las tres condiciones para que la negligencia pueda considerarse como una tolerancia administrativa. Por un lado, el Estado se ha abstenido de intervenir la ocupación de baldíos por un tiempo lo suficientemente largo como para dar la apariencia de autorización; esto se confirma con el hecho de que existen lugares del país que no están formados registralmente, por lo que las entidades nunca han llegado para tomar información de los predios de la zona ni proceder a titularlos o recuperarlos cuando haya lugar.

Por otro lado, el Estado conoce el problema de la informalidad en la tenencia de la tierra. La situación ha sido una constante en la historia del país y fue considerada una de las “causas históricas del conflicto” (A.F., 2016, p. 3) que deben ser resueltas mediante la implementación del conjunto de políticas y acciones consagradas en el Acuerdo Final del proceso de paz.

Por último, a pesar de que las entidades competentes -en especial la Agencia Nacional de Tierras- no han ejecutado las acciones en materia de titulación de tierras, las disposiciones vigentes mantienen las facultades de tales organismos en la materia, como lo señala el Decreto Ley 2363 de 2015 en su artículo 4:

Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes: ...

7. Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.

11. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación...

En ejercicio de dichas facultades se estuvieron ejecutando los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, los cuales fueron suspendidos; así mismo, continúa la elaboración del inventario de baldíos, que se encuentra en un estado incipiente a pesar de que la Corte Constitucional había ordenado desde el 2014 llevar a cabo “un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación” (Corte C., T-488-14, p. 49), del cual el inventario es una parte fundamental.

El segundo requisito para la configuración de la confianza legítima es “la convicción del ciudadano del carácter legítimo de su situación” (Pimiento, 2015, p. 508), creencia que encuentra respaldo en la omisión de las autoridades, ya que ha transcurrido mucho tiempo sin que las entidades competentes hayan procedido a realizar la adjudicación o recuperación de los baldíos; tal y como lo muestran las cifras dadas a conocer por la ANT, según las cuales recibió procesos que tienen 40 años en trámite y siguen sin resolverse; así como un total de 180.000 casos que vienen de administraciones y entidades anteriores sin que se hayan decidido de fondo.

El tercer requisito corresponde al factor de tiempo, relativo a “un cambio intempestivo de las condiciones creadas por la Administración” (2015, pp. 508-509), que se determina cuando faltan tres condiciones: no se realizan estudios previos para hacer menos lesiva la restitución del

bien, la persona no tiene oportunidad para ejercer su derecho a la defensa y la adaptación del ciudadano al cambio debe hacerse en un lapso breve.

La política sobre adjudicación de baldíos que actualmente implementa la Agencia Nacional de Tierras a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 pretermite el segundo requisito en la práctica, ya que los procesos se están adelantando en las pocas unidades de gestión territorial que tiene la Agencia (19 en todo el país) y como lo señaló la ANUC, los campesinos tienen dificultades para hacerse parte y manifestarle a la ANT su posición respecto a los trámites que adelanta, ya que deben desplazarse a las principales ciudades del país, lo que supone costos económicos y de tiempo que en ocasiones no pueden asumir, circunstancias que hacen nugatorio su derecho a la contradicción.

De la misma manera, al no existir puntos de atención en los centros poblados más cercanos a las regiones rurales en las que están los inmuebles baldíos, las personas no cuentan con la asesoría adecuada y desconocen qué procedimientos está adelantando la Agencia, así como las consecuencias que estos puedan tener sobre los predios en los que están desarrollando su proyecto de vida.

#### ***6.4.2. La usucapión de inmuebles demaniales fiscales.***

Imaginemos un propietario de un terreno a quien un día cualquiera la Administración cita para demostrarle cumplidamente, en virtud de viejos títulos indubitables, que el terreno en cuestión no le pertenece, por la razón de ser una parcela integrante del dominio público... Ha habido, pues, una usurpación inicial, cuya nulidad de origen le impide convalidarse con el tiempo, y a la vez este tiempo tampoco ha podido sanar el defecto de justo título, pues cualquier excepción de prescripción ordinaria o extraordinaria quedaría radicalmente enervada por virtud del dogma de la imprescriptibilidad (García, 1998, p. 93).

A través de este ejemplo propuesto por García de Enterría se ilustra lo que ocurre de manera frecuente con los terrenos rurales de carácter baldío y quienes se asientan en ellos, ya que este tipo de inmuebles por considerarse parte integrante del patrimonio público están cobijados por la característica de la imprescriptibilidad, que constituye “una suerte de carga real que afectase a una cosa perpetuamente y durante toda su existencia” (1998, p. 96), la cual impide adquirir derechos por el mero transcurso del tiempo, con el fin de salvaguardar los bienes que son del Estado y de las entidades que lo componen.

El desarrollo de este concepto data del derecho canónico, que estatuyó la imposibilidad de que cumplido un lapso determinado las personas obtuvieran la propiedad de los bienes que tenía la Iglesia. Esta facultad era una manifestación de los privilegios con los que contaba la institución eclesiástica frente a la sociedad, ya que ostentaba un verdadero poder político cimentado en la autoridad que tenía el Obispo de Roma (1998, p. 100).

Dicha prohibición no se materializó en una restricción expresa a que el dominio se adquiriera por el paso del tiempo, dado que estaba consagrada de manera tácita en figuras como la posesión centenaria o inmemorial, que se aplicaba en el ámbito del derecho público y “quería decir prácticamente que la prescripción no podría producirse por posesión menor de cien años” (1998, p. 95), extensión que hacía inoperante en la práctica la usucapión.

Para determinar cuándo una cosa es de carácter público, y por ende imprescriptible, se debe considerar si está sometida a la figura de la *afectación*, entendida como “destinación, destino, de las cosas particulares que integran sus dependencias (de la administración)” (1998, p. 104); se refiere a la finalidad específica que dan las autoridades a un bien o un conjunto de cosas, cuya gestión se orienta a la obtención de una utilidad pública, entendida como la satisfacción de las necesidades que tiene la sociedad.

Los orígenes de la *afectación* se encuentran en el derecho romano, que desarrolló la noción de *publicatio* o *dicatio ad populum* (1998, p. 104), la cual se aplicaba a las *res communes*, “cuyo uso era común a toda la humanidad” (Medellín, 2009, p. 96), las *res publicae*, “cuyo uso era común a todos, pero limitado al pueblo romano” (2009, p. 97) y las *res divini iuris*, que eran las destinadas al culto, los cementerios y aquellas “que estaban protegidas contra los atentados de los hombres” (2009, pp. 95-96); a partir de esa figura el derecho canónico elaboró la idea de *consagratio*, con la que estructuró el régimen jurídico aplicable a los bienes propiedad de la Iglesia (García, 1998, p. 104).

Ahora bien, “todo el régimen jurídico de las cosas públicas (debe) venir determinado fácticamente” (1998, p. 108); es decir, las disposiciones del ordenamiento jurídico aplicables a la regulación de los bienes que integran el patrimonio estatal tienen que estar acordes con el contexto en el que tales cosas se desenvuelven tanto fáctica como legalmente, dado que se debe responder a la realidad, evitando la consolidación de relaciones que no sean reguladas por el derecho.

Igualmente hay que tener en cuenta:

criterios como la imposibilidad de petrificaciones rígidas de las situaciones del derecho, la necesidad de respetar los *status* fácticamente afirmados, la efectividad de la dejación de la custodia del demanio, la presunción de que esta dejación puede denunciar una desafectación formal ya olvidada o cuya constancia documental se haya perdido o borrado (1998, p. 127).

Estos parámetros imponen a las autoridades competentes la obligación de actualizar periódicamente las disposiciones que se aplican a los bienes, especialmente a aquellos sometidos a dominio público, a fin de que puedan dar respuesta a las necesidades de una sociedad que está en constante cambio. A la renovación permanente de la legislación es inherente la prohibición de

que existan paradigmas incuestionados -como el de la imprescriptibilidad-, porque su carácter perenne es contrario a un sistema cuya lógica se sustenta en la transformación constante.

En el caso colombiano tales aspectos no se han considerado, ya que desde principios del siglo pasado -con la Ley 110 de 1912- se estableció de manera categórica que era imprescriptible el dominio público sobre los bienes fiscales, dentro de los que se incluyeron los baldíos.

Esa prohibición ha sido reiterada en todas las normas que desde ese momento hasta la actualidad (un poco más de cien años) se han promulgado para regular el acceso a la propiedad de la tierra y el otorgamiento del dominio sobre inmuebles rurales que tienen la calidad de baldíos. Si bien dicha restricción tiene como finalidad proteger la integridad de los bienes que componen el patrimonio estatal, no ha considerado otros aspectos igual de relevantes, como la naturaleza jurídica diferenciada de los baldíos, el funcionamiento de las instituciones y los actos jurídicos que realizan las personas sobre la tierra que están explotando.

Mantener inalterada la restricción de adquirir la propiedad por el paso del tiempo es desconocer que los baldíos están en el patrimonio público para ser otorgados a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley; además, implica ignorar lo que ha sido una constante en la historia del país: la ineficiencia de las autoridades. En distintos momentos se instituyeron entidades para administrar la política de entrega de tierras, las cuales han tenido un desempeño deficiente que ha conducido a que más de la mitad de las relaciones jurídicas del campo se encuentren en la informalidad y a no contar con un inventario completo de baldíos, que permita conocer cuántos de estos inmuebles rurales hay en el país ni en qué regiones se encuentran.

Además, hasta la fecha se carece de información registral en el 28 % de territorio y de datos catastrales en el 28,32 %, de los cuales un 66,01 % se encuentran desactualizados, por lo que el

Estado no tiene una idea clara de lo que ocurre en las áreas rurales, desconociendo cuántos predios existen y qué negocios o actos jurídicos se llevan a cabo sobre ellos.

Por último, existen dificultades para identificar más de la mitad de los fundos del país; incertidumbre que se ve agravada por el hecho de que los datos registrales (jurídicos) y catastrales (físicos y espaciales) no coinciden en un 60 % de los casos, por lo que no se puede hacer una individualización plena y satisfactoria de las heredades que se localizan en los espacios rurales.

Todos estos factores llevan a replantear cuál debe ser la manera adecuada para desafectar los bienes baldíos, a fin de que puedan ser objeto de “una comerciabilidad ordinaria” (1998, p. 105) y su adjudicación pueda realizarse a través medios jurídicos distintos a la titulación que hacen las entidades administrativas, dado que no ha sido efectiva como lo evidencian las cifras.

Para lograr este propósito se debe tener en cuenta que “nunca un Derecho ha podido exigir el empleo de fórmulas sacramentales para entender cumplidos los presupuestos esenciales de la afectación o la desafectación” (1998, pp. 105-106), por lo que la destinación de un bien por la administración a la satisfacción de una finalidad relacionada con una utilidad pública específica no requiere del cumplimiento de formalidad alguna; así se ha establecido desde el derecho romano, en el que “la *publicatio* se entendía cumplida, y, por tanto, el paso de las cosas *in publicatio relictas*, por el hecho simple de la destinación de las mismas al uso público, sin precisión de fórmula del magistrado” (1998, p. 106).

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la afectación se da cuando convergen dos aspectos: uno objetivo o material, en el que se da cuenta de la existencia de un bien que puede cumplir con una destinación específica determinada por el Estado; y otro subjetivo o intencional “que consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal” (Corte C., T-150-95, p. 14) que recae sobre la cosa específica.

Tal como ocurre con la *afectación (publicatio)* sucede con la *desafectación (expubicatio)*, entendida como el efecto reverso “que marca el fin del carácter público de las cosas” (García, 1998, p. 107); es decir que “la desafectación de las cosas al uso público resultará simplemente y de modo ordinario de las puras circunstancias de hecho del uso o del no uso, sin precisión de fórmulas sacramentales” (1998, p. 109).

Por lo que la desafectación puede darse de manera tácita, coligiéndose de la simple interpretación de los hechos (Consejo de Estado de España, como se citó en García, 1998, p. 113). Su consolidación ocurre en el momento en que un particular aprehende un fundo que tenga condición de demanial y comienza a ejercer sobre el inmueble actos de señor y dueño; el asentamiento de la persona debe darse de manera abusiva, sin contar con el consentimiento previo de autoridad alguna.

Tal posesión puede estar o no mediada por la realización de actos materiales que supongan transformaciones físicas del inmueble, pero debe lograr con éxito apartar la cosa de la función para la cual se encontraba afectada (García, 1998, p. 115); el grado de apartamiento variará dependiendo del sector doctrinal, ya que para la posición encabezada por Proudhon se exige “una cierta intensidad en ese apartamiento” (1998, p. 117), mientras que para autores como Garnier basta con que “simplemente (sean) apartadas de hecho de su destino” (1998, p. 118).

Para el caso de los baldíos sería suficiente con que las personas se establezcan en los inmuebles y comiencen a realizar en ellos actividades que puedan catalogarse como de explotación económica, de carácter agrícola o ganadera, ya que estos actos constituyen un apartamiento de la afectación constituida. El bien dejaría de estar disponible en el patrimonio estatal para que la autoridad respectiva lo entregue a otra persona, toda vez que alguien más ya se ha asentado allí y

se encuentra trabajando la tierra, dando cumplimiento a la finalidad con la que han sido dispuestos este tipo de inmuebles rurales.

Igualmente, se debe reconocer que a las actuaciones de facto se les da un carácter preponderante, porque “una larga posesión tal que denuncie una desafectación de hecho de una parcela de demanio, debe prevalecer frente a una catalogación o reclamación tardías” (1998, p. 126); consecuencia jurídica lógica derivada de la prevalencia de la conducta positiva del administrado sobre la indiferencia de la administración (1998, pp. 134-135).

Siguiendo ese mismo parámetro, la Corte Constitucional ha reconocido que:

Lo que en principio es una situación fáctica (aún violenta) no amparada por el derecho, deviene, transcurrido un lapso que el legislador juzga razonable, en interés jurídico digno de protección. La negligencia o aun la indolencia de quienes están habilitados para enmendar, con su acción, la situación o la conducta reprochables, la toma en cuenta el derecho objetivo para construir un derecho subjetivo, con todas las consecuencias que ello implica (Corte C., C-597-98, p. 12).

Lo anterior lleva a concluir que debe darse validez jurídica a las situaciones que están en un estado de paralegalidad; es decir, otorgar plenos efectos legales a circunstancias consolidadas por fuera de los parámetros estipulados por la normativa vigente y que se han mantenido inalterados durante el transcurso del tiempo.

La falta de diligencia y acción de las autoridades, que no han propendido por revertir o cambiar la situación, conduce a que se produzca una convicción de legitimidad en el conglomerado social, creencia que debe mantenerse en aras de salvaguardar la seguridad que se necesita para el normal desarrollo de las relaciones y negocios en una colectividad; de lo contrario, se sometería a

la comunidad a un estado de incertidumbre permanente, que imposibilitaría el normal desarrollo de sus actividades y dinámicas, ya que estas se fundamentan en la certeza.

Una vez lograda la desafectación, el bien se “habrá convertido en cosa patrimonial común, sometida al comercio ordinario” (García, 1998, p. 115), por lo que sobre este puede alegarse la configuración de la usucapión en los términos establecidos por la legislación.

Para el caso colombiano se propone que opere una prescripción adquisitiva *sui generis*, porque se reconocería su procedencia sobre bienes fiscales de carácter baldío, a fin de que una persona acuda ante la jurisdicción para solicitar el reconocimiento del derecho de dominio que ha venido ejerciendo de facto sobre el inmueble.

El juez tendrá que comenzar por corroborar que sobre la heredad se ha llevado a cabo posesión en los términos previamente descritos, para que así se configure la desafectación tácita; después, deberá verificar que estén presentes los siguientes elementos: primero, el *corpus* y el *animus*, que integran la posesión que faculta usucapir la cosa; después, que el bien no sea de aquellos que están sujetos a reserva, dado que la adjudicación de esta clase de predios está prohibida por ley; y por último, que haya avanzado el tiempo suficiente.

En cuanto al término, deberían transcurrir 10 años, como lo dispone la legislación para la configuración de la prescripción adquisitiva extraordinaria, ya que este lapso por su extensión resulta más garantista en cuanto a la conservación de los baldíos, entendidos como reserva patrimonial estatal con destinación específica; así mismo, fue el periodo de tiempo sugerido por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano para el otorgamiento del dominio sobre la tierra, pues para sus integrantes:

El Gobierno Nacional deberá estudiar también la posibilidad de crear un mecanismo para otorgar o vender a un precio moderado el derecho de propiedad sobre la extensión de tierra

aprovechada a propietarios pequeños y medianos que hayan ocupado baldíos de la Nación por más de diez años (subrayado fuera de texto) (MTCC, 2015, pp. 89-90).

Así mismo, debería acogerse el modelo de otras legislaciones, como la española y la italiana, en las que se contempla que la desafectación y la usucapión ocurran de manera simultánea, ya que en un mismo lapso se configuran ambas instituciones, a fin de que una vez retirado tácitamente el bien de la función pública para la que estaba destinado se proceda a otorgar su titularidad a la persona que lo ha ocupado por el tiempo determinado en la ley (García, 1998, pp. 133 y 134).

**6.5. El paso del tiempo es admisible constitucionalmente para la obtención del dominio sobre baldíos rurales.** En términos generales, el ordenamiento jurídico colombiano, tanto a nivel legal como jurisprudencial, sostiene que la titularidad sobre esta clase de bienes no puede ganarse mediante la prescripción adquisitiva, ya que si bien la “usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta” (Corte C., T-488-14, p. 15) de raigambre constitucional.

El artículo 102 CN dispone que “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”, consagrando dos nociones: por un lado, la de dominio eminente, que es política y se relaciona a la idea de soberanía; y por otro lado, “la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él (territorio) forman parte” (Corte C., T-488-14, p. 15).

Dentro de los bienes públicos sobre los que la Nación tiene la titularidad y puede ejercer las facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico se encuentran tanto los de uso público como los fiscales, porque estos “mantienen su naturaleza de públicos, a pesar de que no están

abiertos al uso de la generalidad de los ciudadanos” (Corte C., T-293-16, p. 14); además, la norma constitucional emplea la expresión ‘bienes públicos’ como una denominación genérica en la que están incluidos ambos tipos de bienes (Corte C., C-255-12, p. 9).

Así mismo, tiene que considerarse lo dispuesto por el artículo 63 CN, que indica textualmente: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Para la Corte Constitucional, “dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos” (Corte C. T-488-14, p. 15), por lo que la misma Carta Política consagra expresamente la prohibición de que se reconozca prerrogativa alguna sobre este tipo de inmuebles por el paso del tiempo.

A partir de lo anterior se podría afirmar de forma categórica que la usucapión de inmuebles baldíos se encuentra prohibida por el ordenamiento jurídico actualmente vigente; sin embargo, dicha afirmación no puede formularse de manera tajante, ya que es producto de una lectura parcial y selectiva de las normas constitucionales y legales que regulan el tema y las sentencias expedidas al respecto, en la medida en que debe tenerse en cuenta el modo de organización que adopta el Estado, los principios que orientan la actuación de las autoridades y la destinación que por ley tienen ese tipo de predios.

**6.5.1. Prevalencia de la naturaleza jurídica de los baldíos.** La jurisprudencia constitucional retoma en su totalidad la clasificación elaborada por la doctrina, a partir de la cual se tiene que distinguir entre:

- (i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “*están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales*” (Corte C., como se citó en Corte C., C-255-12, p. 14). El dominio

ejercido sobre ello (sic) se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aún cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno *“igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”* (Corte C., como se citó en Corte C., C-255-12, p. 14); y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley” (Corte C., como se citó en Corte C., C-255-12, p. 14), dentro de los cuales están comprendidos los baldíos (subrayado fuera de texto) (Corte C., C-255-12, p. 14).

Lo anterior reafirma el hecho de que los predios rurales de carácter baldío están de manera provisional en el patrimonio estatal, porque la vocación de estos inmuebles apunta a que su titularidad sea otorgada a las personas que cumplan con las condiciones establecidas por la ley; además, permite corroborar su condición de enajenables, en la medida en que dicha transferencia se dé mediante un acto o negocio jurídico que traspase el derecho de dominio que recae sobre el bien.

De ceñirse a la interpretación dada al artículo 63 CN se haría de imposible cumplimiento el propósito dispuesto sobre dichos inmuebles, ya que estos no podrían “ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien” (Corte C., como se referenció en Sanabria, 2019, p. 13), puesto que estarían sometidos a las características de inembargabilidad,

inalienabilidad e imprescriptibilidad (tríptico de protección) consagradas constitucionalmente para los bienes de uso público, entre los que se incluyen a los baldíos.

Tal circunstancia haría que esos inmuebles queden de manera indefinida dentro del patrimonio estatal, ya que no habría ningún mecanismo jurídico que pudiera transferir su titularidad a los particulares y la administración solo contaría con figuras contractuales que permitieran el arrendamiento o concesión.

Esto iría en contra de los postulados que orientan la adjudicación de baldíos, la cual “tiene como propósito central permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad” (Corte C., C-255-12, p. 11).

Así mismo, dejaría a las personas que desarrollan su proyecto de vida en el campo sometidas a la buena voluntad de las entidades administrativas competentes, ya que si bien la aplicación del tríptico de protección busca “promover el desarrollo rural en pro de quienes trabajan el campo” (Corte C., T-293-16, p. 15) al imposibilitar el acceso a mecanismos que otorguen la propiedad de los predios -como la usucapión- no hay posibilidad de financiar proyectos productivos ni costear la realización de mejoras en los fundos, ya que “el acceso al crédito muchas veces está condicionado a un título válido sobre la tierra” (Sanabria, 2019, p. 16).

Se puede concluir que es necesario excluir los baldíos de la aplicación de la regla consagrada en el artículo 63 de la Constitución, concretamente, deben exceptuarse de los efectos jurídicos producidos por esa norma los baldíos adjudicables, ya que están destinados a ser cedidos a las personas -naturales, jurídicas o comunitarias- bajo las condiciones dispuestas por el Decreto Ley 902 de 2017. No obstante, tal excepción no operaría para los baldíos reservados, que tienen

prohibida su adjudicación por mandato expreso del legislador “al no tener como finalidad pasar a ser propiedad de un particular” (2019, p. 14).

**6.5.2. Acatamiento de los postulados del Estado Social de Derecho.** Las disposiciones que regulan el tema de baldíos han sido expedidas por el Congreso en ejercicio de la cláusula general de competencia consagrada en los artículos 114 y 150.18 de la Carta Política<sup>30</sup> y que le permiten “desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país” (Corte C., C-527-94, p. 18).

Esa facultad se caracteriza por ser genérica, ya que comprende tanto los asuntos que de manera explícita la Carta Política asigna al Parlamento como “aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado” (Corte C., C-527-94, p. 18); así mismo, constituye una expresión de “su voluntad soberana (del Legislativo) que se concreta en normas de contenido general, impersonal y abstracto para regular los distintos aspectos de las relaciones sociales” (Corte Suprema de Justicia, como se citó en Corte C., C-527-94, p. 17); y además, tiene un alto grado de libertad, en la medida en que:

se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes *in genere*, sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad (Corte C., C-493-16, p. 16).

En virtud de esta facultad y en concordancia con la posibilidad (reconocida por la Corte Constitucional) que consagra el artículo 63 de la Constitución, el legislador extendió la aplicación

---

<sup>30</sup> **Art. 114 C.N.:** “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración” (subrayado fuera de texto).

**Art. 150 C.N.:** “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ... 18) Dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

de los atributos contenidos en la norma superior “a bienes distintos de los expresamente mencionados en dicha disposición” (Corte C., C-189-06, p. 44) al incluir a los baldíos dentro de la categoría de bienes de uso público y por ende considerarlos imprescriptibles.

No obstante, si bien la cláusula general de competencia es amplia, “no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución” (Corte C., C-527-94, p. 18), dado que “la misma debe desarrollarse de conformidad con las limitaciones y requisitos que la propia Constitución señala o que se derivan directamente de su texto” (Corte C., C-493-16, p. 18). Dentro de dichos límites se encuentra “la obligación también derivada del Ordenamiento Superior, de respetar, en el contexto de la regulación legislativa de una determinada materia, las normas constitucionales y los derechos o principios establecidos directamente en la Carta” (Corte C., C-439-16, p. 18).

Por lo que corresponden a parámetros que restringen el libre ejercicio de la actividad congresional “la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho” (Corte C., C-189-06, p. 16), forma de organización que adopta el Estado (art. 1 CN), la cual impone que toda actuación que lleven a cabo las autoridades esté orientada a “la distribución de la riqueza, la realización de los Derechos Sociales, de los fines de mejora en la calidad de vida, prosperidad y bienestar” (Corte C., C-644-12, p. 39).

Siguiendo ese postulado, sostiene la Corte Constitucional que:

*la Constitución Política de 1991 “otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de*

*los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.*

*Específicamente, 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 (Corte C., como se citó en Corte C., C-644-12, p. 49).*

Tales consideraciones llevan a entender que el campo es un bien jurídico que amerita especial protección constitucional, ya que corresponde a una “realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica,” (Corte C., C-644-12, p.) en la que desarrollan cabalmente su proyecto de vida los campesinos, quienes detentan la categoría de sujetos de especial protección constitucional, dado que guardan una relación de dependencia con la tierra y son vulnerables por la situación de pobreza y exclusión manifiesta en la que se encuentran (Corte C., C-077-17, p. 118).

Dichos estatus reconocidos jurisprudencialmente hacen que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra sea considerado como derecho (de categoría social, económica y cultural) a través del cual se procura la materialización del “principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos” (Corte C., C-644-12, p. 50). Esta facultad tiene dos dimensiones: una, corresponde a un deber “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” (Corte C., C-644-12, p. 51).

La otra, supone que es un régimen de dominio con “las mismas garantías del régimen común (art. 58 CN)” (Corte C., C-644-12, p. 51), por lo que tiene que garantizársele a los trabajadores agrarios el respeto de la propiedad que han venido ejerciendo.

Además, deben tenerse en cuenta:

los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como principios fundantes del Estado Social de Derecho, (que) conllevan a impulsar la función social de la propiedad, promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos. Adicionalmente la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (subrayado fuera de texto) (Corte C., T-488-14, p. 17).

Lo anterior hace que sea necesario permitir la prescripción de los inmuebles rurales que tienen la condición de baldíos y que vienen siendo ocupados desde hace un largo tiempo por personas que decidieron asentarse en ellos y explotarlos.

En el contexto del Estado Social de Derecho, en el que la dignidad es uno de sus pilares, es necesario garantizar a los individuos la opción de “elegir en libertad un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en la sociedad y desarrollar un papel activo en ella” (Sanabria, 2019, p. 18).

Dicha opción tiene que ser efectiva, a fin de que pueda ejercerse en la práctica, garantizando el cumplimiento de los tres componentes de la dignidad:

La autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las

circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida) (Corte C., T-881-02, p. 23).

De lo contrario quedaría como una atribución nominal, sin mayor trascendencia y que imposibilitaría realizar una elección libre de los planes que se quieren desarrollar para la vida (Sanabria, 2019, p. 18).

En el caso de los trabajadores agrarios es necesario que se les permita realizar su proyecto de vida en el campo, donde ellos desean quedarse por las relaciones que tienen con la tierra, en torno a la cual desarrollan sus actividades productivas, familiares y personales. Sin embargo, para realizar el plan vital que se han trazado es necesario contar con seguridad jurídica, a fin de que puedan salvaguardar los vínculos que tienen con el campo; además, “es indispensable tener acceso a los servicios que permitan el desarrollo personal y la salvaguarda de la integridad física” (2019, p. 18).

Estas condiciones solo pueden conseguirse cuando se otorga la propiedad a las personas asentadas en baldíos, ya que la situación en la que están actualmente en esos inmuebles, como titulares de una mera expectativa de adjudicación (Ley 160, 1994, art. 65), niega una efectiva protección jurídica frente a la intervención de parte de terceros o del mismo Estado. Además, ostentar la titularidad de la tierra, respaldada en un acto o negocio jurídico traslativo del dominio, permite acceder a servicios financieros como el crédito, que posibilitan el desarrollo económico, el cual redundará en el beneficio personal de los trabajadores agrarios.

Así mismo, debe considerarse que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra tiene carácter subjetivo y por consiguiente su realización es exigible a las autoridades estatales. Según la Corte Constitucional para que este derecho tenga la condición de subjetivo y por ende sus

titulares puedan reclamar su cumplimiento a las entidades públicas es necesario que se haya presentado una transmutación del derecho; es decir, que la facultad esté consagrada en una cláusula constitucional y haya sido desarrollada a nivel legal o reglamentario, por el legislador o la administración respectivamente (Corte C., como se referenció en Sanabria, 2019, p. 19).

Dichos requisitos se cumplen para el derecho en cuestión, porque el acceso progresivo a la propiedad de la tierra está estipulado en el artículo 64 de la Constitución, norma que consagra expresamente el “deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” (art. 64 C.N.); además, tal mandato encuentra su desarrollo tanto a nivel legislativo (con la Ley 160 de 1994 y la 1561 de 2012, entre otras) como a nivel administrativo (tras la expedición del Decreto Ley 902 de 2017) (Sanabria, 2019, p. 19).

Acreditada la calidad subjetiva es claro que su ejecución puede solicitarse a las autoridades respectivas; para el caso de los baldíos sería la Agencia Nacional de Tierras la competente para llevar a cabo los procedimientos y trámites tendientes a otorgar el dominio sobre los inmuebles de esa naturaleza. Sin embargo, ante la inacción de la autoridad administrativa y las especiales circunstancias (fácticas y jurídicas) de quienes se asientan en los baldíos es necesario y admisible que tales asuntos los conozca y decida una autoridad jurisdiccional.

Como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, los operadores judiciales se encuentran expresamente facultados por el ordenamiento jurídico para conocer y decidir de manera definitiva sobre asuntos en los que se estén debatiendo cuestiones relacionadas o inherentes al derecho de dominio.

Además, el juez detenta la calidad de agente estatal, porque integra una de las ramas del poder público, y en ciertos casos conoce de manera privativa de procesos especiales a través de los cuales se fomenta el acceso a la propiedad, como ocurre con el trámite especial consagrado en

la Ley 1561 de 2012 que busca “otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica” (subrayado fuera de texto) (Ley 1561, 2012, art. 1).

Por último, debe tenerse en cuenta que:

la administración de justicia es una función pública cuyo ejercicio está guiado por el imperio de la ley y por los principios de libre acceso, publicidad, permanencia, autonomía y primacía del derecho sustancial... con la finalidad última de la consecución y el mantenimiento de una sociedad pacífica (Corte C., T-293-16, p. 17).

Esos principios imponen a los jueces la asunción de una posición garantista, que los conmina a “actuar si los demás poderes públicos no reaccionan” (Molina, 2011, p. 47), teniendo en cuenta que los derechos sociales constituyen disposiciones vigentes del ordenamiento jurídico y en consecuencia producen efectos, por lo que son exigibles (2011, p. 47).

Además, la cláusula social consagrada expresamente en la Constitución hace que la Rama Judicial sea una verdadera jurisdicción social, la cual debe asegurar el “compromiso serio del Estado para la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales” (2011, p. 47), con el propósito de preservar la integridad de los derechos que tienen los ciudadanos, que en muchos casos solo pueden gozarse efectivamente cuando las autoridades cumplen a cabalidad con sus deberes.

### ***6.5.3. Formalización como medio que facilita el acceso a los beneficios del crédito.***

Therefore, those how are excluded from the legal system, mainly the poor, are also excluded from the legal market economy. [Por lo tanto, aquellos que están excluidos del sistema legal, principalmente los pobres, también están excluidos de la economía de mercado legal] (Instituto Libertad y Democracia, como se citó en Niño, 2006, p. 202).

La importancia de la formalización radica en el hecho de que permite a las personas que se encuentran en los predios, viviendo y trabajando, acreditar el dominio sobre estos, por lo que pasan de encontrarse en una situación no cobijada por el derecho a un estado de legalidad plena, que les posibilita acceder a un sistema financiero formal, que otorga al acceso al crédito y al capital para invertir y poder disfrutar de todos los beneficios que implica ingresar de lleno a la economía de mercado.

Además, el hecho de que se registren los derechos de propiedad permite que exista seguridad, tanto al momento de realizar actos o negocios jurídicos sobre los inmuebles (Gilbert, como se citó en Niño, 2006, p. 201) como cuando se sufre un ataque o intrusión de parte de un tercero, evento en el que se necesita acudir ante las autoridades solicitando su intervención para que cese la perturbación.

Así mismo, el que las situaciones comiencen a ser reglamentadas por la ley lleva a que exista un control sobre los precios, evitando alzas abruptas producto de la especulación causada por la ausencia de información verídica o que no se pague el valor justo de la tierra por esta misma razón; como lo afirma Gilbert: “illegality rarely stops a market [from] developing: it merely affects the prices of the market. [La ilegalidad raramente detiene el desarrollo del mercado: simplemente afecta los precios del mercado]” (Niño, 2006, p. 202).

De igual manera, contar con un título de propiedad hace posible a las personas acceder a un mercado legal, en el que desde un principio hay precios asequibles que generalmente benefician a los pobres, porque son ellos los que necesitan mayor apoyo, puesto que por sus precarias condiciones socioeconómicas están por fuera del sistema jurídico, político y económico vigente.

No obstante, para lograr la materialización de los beneficios anteriores, es necesario que el gobierno flexibilice las regulaciones aplicables al derecho de propiedad, a fin de que se establezca

un sistema normativo que sea comprensivo de la realidad y que permita la formalización a través de medios jurídicos distintos a la adjudicación, que actualmente es la única manera a la que la legislación otorga validez.

Según los planteamientos de Hernando de Soto, las personas (particularmente las de menores ingresos) desarrollan habilidades relativamente sofisticadas para los negocios, las cuales les permiten adquirir determinados bienes y ahorrar dinero (2006, p. 19) hasta acumular un pequeño capital; sin embargo, las excesivas regulaciones que se aplican a la vida en sociedad imponen trabas que obstaculizan los esfuerzos de emprendimiento.

Para el caso de la propiedad, que el otorgamiento de este derecho real solo sea posible mediante un trámite administrativo supone forzar a las personas a esperar a que la entidad competente atienda su solicitud, quedando sometidos a las dilaciones de los agentes estatales y las dificultades propias del procedimiento, las cuales privan de incentivos a la compraventa de los fundos; además, configuran una barrera que impide lograr las condiciones económicas necesarias para tener capital que permita realizar obras para mejorar los inmuebles y tampoco brindan acceso a los medios jurídicos adecuados para alcanzar una tenencia que se adecue a las necesidades de las comunidades (ILD, como se citó en Niño, 2006, p. 201).

Además “implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien” (Corte Suprema de Justicia, STC1776-2016, p. 18), porque como lo afirma De Soto (2000) cualquier transacción sobre los predios rurales no titulados se realiza por un valor muy bajo y sus derechos “are taken seriously only by their immediate family and neighbours. [son tomados en serio solo por sus familiares y vecinos inmediatos]” (Gilbert, como se citó en Niño, 2006, p. 21).

#### **6.5.4. El desarrollo del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante el reconocimiento equitativo de los derechos ejercidos sobre predios rurales**

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) se define como el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa de la propiedad rural y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de propiedad, con el objeto de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural (UPRA, 2019).

Corresponde a la actuación que realizan, de manera coordina y concurrente, las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino<sup>31</sup>, con el propósito de “regularizar las relaciones de tenencia con la tierra” (Resolución 12096, 2019, p. 3), para garantizar que “todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales” (Decreto Ley 902, 2017, p. 15) cuenten con posibilidades efectivas de acceder a tierra y obtener su titulación.

Su finalidad es ordenar la presencia de las personas y comunidades en los espacios rurales, determinando las áreas del territorio que pueden ser ocupadas, clarificando los derechos que se tienen sobre los lugares en los que hay asentamientos y garantizando que las actividades

---

<sup>31</sup> El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino lo desarrolla el Capítulo II de la Ley 160 de 1994 y es un

mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos (Ley 160, 1994, p. 10).

Se encuentra integrado por las entidades encargadas de “la adquisición y la adjudicación de tierras” (Ley 160, 1994, p. 10), así como por las que ofrecen servicios sociales (infraestructura, crédito, seguridad social y capacitación laboral), transferencia de tecnología para una adecuada y eficiente explotación agropecuaria y las contribuyen a los procesos de organización y empoderamiento de las comunidades rurales.

agropecuarias se realicen respetando el medioambiente; todo en aras de asegurar que los trabajadores agrarios cuenten con tierra suficiente para el cabal desarrollo del proyecto de vida que se han trazado.

Por su vocación, tendiente a la regulación, el Ordenamiento Social se sustenta en dos componentes: el acceso a la tierra y la formalización de las relaciones jurídicas ejercidas sobre esta. El primer concepto se refiere a la entrega de fundos a “población rural, que en la actualidad no tiene disponibilidad de tierras para su explotación” (Neva, 2014, p. 36); mientras que el segundo supone “el saneamiento en (sic) situaciones jurídicas imperfectas de posesión material de bienes inmuebles, (y) el otorgamiento de un título constitutivo de propiedad que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado” (Neva, 2014, p. 35).

Según la normativa vigente, para el acceso a tierras existen los siguientes mecanismos: Primero, el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) que es “un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros establecidos para el proyecto productivo” (Decreto Ley 902, 2017, p. 30). Equivale a un préstamo, que hace el Estado a una persona, para que compre una heredad o tenga el dinero necesario para iniciar actividades tendientes a la explotación económica del predio; se caracteriza por el hecho de que el beneficiario no está en la obligación de devolver el dinero que se le entrega y puede destinarlo tanto a la compra de tierras como para adquirir insumos que hagan productivo el inmueble.

Segundo, los contratos de asignación de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables, que son actos jurídicos a través de los cuales el Estado otorga la mera tenencia y el goce a las personas que se encuentran en baldíos rurales que no pueden ser titulados<sup>32</sup> (Acuerdo 58, 2018, p. 5).

---

<sup>32</sup> Según lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, en el Acuerdo 58 del 16 de abril de 2018 se estableció la posibilidad de suscribir contratos de uso sobre los siguientes baldíos inadjudicables:

Tales acuerdos de voluntades, no traslaticios del dominio, se suscriben entre la Agencia Nacional de Tierras (como máxima autoridad de tierras en el país) y quienes ocupan dichos inmuebles; también pueden celebrarse con las personas o asociaciones que participan en programas de asentamiento o reasentamiento con el fin de proteger el medioambiente, sustituir cultivos ilícitos o fortalecer la producción agropecuaria.

Tercero, el Crédito Especial de Tierras que es “una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento... definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario” (Decreto Ley 902, 2017, p. 32); consiste en un préstamo hecho a los trabajadores agrarios, que no tienen tierra o que la poseen de manera insuficiente, cuyos intereses son cancelados por una entidad del sector y no por el beneficiario.

Cuarto, la adjudicación que según lo dispuesto en el Capítulo I del Título IV del Decreto Ley 902 de 2017 es otra forma de acceso a tierras. Como se explicó en el apartado 4.2.5. del presente estudio, la adjudicación consiste en el procedimiento a través del cual el Estado expide un título traslativo del dominio, que retira un inmueble rural baldío del patrimonio público, con la finalidad de otorgárselo a un particular que cumple con los requisitos establecidos en la ley para ser beneficiado con la titulación.

---

- Sabanas comunales: “Son zonas compuestas por terrenos baldíos deslindados, generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar” (ANT, 2018, p. 4).

- Playones: “Terrenos baldíos deslindados que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman o con las de los ríos en sus avenidas que pueden ser usados según criterios técnicos y ambientales...” (ANT, 2018, p. 4).

- Baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959: “Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla o dedicarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales...” (ANT, 2018, p. 4).

- Baldíos ubicados en un radio de 2.500 metros alrededor de zonas donde se están explotando recursos naturales no renovables.

Para la adjudicación tendrán prelación los sujetos que obtengan los mayores puntajes en el RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento), lo cual se establecerá según los parámetros de la Resolución 12096 de 2019. Los factores con más incidencia en la calificación serán: el ser víctima del conflicto (150 puntos), pertenecer a una asociación campesina (10 puntos), el tiempo durante el cual se hayan desempeñado actividades agropecuarias (1 punto por cada mes de experiencia), tener la condición de víctima de desplazamiento reparada con la entrega de tierras (50 puntos) y haber devuelto voluntariamente baldíos que venían siendo ocupados irregularmente o suscribir acuerdos de aprovechamiento o reconversión del suelo (100 puntos); para el caso de las mujeres y personas con discapacidad, la puntuación que obtengan siempre se duplicará (Acuerdo 12096, 2019, pp. 7-8).

En cuanto a la formalización, el Decreto Ley 902 de 2017 estableció en su Título V la posibilidad de que la Agencia Nacional de Tierras, mediante acto administrativo motivado, sanee la falsa tradición y otorgue títulos de los predios de naturaleza privada que vienen siendo poseídos por personas naturales y jurídicas, cuyo patrimonio vaya desde menos de doscientos cincuenta (250) hasta más de setecientos (700) salarios mínimos, tengan o no otros predios rurales, carezcan de tierra, la tengan de manera insuficiente o cuenten con extensiones iguales o superiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) (Decreto Ley 902, 2017, pp. 15-17); en ningún momento se “sustituye(n) ni elimina(n) las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia” (Decreto Ley 902, 2017 p. 33).

Lo anterior permite aseverar que las disposiciones actualmente vigentes en materia agraria no establecen ningún criterio que otorgue prevalencia a una persona o grupo sobre otro en lo que a la regularización de situaciones jurídicas sobre la tierra se refiere, porque son considerados

posibles beneficiarios de la formalización tanto los sujetos de reforma agraria<sup>33</sup> como “las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF” (Decreto Ley 902, 2017, p. 17).

De la misma manera, el artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017 reconoce que los ocupantes tendrán “**prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado** u otro de mejor calidad” (negrilla fuera de texto) (Decreto Ley 902, 2017, p. 29) sin considerar su condición, nivel socioeconómico u otro aspecto personal.

Asimismo, se puede afirmar que la usucapión es el instrumento idóneo para la formalización de la propiedad en el país, dado que cualquier persona puede recurrir a ella (incluyendo a los sujetos de reforma agraria) en la medida en que no tiene en cuenta los aspectos inherentes al individuo (ámbito subjetivo) y que para operar solo requiere del cumplimiento de tres requisitos: que el inmueble sea comerciable, es decir que sea un bien perceptible por los sentidos y esté dentro de la dinámica de oferta y demanda del mercado; que haya una posesión previa, entendida como tenencia material de la cosa (*corpus*) con ánimo de señor y dueño (*animus*); y que transcurra el lapso establecido por la ley para que proceda (cinco años para la prescripción ordinaria y diez para la extraordinaria).

Además, es posible acudir a la prescripción adquisitiva, teniendo en cuenta que el inciso tercero del artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017 señala expresamente que lo dispuesto para la formalización no abroga ni elimina del ordenamiento jurídico las normas relativas a la declaración

---

<sup>33</sup> Noción que abarca a los campesinos, trabajadores agrarios, sujetos sin tierra o con tierra insuficiente, organizaciones y asociaciones con vocación agraria, personas y comunidades que participan en programas de asentamiento y reasentamiento, víctimas, desplazados, mujeres rurales y mujeres cabeza de familia (Decreto Ley 902, 2017, pp. 16-17).

de pertenencia, por lo que continúan vigentes otros instrumentos procesales para garantizar la prevalencia del derecho sustancial.

Situación opuesta se presenta en la adjudicación, dado que en el acceso a tierras debe darse prioridad a los sujetos de reforma agraria; de acuerdo a lo señalado en los criterios de asignación de puntaje establecidos en el artículo 26 de la Resolución 12096 de 2019, el ser trabajador agrario, víctima del conflicto, mujer, mujer cabeza de familia, integrar una asociación campesina, ostentar la calidad de desplazado indemnizado con restitución de tierras y estar en programas de reubicación y reasentamiento otorga los puntajes más altos al momento de hacer la calificación de las personas que van a quedar inscritas en el RESO y por consiguiente son ellos los primeros a quienes deben titularse los baldíos que se adjudiquen en el marco de los programas de dotación de tierras, que están a cargo de la Agencia Nacional de Tierras.

## **7. Conclusiones**

Hasta la fecha no ha sido posible encontrar una solución definitiva a “la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra” (A.F., 2016, p. 10), porque las distintas medidas adoptadas por el Estado no son acordes al intrincado sistema legal vigente en materia de tierras, en el que existen criterios contrapuestos para determinar las calidades de un inmueble rural baldío, lo que produce confusiones; además, no hay parámetros legales unívocos para la actuación de las autoridades, lo que hace su accionar lento y errático.

El origen de ese problema está en la manera caótica en la que se llevó a cabo la ocupación del territorio por parte de los españoles, quienes inicialmente vieron la tierra como un medio para el pago de los servicios prestados por particulares a la Corona y la obtención de riquezas, a través de la extracción de minerales y actividades agropecuarias.

Al finalizar la conquista, las autoridades coloniales fueron conscientes de que el territorio recién adquirido era finito, por lo que adoptaron acciones tendientes a organizar el desarrollo de asentamientos y garantizar que se respetara el patrimonio de la Corona. Dentro de las medidas implementadas estaban la de prohibir que las personas adquirieran por el paso del tiempo el dominio de los fundos en los que se asentaban; además, se reiteró que la Metrópoli era la única propietaria de la tierra, en virtud de las concesiones hechas por el Papa, y que solo se podía otorgar su propiedad mediante la expedición de un título traslativo del dominio emanado de autoridad competente.

Sin embargo, el establecimiento de las personas ya venía dándose de manera espontánea y contaba con una dinámica propia al momento de intervenir la administración colonial, por lo que no hubo más opción que comenzar a reglamentar las situaciones de facto que se venían presentando. Aunado a este hecho, los dirigentes españoles en el territorio no daban cumplimiento a las órdenes emitidas desde la península, porque solo buscaban favorecer sus propios intereses.

La situación caracterizada por desorden en la ocupación del territorio, negligencia o incapacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley y expedición tardía de reglamentaciones con el propósito de legalizar situaciones ya consolidadas fácticamente, trascendió del periodo colonial, ya que después de la independencia y una vez establecida la nueva República las autoridades no fueron capaces de poner en marcha las medidas necesarias para superar los problemas heredados de la dominación española.

Asimismo, las acciones en materia de tierras se vieron afectadas por la inestabilidad política del siglo XIX, acompañada por la conservación de los criterios aplicados a la administración de la tierra durante el periodo colonial y que no respondían a la nueva realidad del país. Igualmente, en la primera mitad del siglo XX se vivieron fuertes contiendas agrarias, entre los campesinos que

luchaban para que fuera reconocido el trabajo que habían realizado en sus fundos (aspiración positivizada en la normativa) y grandes terratenientes, quienes pretendían acreditar su propiedad mediante la simple exhibición de títulos, amparados en la consagración constitucional de la propiedad privada; a este enrarecido panorama contribuyó la discordante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, dado que por un lado exigía títulos originarios emitidos por el Estado para acreditar indubitablemente el dominio privado, mientras que por otro lado validaba judicialmente las apropiaciones hechas cuando había transcurrido un determinado tiempo.

Luego se presentaron constantes cambios en la institucionalidad agraria, lo que dificultó la actuación de las autoridades dada la variación de competencias y de entes habilitados para ejercerlas; y por último, causó serios inconvenientes la oscilación en cuanto a los mecanismos empleados para afectar la estructura de tenencia de la tierra, porque se pasó de la intervención directa por parte del Estado a dejar que el mercado realizara las modificaciones a través de la dinámica de oferta y demanda.

A partir de esos antecedentes y con fundamento en los datos recopilados desde el 2010 sobre el estado actual del campo colombiano, con énfasis en la tenencia de la tierra, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se dispuso un plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural (A.F., 2016, p. 16), cuyo objetivo es que en 10 años sean tituladas un total de 7.000.000 millones de hectáreas.

Siguiendo los postulados del Acuerdo, que fue incluido en la Constitución Política, se reformaron las entidades del sector agropecuario, creando un nuevo arquetipo institucional, y se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, para facilitar la adjudicación de baldíos a partir de un nuevo modelo: la titulación de tierras pasaría a ser por oferta -intervención directa del Estado-, mediante

un procedimiento único y la entrega se haría a partir de un sistema de puntos determinado en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

No obstante, hasta la fecha la informalidad en la tenencia de la tierra se sitúa en un 54 %, por lo que en más de la mitad de las relaciones que hay entre las personas y los inmuebles rurales se carece de un título jurídico que acredite con certeza la clase de vínculo existente. De la misma manera, las instituciones creadas para desarrollar esta política no han sido eficaces, dado que enfrentan disminuciones presupuestales, tienen poca presencia en las áreas rurales y recibieron un volumen muy alto de procesos acumulados que desbordaron su capacidad de respuesta.

Ante este panorama se hace imprescindible replantear el paradigma tácito que existe en el ordenamiento colombiano según el cual es competencia privativa de las autoridades administrativas adjudicar inmuebles rurales de carácter baldío, porque está demostrado que a lo largo del tiempo esta fórmula ha sido ineficaz, lo que ha llevado a desconocer postulados de raigambre constitucional como el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a ignorar el carácter adjudicable inherente a la naturaleza jurídica de dichos predios.

Por consiguiente, debe permitirse usucapir esta clase de inmuebles a fin de que sea un juez el que otorgue la titularidad a la persona que está viviendo y trabajando en la respectiva heredad. La intervención de los jueces no supone la derogatoria del trámite administrativo, porque su actuación sería concurrente con las entidades que adelantan procesos de adjudicación; además, solo podrían conocer de solicitudes que versen sobre baldíos adjudicables, ya que los reservados tienen la titulación prohibida por la ley y solo pueden ser objeto de contratos de uso y explotación suscritos entre la Agencia Nacional de Tierras y las personas que en ellos se encuentren, dado que dichos actos no suponen transferencia del dominio.

La posibilidad de prescribir inmuebles rurales baldíos es jurídicamente admisible en la medida en que la legislación vigente realiza una indebida calificación de los sujetos que desarrollan su proyecto de vida en esos predios, ya que al nominarlos como ocupantes aplica la figura de la ocupación, que es un modo de adquirir la propiedad de cosas muebles que no tienen dueño; características que no corresponden a las de los baldíos, los cuales son inmuebles -que hacen parte del suelo- y su dominio es asignado al Estado por expresa disposición legal (artículo 675 del Código Civil).

Además, esa posición da continuidad al yerro teórico de los juristas modernos, quienes asimilaron la figura de la ocupación a la tradición, ignorando que su aplicación procede en supuestos diferentes. Descartada la condición de ocupantes, se determina que los particulares que están viviendo y trabajando en predios rurales de carácter baldío son poseedores, porque en el vínculo que establecen con la tierra están los dos elementos constitutivos de la institución posesoria: el *corpus* y el *animus*.

El primero corresponde a los actos materiales ejercidos sobre la cosa. En los baldíos serían las actividades agropecuarias mediante las cuales se explota la tierra; estas eran una de las condiciones requeridas para la adjudicación en vigencia de la Ley 160 de 1994 y continúan siendo reconocidas tras la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, puesto que dan prelación al momento de otorgar derechos sobre los baldíos.

El segundo es la convicción que tiene el individuo de ostentar la titularidad del bien, que en el caso de las personas asentadas en baldíos debe presumirse, porque es muy difícil de constatar, ya que implica hacer un examen del fuero interno de la persona para establecer si se considera propietario. Además, el hecho de que el 72.7 % de quienes habitan el campo se reconozcan a sí

mismos como dueños de los fundos en los que viven y trabajan -como lo arrojó el Censo Nacional Agropecuario- es un indicador que respalda esa presunción.

También debe considerarse la posición de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, según la cual las personas se encuentran respecto de las cosas en una de estas tres posiciones: mera tenencia, posesión o propiedad. Cualquier acto o negocio jurídico de carácter real tiene que enmarcarse en alguna de esas categorías para considerarse válido, y es la posesión la que procede en ausencia de título y ejercicio de actos de señorío, permitiendo la obtención del respectivo derecho real.

Igualmente, el paso del tiempo ha llevado a la configuración de unas expectativas legítimas que son susceptibles de protección judicial y cuya titularidad ostentan quienes viven y trabajan en inmuebles rurales baldíos, porque las autoridades han sido negligentes respecto a la recuperación de estos bienes, dado que tienen pleno conocimiento de las apropiaciones realizadas por particulares y no han ejecutado acciones efectivas para impedir que sigan ocurriendo; asimismo, las personas que ocupan tierras baldías creen estar actuando legítimamente, pues suponen que la indiferencia del Estado es una autorización implícita de sus acciones; por último, los procesos que ejecuta la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se adelantan en sus pocas unidades de gestión territorial, lo que dificulta que los campesinos cuenten con asesoría adecuada, puedan hacerse parte de los trámites y le manifiesten a la Agencia su posición al respecto, con lo que se da un cambio intempestivo en las condiciones creadas por la administración.

De la misma forma, hay que indicar que se configura una desafectación tácita de los baldíos, porque estos son inmuebles fiscales de carácter adjudicable; es decir, que están en el patrimonio público destinados para ser entregados a las personas que determinen las autoridades,

ya que una vez realizados actos de explotación económica se entiende cumplido su propósito, por lo que deben retirarse de la titularidad pública y adjudicarse al respectivo beneficiario.

La prescripción adquisitiva procedería sobre los baldíos rurales adjudicables sin distinción del criterio empleado para su determinación; es decir, que todos aquellos fundos agrarios cuya titularidad detenta el Estado y que no tienen prohibida su transferencia pueden ser susceptibles de usucapión, en la medida en que así se da cumplimiento a la finalidad que tiene esa clase de bienes, los cuales están dentro del patrimonio público con el único propósito de ser transferidos a quienes cumplan con los requisitos dispuestos en la ley.

Sin embargo, debe destacarse el hecho de que en la legislación actual están vigentes dos criterios contrapuestos para determinar la calidad de baldío de una heredad: por un lado, está el parámetro del artículo 675 del Código Civil, según el cual son propiedad del Estado todas aquellas tierras que no pertenecen a nadie; y por otro lado está el postulado de la Ley 200 de 1936 (modificado por la Ley 4 de 1973) que considera baldíos a los predios sobre los que no se ejerce ningún tipo de explotación económica -no se tienen cultivos ni ganados-.

De la misma manera, debe tenerse en cuenta que el artículo 64 de la Constitución consagra el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, que es un mandato constitucional orientado a que los trabajadores agrarios adquieran el dominio pleno de los predios en los que desarrollan su proyecto de vida, evitando quedar en una situación de indefinición permanente, dado que por sus precarias condiciones socioeconómicas son sujetos de especial protección constitucional y el Estado está en la obligación de adoptar las medidas necesarias para efectivizar el ejercicio y disfrute de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Ante la inacción de las autoridades administrativas se requiere de la intervención de los jueces, que como agentes estatales están en la obligación de actuar, pues en el contexto del Estado

Social de Derecho la rama jurisdiccional se constituye como una jurisdicción social, que está orientada a proteger a los ciudadanos, especialmente a aquellos en condiciones de pobreza y exclusión manifiesta; además, bajo ninguna circunstancia puede eludirse el cumplimiento de las obligaciones consagradas en la Carta Política y cuya realización corresponde al Estado, como ocurre con los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales).

Igualmente, la legislación los faculta a conocer -en algunos casos de manera privativa- de asuntos en los que está en discusión el derecho de dominio sobre inmuebles, como lo reconoce la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia; y a través del reconocimiento judicial de la propiedad se asegura una vida digna a quienes viven y trabajan en fundos rurales, porque sus relaciones con la tierra adquieren certidumbre en la medida en que están respaldadas por un título jurídico, el que a su vez permite acceder a un sistema de crédito formal, a través del cual es posible adquirir bienes y servicios que posibilitan una explotación agropecuaria más eficiente que redundan en una mejora sustancial en la calidad de vida.

Del análisis realizado quedan los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el proceso adecuado para que los jueces otorguen la propiedad sobre baldíos? ¿Será pertinente que las personas acudan a la declaración de pertenencia del artículo 375 del Código General del Proceso o habría necesidad de pensar en otro procedimiento?

Además, ¿Cuál es la extensión que debe titularse? ¿Debe reconocerse el dominio sobre las extensiones que han sido efectivamente explotadas o habría que ceñirse a lo que disponga la Unidad Agrícola Familiar (UAF) para la respectiva región en la que esté ubicada el predio cuya adjudicación se solicita?

Finalmente, ¿cuál debería ser la definición de baldío rural? ¿Tiene que prevalecer el amparo al patrimonio público y considerar como tales a las heredades que carecen de antecedentes

registrales o son aquellos fundos que permanecen incultos, siguiendo los postulados de la función social que le es inherente a la propiedad? Estas discusiones quedan abiertas y su respuesta deberá ser abordada en trabajos posteriores.

## Bibliografía

- Acto Legislativo 1 de 1936. Diario Oficial Año LXXII No. 23263. Bogotá D.C., Colombia.
- 22 de agosto de 1936. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>
- Acto Legislativo 2 de 2017. Diario Oficial 50.230. Bogotá D.C., Colombia. 11 de mayo de 2017. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_02\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2017.html)
- Agencia de Noticias UN. 28 de febrero de 2019. *Peligra la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz*. Agencia de Noticias UN. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/peligra-la-reforma-rural-integral-del-acuerdo-de-paz.html?fbclid=IwAR0S1u6CY1Jixw535SqtXQeTPu7cR7RFTyuQeL6Hjonu92iJvTtojfVxEyY>
- Agencia de Renovación del Territorio. 2019. *Quiénes Somos*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca\\_de\\_la\\_entidad/quienes\\_somos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca_de_la_entidad/quienes_somos)
- Agencia Nacional de Tierras. 2017. *Resolución 740 de 2017*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/06/Resolucion-740-de-2017.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. 2018. *Acuerdo 58 de 2018*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/ACUERDO-58-BALDIOS-INADJUDICABLES.pdf>

- Agencia Nacional de Tierras. 2019. *Resolución 12096 de 2019*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2019/08/RESOLUCION-12096.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. 2018. *Lineamiento sobre Restricciones y Condicionantes en la Formulación de los POSPR*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/POSPR-G-010-LINEAMIENTO-RESTRICCIONES-Y-CONDICIONANTES.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Leyer.
- Beltrán Muñoz, Gabriel Alfonso. 19 de junio de 2019. *Principales Aspectos Rurales del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. En Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras, de Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Akal, S.A.
- Cablenoticias. 14 de marzo de 2019. *La Otra Cara de la Moneda: Directora Agencia Nacional de Tierras, Myriam Martínez*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=9YyUPpmMDe8>
- Caicedo Escobar, Eduardo. 1995. Folio de matrícula inmobiliaria en medio documental y magnético. En Eduardo Quiceno Álvarez, *Derecho notarial y registral* (pp. 161-186). Bogotá D.C., Colombia: Editorial Jurídica Dike.
- Caicedo Escobar, Eduardo. 2006. Derecho agrario, fundamento constitucional y desarrollo legislativo. En Óscar Darío Amaya Navas, *Lecturas sobre derecho agrario* (pp. 223-272).

Bogotá D.C., Colombia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

- Caracol. 2 de agosto de 2019. *Noticias Caracol: Corte de cuentas, el primer año de Duque*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tceSdjKgtYc>
- Carrejo, Simón. 1965. *Derecho Agrario*. Bogotá D.C., Colombia: Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Celedón, Nohora. 3 de mayo de 2019. *Lo que gana, pierde y empata el gobierno con su Plan*. La Silla Vacía. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://lasillavacia.com/lo-gana-pierde-y-empata-gobierno-su-plan-71424?fbclid=IwAR2o9a8USo-uRZxWcksjUVGY\\_HJeuZbBw3G69P15sID\\_H1ipWBKHwCsoIvk](https://lasillavacia.com/lo-gana-pierde-y-empata-gobierno-su-plan-71424?fbclid=IwAR2o9a8USo-uRZxWcksjUVGY_HJeuZbBw3G69P15sID_H1ipWBKHwCsoIvk)
- Coneo Barbosa, Alcelis. 24 de mayo de 2018. *¿Hacia la consolidación de un estándar de prueba de la buena fe exenta de culpa y su flexibilización: análisis de la cuestión a la luz de las sentencias de restitución de tierras y la sentencia C-330-2016?* En III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. 4 de noviembre de 2004. Radicación 11001-03-06-000-2004-01-592-01. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-06-000-2004-01592-01>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. 29 de abril de 2015. Radicación 25000-23-26-000-2002-00708-01(29175). Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de

[http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-26-000-2002-00708-01\(29175\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-26-000-2002-00708-01(29175))

- Conejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. 29 de febrero de 2016. Radicación 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505). Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=07001-23-31-000-2003-00015-01\(33505\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=07001-23-31-000-2003-00015-01(33505))
- Consejo Nacional Constituyente. 1886. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>
- Correa Henao, Magdalena. 2008. *Libertad de Empresa en el Estado Social de Derecho*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Correa Medina, Jaime Augusto. “*Constitución Económica*”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia: 12 de octubre de 2017.
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. 24 de junio de 1992. T-426-92. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-426-92.htm>
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. 28 de agosto de 1992. T-505-92. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-505-92.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 2 de junio de 1994. C-265-94. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-265-94.htm>

- Corte Constitucional, Sala Plena. 1 de septiembre de 1994. *C-389-94*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-389-94.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 18 de noviembre de 1994. *C-527-94*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-527-94.htm>
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. 4 de abril de 1995. *T-150-95*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-150-95.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 20 de mayo de 1997. *C-237-97*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-237-97.htm>
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. 18 de agosto de 1998. *T-427-98*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-427-98.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 21 de octubre de 1998. *C-597-98*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-597-98.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 28 de agosto de 2002. *C-695-02*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-695-02.htm>
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. 17 de octubre de 2002. *T-881-02*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-881-02.htm>

- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. 17 de marzo de 2003. *T-227-03*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-227-03.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 7 de septiembre de 2004. *C-865-04*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-865-04.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 15 de marzo de 2006. *C-189-06*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-189-06.htm>
- Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión. 12 de junio de 2008. *T-585-08*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-585-08.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 25 de febrero de 2009. *C-133-09*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-133-09.htm>
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. 23 de septiembre de 2011. *T-702-11*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-702-11.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 29 de marzo de 2012. *C-255-12*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-255-12.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 18 de abril de 2012. *C-288-12*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-288-12.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 25 de julio de 2012. *C-592-12*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-592-12.htm>

- Corte Constitucional, Sala Plena. 23 de agosto de 2012. *C-644-12*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-644-12.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 4 de septiembre de 2013. *C-613-13*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-613-13.htm>
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión. 9 de julio de 2014. *T-488-14*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-488-14.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 7 de abril de 2015. *C-148-15*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-148-15.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 30 de septiembre de 2015. *C-623-15*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-623-15.htm>
- Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. 2 de junio de 2016. *T-293-16*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-293-16.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 27 de julio de 2016. *C-388-16*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-388-16.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 17 de agosto de 2016. *C-493-16*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-439-16.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. 8 de febrero de 2017. *C-077-17*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-077-17.htm>

- Corte Constitucional. 7 de febrero de 2019. *Audiencia Pública - régimen de tierras y reforma agraria*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.facebook.com/corteconstitucionaldecolombia/videos/390820398349248/>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 22 de octubre de 1997. *Expediente No. 4977*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 24 de noviembre de 2014. *STC16151-2014*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 11 de marzo de 2015. *STC2628-2015*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 10 de agosto de 2015. *STC10474-2015*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 16 de febrero de 2016. *STC1776-2016*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 27 de abril de 2016. *STC5201-2016*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>

- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. 27 de julio de 2016. *STC10205-2016*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
- Charry Urueña, Juan Manuel. 2013. *Constitución Agrícola*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/constitucional-y-derechos-humanos/constitucion-agricola>
- Decreto 410 de 1971. Diario Oficial Año CVIII No. 33.339. Bogotá D.C., Colombia. 27 de marzo de 1971. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1833376>
- Decreto 2811 de 1974. Diario Oficial Año CXI No. 34.243. Bogotá D.C., Colombia. 18 de diciembre de 1974. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019314>
- Decreto 2324 de 1984. Diario Oficial Año CXXI No. 36.780. Bogotá D.C., Colombia. 18 de septiembre de 1984. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1436346>
- Decreto 1071 de 2015. Diario Oficial 49.523. Bogotá D.C., Colombia. 26 de mayo de 2015. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Documents/Actualizaci%c3%b3n%2018%20de%20junio%20de%202019.pdf>
- Decreto Ley 2363 de 2015. Diario Oficial No. 49.719. Bogotá D.C., Colombia. 7 de diciembre de 2015. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2363\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2363_2015.html)

- Decreto Ley 902 de 2017. Diario Oficial 50.248. Bogotá D.C., Colombia. 29 de mayo de 2017. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0902\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0902_2017.html)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2014. *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>
- Dirección Nacional de Estadística (DANE). 2016. *Tercer Censo Nacional Agropecuario: Tomo 1 Memorias*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo1-Memorias.pdf>
- Dirección Nacional de Estadística (DANE). 2016. *Tercer Censo Nacional Agropecuario: Tomo 2 Resultados*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Dueñas Ruíz, Oscar José. 2009. *Lecciones de Hermenéutica Jurídica*. 5ta edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Espinosa, Felipe. 24 de mayo de 2019. *Implementación, Retos y Asuntos Problemáticos*. En IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras, de Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Franco Cañas, Angélica María & De los Ríos Carmenado, Ignacio. 2011. Reforma Agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. En

*Cuadernos de Desarrollo Rural* (pp. 93-119). Bogotá D.C., Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- García de Enterría, Eduardo. 1998. *Dos Estudios sobre la Usucapión en Derecho Administrativo*. Tercera edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Civitas S.A.
- Giraldo Ángel, Jaime & Giraldo López, Oswaldo. 2013. *Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica*. 11va edición. Bogotá D.C., Colombia: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- González, Ximena. 28 de julio de 2017. *En Colombia, cerca del 60% de los predios registrados no coincide con catastro*. Asuntos Legales. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/en-colombia-60-de-los-predios-registrados-no-coincide-con-catastro-2531058>
- *Gran Enciclopedia Espasa*. 2005. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Espasa Calpe S.A.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos & Baptista Lucio, Pilar. 2014. *Metodología de la Investigación*. 6ta edición. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Hinestrosa, Fernando. 2005. *Apuntes de Derecho Romano: Bienes*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Hinestrosa, Fernando. 2006. *La Prescripción Extintiva*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. 9 de abril de 2019. *Actualización Informe 3 del Instituto Kroc Hacia una paz de calidad en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de

[https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacio\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)

- Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. 9 de abril de 2019. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523\\_informe\\_3\\_final\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf)
- Instrucción Administrativa 1 de 2017. Diario Oficial No. 50.154. Bogotá D.C., Colombia. 17 de febrero de 2017. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol\\_e9985c621b5b4d678df9d24496226a6f](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_e9985c621b5b4d678df9d24496226a6f)
- Iriarte Martínez, Fernando. 2009. *Diccionario Jurídico*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Skla.
- Jiménez Castellanos, Luis Alejandro. 27 de junio de 2019. *Panel Acceso a Tierras*. En III Foro Defensorial sobre Derechos del Campesinado “Reforma Rural Integral y Justicia Agraria”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Justicia. 7 de febrero de 2019. *Hay que analizar si se puede administrar algo sin tener certeza*. El Tiempo. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-realizo-audiencia-publica-sobre-tierras-reforma-rural-y-agraria-324072?fbclid=IwAR2DvICE4fyFW7bitLm40KbeJ4kv4dxVl60YirCld51zBaWUogs6UsqHcng>
- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y Protesta Campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad Nacional.

- Legispe. Productor. 6 de junio de 2017. *Métodos de Investigación Jurídica – Roxana Sotomarin*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=QkmLQeMMGpI>
- Ley. Congreso General de Colombia. Villa del Rosario, Norte de Santander, Colombia. 13 de octubre de 1821. Recuperado de [http://www.bdigital.unal.edu.co/21/34/leyes\\_de\\_1821.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/21/34/leyes_de_1821.pdf)
- Ley 57 de 1887 (Código Civil). Diario Oficial Año XXIII No. 7.019. Bogotá D.C., Colombia. 20 de abril de 1887. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1789030>
- Ley 153 de 1887. Diario Oficial Año XXIII No. 7.151. Bogotá D.C., Colombia. 24 de agosto de 1887. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792950>
- Ley 120 de 1928. Diario Oficial Año LXIV No. 20958. Bogotá D.C., Colombia. 30 de noviembre de 1928. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1792615>
- Ley 200 de 1936. Diario Oficial Año LXXIII No. 23388. Bogotá D.C., Colombia. 21 de enero de 1937. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>
- Ley 9 de 1961. Diario Oficial No. 30.472. Bogotá D.C., Colombia. 21 de marzo de 1961. Recuperado de [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley\\_0009\\_1961.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley_0009_1961.htm)
- Ley 4 de 1973. Diario Oficial No. Año CX No. 33.828. Bogotá D.C., Colombia. 29 de marzo de 1973. Recuperado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1786293>

- Ley 10 de 1978. Diario Oficial Año CXV No. 35.077. Bogotá D.C., Colombia. 4 de agosto de 1978. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1566544>
- Ley 57 de 1985. Diario Oficial Año CXXII No. 37.056. Bogotá D.C., Colombia. 5 de julio de 1985. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1609959>
- Ley 160 de 1994. Diario Oficial 41.479. Bogotá D.C., Colombia. 5 de agosto de 1994. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html)
- Ley 388 de 1997. Diario Oficial 43.127. Bogotá D.C., Colombia. 18 de julio de 1997. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Ley 1133 de 2007. Diario Oficial 46.595. Bogotá D.C., Colombia. 10 de abril de 2007. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1133\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1133_2007.html)
- Ley 1448 de 2011. Diario Oficial 48.096. Bogotá D.C., Colombia. 10 de junio de 2011. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)
- Ley 1561 de 2012. Diario Oficial 48.488. Bogotá D.C., Colombia. 11 de julio de 2012. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1561\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1561_2012.html)
- Ley 1564 de 2012. Diario Oficial No. 48.489. Bogotá D.C., Colombia. 12 de julio de 2012. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html)
- Machado Cartagena, Absalón. 2009. *La Reforma Rural, Una deuda social y política*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>
- Martínez Cárdenas, Myriam. 26 de junio de 2019. *Los Desafíos de la Interculturalidad en el Marco del Ordenamiento Social de la Propiedad*. En Ciclo de Conferencias en Derecho de Tierras, de Universidad Externado de Colombia. Bogotá DC., Colombia.

- Martínez Cárdenas, Myriam. 30 de octubre de 2019. *¿Cómo acceder a la tierra en Colombia?* En Gran Cumbre Colombia Rural: innovación, seguridad y desarrollo, de Semana Rural, USAID y ACDI/VOCA. Bogotá D.C., Colombia.
- Matiz Sánchez, Iván Eduardo. “Perspectiva Histórica e Institucional de la Tierra en Colombia”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia: 13 de octubre de 2017.
- Medellín Becerra, Carlos Eduardo. 2009. *Lecciones de Derecho Romano*. 15ta edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Legis.
- Medina C., María Alejandra. 3 de diciembre de 2015. *¿Qué es la Misión para la Transformación del Campo y qué propuso?* El Espectador. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/mision-transformacion-del-campo-y-propuso-articulo-603378>
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTCC). 2015. *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTCC). 2015. *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz – Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo Tomo I*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>

- New York Times IW. 13 de junio de 2019. *De cumplirse, acuerdo de paz en Colombia tardaría años*. Kien y Ke. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.kienyke.com/nytiw/de-cumplirse-acuerdo-de-paz-en-colombia-tardaria-anos>
- Neva Díaz, Nelson Javier. 2014. *Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases\\_conceptuales\\_procesos\\_regula\\_propie\\_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a](https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a)
- Nieto Escalante, Juan Antonio. 24 de mayo de 2018. *Acercamiento del catastro y el registro a la realidad del territorio y su aporte a la seguridad jurídica*. En III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Niño Ruíz, Alexander. Formal and Informal Housing Practices in Bogotá, Colombia: the experience of Metrovivienda and Juan XXIII. En Mauricio Rengifo Gardeazábal, *Revista de Derecho Privado* (pp. 183-206). Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://derechoprivado.uniandes.edu.co/components/com\\_revista/archivos/derechoprivado/pri149.pdf](https://derechoprivado.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechoprivado/pri149.pdf)
- Noticias Uno Colombia. 7 de agosto de 2018. *Agencia Nacional de Tierras quedaría desfinanciada en el gobierno Duque*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ABEakWxUiDI&t=29s>
- Ocampo, Miguel. 23 de mayo de 2019. *Garantías de derechos territoriales a los sujetos de acceso a la tierra. ¿Cuáles son las dificultades de estos sujetos en el trámite del Decreto?* En IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras, de Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2012. *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo\\_General\\_para\\_la\\_terminacion\\_del\\_conflicto.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2016. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2019. *Cronología del Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/cronologia.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sin Fecha. *Derecho Agrario y Justicia Agraria*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.fao.org/3/E8734S/E8734S.pdf>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2018. *Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>
- Peláez Hernández, Ramón Antonio. “*Interdictos Posesorios*”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia: 7 de febrero de 2017.

- Peláez Hernández, Ramón Antonio. 24 de mayo de 2018. *Reflexiones en torno a la propiedad privada en Colombia*. En III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Perelman, Chaim. 1979. *La Lógica Jurídica y la Nueva Retórica*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Civitas, S.A.
- Pimiento Echeverri, Julián Andrés. 2011. Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código Civil. *Revista de Derecho Privado*, (21), pp. 207-232. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/2988>
- Pimiento Echeverri, Julián Andrés. 2015. *Derecho Administrativo de Bienes*. Bogotá D.C., Colombia. Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Pimiento Echeverri, Julián Andrés. 24 de mayo de 2018. *Diferentes formas de tenencia de la tierra*. En III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras, de Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Pimiento Echeverri, Julián Andrés. 23 de mayo de 2019. *Estructura y Contenido del Contenido del Decreto Ley 902 de 2017: Aciertos y desaciertos*. En IV Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras, de Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Política. 2 de septiembre de 2019. *Legalización de tierras les cambió la vida a 1.058 familias en Ovejas*. El Tiempo. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-legalizo-1-058-predios-en-ovejas-sucre-408038>
- Portafolio. 4 de febrero de 2019. *Habrá auge de títulos de propiedad a campesinos*. Portafolio. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de

<https://www.portafolio.co/economia/habra-auge-de-titulos-de-propiedad-a-campesinos-525977?fbclid=IwAR2d4Qt9QkW-U821YverTr-QR2YGGQOt0Y-IyrJ-wNIUlpstrmj0KGYJDartY>

- Real Academia Española. 2016. *Diccionario del Español Jurídico*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://dej.rae.es/>
- Real Academia Española. 2018. *Diccionario de la Lengua Española*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://dle.rae.es/>
- Redacción Economía. 13 de julio de 2019. *La Agencia Nacional de Tierras acelera la formalización de predios rurales*. El Espectador. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.elespectador.com/economia/la-agencia-nacional-de-tierras-acelera-la-formalizacion-de-predios-rurales-articulo-870827>
- Medina C., María Alejandra. 3 de diciembre de 2015. *¿Qué es la Misión para la Transformación del Campo y qué propuso?* El Espectador. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/mision-transformacion-del-campo-y-propuso-articulo-603378>
- Molina Betancur, Carlos Mario. 2011. La Protección de los Derechos Sociales en Colombia: Entre revolución y activismo judicial. En Andrés Mejía Vergnaud, *Divergencias Constitucionales: Visiones críticas de la Constitución de 1991* (pp. 17-67). Bogotá D.C., Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Rengifo Gardezabal, Mauricio. Teorías de la Posesión. En Mauricio Rengifo Gardezabal, *Revista de Derecho Privado* (pp. 3-75). Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://derechoprivado.uniandes.edu.co/components/com\\_revista/archivos/derechoprivado/pri154.pdf](https://derechoprivado.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechoprivado/pri154.pdf)

- Rengifo Gardeazábal, Mauricio. 2011. *Teoría General de la Propiedad: Bases para la construcción de un derecho civil realista en el ámbito de la tradición jurídica romana*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis S.A.
- Resolución 000261. Bogotá D.C., Colombia. 21 de junio de 2018. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>
- Rodríguez Ortega, Julio Armando. 2014. *Metodología de la Investigación: Proceso aplicado a las ciencias jurídicas*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Leyer.
- Sanabria Ramírez, Diana Carolina. 2019. *El Derecho al Acceso Progresivo a la Propiedad de la Tierra*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/03/Documento-de-Trabajo-N2\\_CAPAZ\\_22.03\\_Sanabria.pdf](https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/03/Documento-de-Trabajo-N2_CAPAZ_22.03_Sanabria.pdf)
- Sánchez Rodríguez, Juan Camilo. 25 de mayo de 2018. *Desafíos de la distribución de tierras en el marco de la restitución de tierras*. En III Jornadas Internacionales en Derecho de Tierras. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Senado de la República de Colombia. 2019. *Pero... ¿Qué es la Constitución Política?* Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/privacidad/item/11157-pero-que-es-la-constitucion-politica>
- Significados. Sin Fecha. *Significado de Metodología de Investigación*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.significados.com/metodologia-de-la-investigacion/>
- Ternera Barrios, Francisco. 2015. *Derechos Reales*. 4ta edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis S.A.

- Ternera Barrios, Francisco. El concepto de “bien baldío rural”. En Marcela Castro de Cifuentes, *Anuario de Derecho Privado* (pp. 73-107). Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://derechoprivado.uniandes.edu.co/images/stories/pdf/03-Ternera.pdf>
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. 2019. *Matrícula Inmobiliaria*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.catastrobogota.gov.co/es/glosario/matricula-inmobiliaria>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). 30 de diciembre de 2019. *¿Qué es el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural?* Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Q3Z0An4VY1w>
- Uprimny, Rodrigo & Rodríguez, César Augusto. 2005. *Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2005/12/Constituci%C3%B3n-y-modelo-econ%C3%B3mico-en-Colombia.pdf>
- Valbuena Leguízamo, José Alfonso. 2015. *Manual Básico de Derecho Agrario: De la cosmogonía indígena a 1810*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de [https://www.uniagraria.edu.co/wp-content/uploads/2016/03/DerechoAgrario\\_Ebook-1-1.pdf](https://www.uniagraria.edu.co/wp-content/uploads/2016/03/DerechoAgrario_Ebook-1-1.pdf)
- Valencia Zea, Arturo. 1987. *Derecho Civil: Tomo II derechos reales*. 8ta edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis S.A.
- Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo. 2010. *Bienes*. 12a edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis S.A.

- Vélez, Juanita. 13 de mayo de 2016. *Las diez conclusiones del censo que le tomó la foto al campo*. La Silla Vacía. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://lasillavacia.com/historia/las-diez-conclusiones-del-censo-que-le-tom-la-foto-al-campo-55820>
- Vélez, Juanita. 17 de diciembre de 2017. *La implementación a paso de tortuga en lo más transformador*. La Silla Vacía. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://lasillavacia.com/la-implementacion-paso-de-tortuga-en-lo-mas-transformador-63924?fbclid=IwAR26uD9VTXPPOu9UjC0Ueca-Gb2KVrrdTdBNC7CXaQYKYkNmzn7yontbokA>
- Vélez, Juanita y Ávila Cabrera, Adelaida. 5 de agosto de 2019. *Duque avanza en lo básico del Acuerdo pero no en lo que daría capital político a la FARC*. La Silla Vacía. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://lasillavacia.com/duque-avanza-lo-basico-del-acuerdo-no-lo-le-daria-capital-politico-farc-72843>
- Vodanovick Haklicka, Antonio. 1993. *Tratado de los Derechos Reales: Tomo primero*. 4ta edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis S.A.
- Zeledón Zeledón, Ricardo. 2003. *Derecho Agrario y Derechos Humanos*. Curitiba, Brasil: Editorial Juruá.
- Zeledón Zeledón, Ricardo. 2004. *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).