

**IMPLICACIONES JURÍDICAS EN EL RÉGIMEN DE BALDÍOS DE LA NACIÓN  
DE LA LEY 1776 DE 2016, MEDIANTE LA CUAL SE CREAN LAS ZONAS DE  
INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL- ZIDRES.**

**PABLO MESA URHAN  
TOMÁS RUIZ SUAREZ**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLÍN  
2016**

**IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA LEY 1776 DE 2016, QUE CREA LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL-  
ZIDRES, EN EL RÉGIMEN DE BALDÍOS DE LA NACIÓN.**

**PABLO MESA URHAN**

**TOMÁS RUIZ SUAREZ**

**Monografía para optar por el título de Abogado**

**Asesora: Nataly Montoya Restrepo**

**Abogada de la Universidad EAFIT**

**Magister en Estudios Urbano-Regionales**

**UNIVERSIDAD EAFIT**

**ESCUELA DE DERECHO**

**MEDELLÍN**

**2016**

**2**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos a Dios por habernos acompañado durante todo este proceso y por brindarnos la serenidad, paciencia y persistencia frente a un arduo trabajo en el que se tenía que dar lo mejor de nosotros como estudiantes y futuros profesionales egresados de la Universidad EAFIT.

A nuestra Universidad EAFIT, la cual ha permitido durante toda nuestra formación académica, poder tener la oportunidad de rodearnos y aprender de grandes profesores y seres humanos.

A los diferentes profesores de la Escuela de Derecho, quienes han sido esa guía en nuestra formación y ese apoyo incondicional para formarnos no solamente como Abogados, sino más importante aún, como personas íntegras al servicio de nuestra comunidad.

A nuestros padres, quienes han sido nuestro soporte y motor en todo momento para hacer las cosas bien y nunca renunciar a los grandes retos impuestos.

A nuestra profesora, asesora y coautora del presente Trabajo de Grado, la Profesora Nataly Montoya, quien ha sido ese faro y esa guía incondicional basada en la alta exigencia y en el continuo aprendizaje. Con ella, hemos aprendido y moldeado múltiples cualidades como abogados y como personas tales como la dedicación y perseverancia por hacer y lograr que las cosas sean las mejores.

## CONTENIDO

Pág.

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>I. La ruralidad en Colombia: principales problemas, estructura de tenencia de la tierra y retos</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Concepto y evolución de la regulación de los bienes baldíos en Colombia</b> .....	<b>15</b>
1. Aproximación al concepto de bien baldío .....	15
2. Evolución de la regulación de los bienes baldíos en Colombia.....	16
2.1 Primer periodo .....	16
2.2 Segundo periodo .....	17
2.3 Tercer periodo .....	18
2.4 Cuarto periodo .....	19
2.5 Quinto periodo .....	20
2.6 Sexto periodo .....	21
2.7 Séptimo periodo .....	24
2.8 Octavo periodo .....	26
<b>III. Régimen jurídico actual de los bienes baldíos de la Nación</b> .....	<b>34</b>
1. Constitución Política de 1991 .....	34
2. Legislación vigente .....	37
3. Reglamentación Vigente .....	55
4. Jurisprudencia de las Altas Cortes.....	64
<b>IV. Implicaciones jurídicas de la Ley 1776 de 2016 en el régimen de baldíos de la Nación--</b> .....	<b>71</b>
<b>V. Conclusiones finales</b> .....	<b>92</b>
<b>VI. Bibliografía</b> .....	<b>103</b>
<b>VII. Anexos</b> .....	

## INTRODUCCIÓN

El pasado mes de enero, se expidió la Ley 1776 de 2016, mediante la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social - Zidres-, luego de surtir un trámite legislativo cuya duración fue exactamente de 9 meses y 13 días, que transcurrieron desde la radicación de la iniciativa por parte del Ministro del Interior Juan Fernando Cristo, en la Cámara de Representantes, el 16 de abril de 2015, hasta su sanción por el Presidente de la República Juan Manuel Santos, el 29 de enero de 2016.

Conviene señalar que la Ley 1776 de 2016 está conformada por treinta y dos artículos y se encuentra dividida en 10 capítulos. En el primero se presentan las disposiciones preliminares; en el segundo se habla sobre los proyectos productivos; el tercero expone el nuevo Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres y sus instancias de coordinación; el cuarto refiere los instrumentos de fomento, nombra algunos incentivos y garantías, y explica las alternativas de cofinanciación de los planes o programas de desarrollo rural que se desarrollarán en las Zidres; en el sexto se plantea lo relativo a la participación asociativa del pequeño productor; el séptimo se refiere a la modernización tecnológica e innovación; en el octavo se asignan algunas competencias y obligaciones; el noveno crea el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, y el décimo menciona las disposiciones generales.

Por lo que se refiere al objeto de esta Ley, el artículo 1º es claro al afirmar que las Zidres serán,

(...) territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (...), que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

Con todo, según este artículo, las Zidres deberán estar ubicadas en el territorio nacional, aisladas de los centros urbanos más significativos y que demandan elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas. Además se situarán en lugares con baja densidad poblacional y altos índices de pobreza y que carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. En este sentido, el artículo 2º de la Ley señala que el objetivo de las Zidres es que se

conviertan en el “nuevo modelo de desarrollo económico regional”, a partir de la promoción del “acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la Nación”. También por medio del fomento de “desarrollo de infraestructura para la competitividad en las Zidres y las Entidades Territoriales en las que se establezcan dichas zonas” y de la “consolidación de la paz y la convivencia, mediante mecanismos encaminados a lograr la justicia social y el bienestar de la población dedicada a la actividad rural” , entre otros.

Ahora, el trámite del proceso legislativo no fue pacífico, éste suscitó duras críticas principalmente por los partidos Polo Democrático y Alianza Verde, la Comisión Colombiana de Juristas, organizaciones internacionales como OXFAM International y algunas organizaciones campesinas. Dentro de los argumentos esgrimidos en contra del proyecto de Ley, el más recurrente alegaba que se trataría de “un instrumento que legalizaría la acumulación irregular de predios —con antecedentes de baldíos— por parte de empresas nacionales y extranjeras, causando efectos negativos en términos de concentración y expropiación de tierra” (OXFAM, 2015). Para el senador Jorge Robledo, quien presentó ponencia negativa, con el proyecto de Ley se estaría modificando el régimen de baldíos “usando la estrategia del ocultamiento”, además afirmó que “el truco es que el Gobierno no escritura, pero se entrega en concesión a 30, 40, 60 años, y nos dicen que eso no modifica el régimen de baldíos”. (El Espectador, 2015). También se cuestionó el proyecto de Ley porque permitiría la adjudicación de tierras baldías de la Nación a favor de empresas nacionales o extranjeras y porque los derechos a la tierra de los propietarios se verían afectados ya que al considerar las Zidres de utilidad pública e interés social, existiría la posibilidad de que sean expropiados. (OXFAM, 2015).

Simultáneamente este proceso legislativo generó grandes controversias y se vieron rivalizadas dos perspectivas sobre la manera y las estrategias para impulsar el desarrollo rural en Colombia. En este orden de ideas, los que censuraron el proyecto, defendieron la postura de que el desarrollo rural en Colombia debe partir del fomento de la agricultura familiar o en otras palabras, del apoyo de los pequeños productores. Por otro lado, el Gobierno, y los demás partidos políticos, afirman que el sector rural necesita

indiscutiblemente de la inversión pública, privada, nacional e internacional, para lograr el desarrollo que se pretende sin perjudicar a los pequeños productores. Pues bien, dado que el proyecto de Ley fue aprobado con unos contenidos muy específicos, ello no puede llevar a afirmar que esta vez prevaleció una de las dos posturas. Sin embargo, más allá de la discusión acerca de los modelos para impulsar el desarrollo rural en el país, como se ha visto, uno de los temas más impactados con la expedición de la Ley 1776 fue el cambio en el régimen jurídico de los bienes baldíos de la Nación que tienen una regulación concreta en el ordenamiento jurídico colombiano.

Es aquí donde el trabajo de grado pretende centrarse. No se trata entonces de despreciar el contexto ni evadir las preguntas o críticas a la Ley, sino analizar cuáles son las principales implicaciones jurídicas en el régimen de baldíos de la Nación que tiene la Ley 1776 de 2016 “mediante la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)”. Es preciso advertir además, que se emprenderá un estudio normativo, por lo que el análisis casuístico y de derecho comparado se encontrará en un segundo plano y se utilizará como apoyo en caso sólo de ser necesario. Conviene señalar también que la expedición de la Ley por sí sola no es suficiente y que para conocer exactamente cuál es el efecto que genera sobre el tema elegido en esta monografía, será necesario esperar la reglamentación que de la misma haga el Gobierno Nacional. No obstante la anterior advertencia, el trabajo de grado se limitará a analizar la Ley 1776 de 2016.

Así las cosas, el texto está dividido en cuatro capítulos: en el primero, se hará una contextualización sobre la situación de la ruralidad en Colombia, se expondrán los principales problemas que tiene, la estructura de tenencia de la tierra y los retos a los que se enfrenta. En el segundo capítulo, se hará una aproximación al concepto de bien baldío y se detallarán los antecedentes normativos y la evolución que ha tenido la regulación de estos en Colombia. El tercer capítulo se concentrará en la presentación del régimen jurídico actual de los bienes baldíos de la Nación, y en el cuarto y último se desarrollará todo el análisis encaminado a la determinación del impacto que en términos jurídicos representa la expedición de la Ley 1776 de 2016 para el tema concreto de los bienes baldíos.





## **I. LA RURALIDAD EN COLOMBIA: PRINCIPALES PROBLEMAS, ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA Y RETOS.**

Este capítulo parte de reconocer que el país se encuentra en un momento en el cual su mirada está puesta sobre el mundo rural como uno de los jalonadores del desarrollo, y como un lugar ideal para cimentar las bases de la construcción de la paz (UNDP, 2011, p. 7); de manera que se pretende precisamente como un análisis de la ruralidad en Colombia para exponer los principales problemas por los que atraviesa; la estructura de tenencia de la tierra y los retos que enfrentará en el corto y mediano plazo.

Se hace útil comenzar hablando de la ruralidad. Pero entonces, ¿qué es lo rural? ¿Cuándo se habla de lo rural a qué se está haciendo referencia?. La respuesta a estas preguntas amerita en sí misma un trabajo de grado. La verdad es que los debates que se han dado en la historia mundial sobre el problema de identificar lo que se entiende por rural, han sido muy profundos e interminables, así que a lo sumo se tomará partido por una definición funcional a los objetivos declarados por este trabajo.

En este orden de ideas, la pregunta por la ruralidad ha sido formulada y analizada tanto por enfoques geográficos-espaciales como sociológicos. Desde una aproximación geográfica-espacial, lo rural se define acudiendo principalmente a transformaciones espaciales, y se tiene en cuenta por ejemplo la cercanía y el tamaño de una ciudad. Sobre este enfoque no se pretende ahondar. Ahora, desde la sociología, el problema referido fue ampliamente discutido en la década de 1980 por la sociología anglosajona, y todo este estudio fue transferido a diferentes comunidades académicas latinoamericanas. De toda esa deliberación surgió la sociología de la agricultura, la cual “sustenta su conceptualización de la sociedad rural en base de lo agrario y en especial de la renta de la tierra como categoría constitutiva de las relaciones sociales”. (Romero, 2012). Sobresalen autores clásicos como Gino Germani y Aldo Solari, influenciados por la sociología rural norteamericana de la primera mitad del siglo XX, creada a la luz de la sociología europea y cuyos postulados se basaban en el análisis de la realidad social por medio de categorías duales u opuestas como: “rural – urbano”. (Romero, 2012). Así las

cosas, esta perspectiva sobre la ruralidad resalta dos aspectos: el primero, que lo rural hace referencia exclusivamente a lo agrícola<sup>1</sup>. Los más abiertos, sin dejar de ser una visión limitada decían que lo rural se refiere a lo agropecuario<sup>2</sup>. El segundo, que lo rural se trata de una población dispersa, siempre representando menos del 30% de la población total nacional, por lo que se dice que es una categoría marginal (Secretaría Agricultura de Antioquia, 1999). En consecuencia, esta forma tan extrema de entender la realidad social rural, fue puesta en duda por muchos pensadores que visualizaban lo rural como un mundo más complejo y pluriactivo.

De allí nace la “nueva ruralidad” o “la nueva visión de lo rural”, que asume que la economía rural es multisectorial y está determinada por actividades como: agropecuarias, ambientales, mineras, de servicios, financieras, de construcción, turismo, etc. Lo que en palabras de Romero (2012) significa que lo rural no sigue siendo

... un espacio aislado y caracterizado por la producción primaria, sino visualizarlo como un espacio articulado e integrado de forma diferencial en el cual se intercalan actividades del sistema económico productivo primario, secundario y del tercer sector. Esto plantea de forma diferente el análisis de los fenómenos sociales, y más específicamente los relacionados al sistema económico productivo rural o de territorios de baja densidad poblacional.

Desde la nueva visión de la ruralidad, ésta es un continuo y no un absoluto como se decía antes, es decir, pueden existir lugares más o menos rurales, la dicotomía entre lo urbano y lo rural desaparece para esta perspectiva<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> “El término agrícola es un adjetivo de tipo calificativo que se usa comúnmente para denominar a todas aquellas cosas, actividades o circunstancias que tengan que ver con la actividad de cultivar y de cosechar materias primas que puedan ser luego utilizadas por el ser humano como alimento o con otros fines (como por ejemplo, abrigo o vestimenta). La palabra agrícola proviene de la palabra agricultura, es decir de la cultura de cultivar y de trabajar la tierra, una de las actividades más importantes para la subsistencia humana ya que le permite no depender de manera tan directa de lo que le ofrece la naturaleza si no de proveerse a sí mismo con su propio alimento”. Recuperado de: Definición ABC <<http://www.definicionabc.com/general/agricola.php>>.

<sup>2</sup> “Se designa con el término de agropecuaria a aquella actividad humana que se encuentra orientada tanto al cultivo del campo como a la crianza de animales, es decir, que está en estrecha relación con la agricultura y la ganadería. Debemos destacar que ambas actividades pertenecen a lo que se denomina actividad primaria de la economía” Recuperado de: Definición ABC <<http://www.definicionabc.com/general/agropecuaria.php>>

<sup>3</sup> En general el estado del arte sobre la separación epistemológica entre lo urbano y lo rural propone la inutilidad de esta separación.

En otros términos, la nueva ruralidad implica “mayor complejidad en la comprensión del territorio sumada a actividades productivas de nuevo cuño” (UNDP, 2011. p. 18). Así, el territorio, adquiere nuevas dimensiones y por ende, las relaciones sociales que se establecen con el mismo cambian.

En Colombia el tema de la nueva ruralidad ha permeado las discusiones académicas pero en el nivel de toma de decisiones públicas no se podría hablar de la apropiación plena de dicha visión, debido a que hasta el momento, lo rural y su desarrollo han sido tratados como un problema sectorial y agropecuario. En palabras de Luis Carlos Agudelo Patiño<sup>4</sup> (2006), “Colombia en los últimos 9 años, ha incorporado la ruralidad, entendida esta en sentido amplio como el espacio geográfico y la población rural, sus actividades de subsistencia y producción.”

Esto se evidencia por ejemplo en que el encargado prioritario, como cabeza del sector de lo rural a nivel nacional es el Ministerio de Agricultura, cuando la ruralidad que se acaba de plantear, esa que es más compleja y amplia, desbordaría los “marcos institucionales actuales” (UNDP, 2011. p. 18). En cuanto al ordenamiento territorial, Luis Carlos Agudelo plantea que contrario a lo consagrado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) y teniendo en cuenta que la ruralidad en los municipios colombianos es sumamente diversa, su tratamiento en las normas al respecto debería ponderarse a partir de diferenciar al menos 3 tipos de zonas: 1) las zonas rurales localizadas en entornos de grandes centros urbanos; 2) aquellas zonas rurales no polarizadas con centros urbanos de servicios a la producción agropecuaria y/o a la minería y la agroindustria y, 3) las áreas rurales que constituyen territorios tradicionales de minorías étnicas.

No obstante lo anterior, es pertinente reconocer que Colombia, en términos territoriales, es más rural de lo que se cree o de lo que se quiere creer. El Informe de Desarrollo Humano (UNDP, 2011), propuso un Índice de Ruralidad que no se determina por el tamaño de la población como criterio de clasificación. El índice propuesto:

---

<sup>4</sup> I.F. Esp.Dr. Ordenación Territorial. Profesor Asociado. Escuela de Planeación Urbano-Regional. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. E-mail: [lcagudel@unal.edu.co](mailto:lcagudel@unal.edu.co).

(a) combina la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores; (b) adopta el municipio como unidad de análisis y no el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio); y (c) asume la ruralidad como un continuo (municipios más o menos rurales), antes que como una dicotomía (urbano-rural).

De acuerdo con este Índice, el mundo rural tiene un peso muy grande, y hoy en día más aún porque existen muchos campesinos retornando a sus parcelas. El resultado para 2011, indica entonces que “las tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales (75,5%); allí vive el 31,6% de la población y sus jurisdicciones ocupan el 94,4% del territorio nacional (mapa 1)”. (UNDP, 2011. p. 18). Además, se debe considerar que muchas de las “ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. La “ruralidad” debe entenderse, así, como un continuo, que de hecho no desaparece aún en nuestras grandes urbes”. (Ocampo, 2014. p. 4).

Admitir que Colombia es en su mayoría rural y apropiarse de la nueva visión de la ruralidad, serían los primeros dos pasos “para empezar a cambiar la forma como se planea, ejecuta y evalúa la gestión de los gobiernos, tanto del nacional como de los territoriales”. (UNDP, 2011. p. 18)

Ahora bien, como se indicó al principio, paso seguido se detallarán los principales problemas que tiene el sector rural en Colombia con base en el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011), presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; en el texto denominado La Cuestión Rural y la Construcción de Paz en Colombia (Uribe & Velez 2016); y en el Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2014).

Así, el primer y gran problema que desde décadas ha presentado el sector rural es el conflicto armado. La población rural resulta siendo la más vulnerable, ya que es quien se afecta directamente por el desplazamiento forzado de sus tierras, generando por parte de los grupos ilegales el control del territorio rural y de los cascos urbanos.

El segundo problema se puede concretar en políticas agrarias sin interés de reestructurar la tenencia de tierras dejando como consecuencia un status quo inequitativo en el orden rural en Colombia.

Otro gran problema se presenta en la insuficiencia de los modelos implementados para el desarrollo rural. Son modelos inequitativos y, propician la concentración de la tierra lo que en general propicia, acentúa y mantiene los conflictos rurales.

Adicionalmente, la excesiva explotación productiva, pone en peligro el sector rural en razón del agotamiento de los recursos naturales lo que genera una amenaza de la sostenibilidad ambiental.

Otro de los grandes problemas que afectan indudablemente al sector rural es la gran brecha existente entre el campo y la ciudad, lo que no favorece al desarrollo humano.

Finalmente, se presenta además una débil y deteriorada institucionalidad pública en el campo, lo que favorece la intervención en política de los grupos armados por fuera de la ley.

El hecho de aceptar y comprender los problemas que aquí se detallan lleva a formular unos retos cruciales si se quiere alcanzar un modelo de desarrollo rural conforme a la visión de la nueva ruralidad, más incluyente, equitativo y próspero. Así este trabajo coincide con aquellos ya identificados por las fuentes citadas con anterioridad, a saber:

El principal reto es sin duda hacer de lo rural un eje fundamental del desarrollo del país. Este reto involucra voluntad política y compromiso de la sociedad colombiana.

Aparejado a lo anterior, como causa y consecuencia, se sigue la superación del conflicto armado que por décadas ha afectado al país y especialmente al sector rural; pues así se estaría asegurando la seguridad de los campesinos para la explotación productiva del campo, sin que sean despojados o usurpados de los terrenos. A la vez se presentarían nuevas oportunidades para los pequeños, medianos y grandes empresarios. En esta medida se lograría integrar la cadena de producción y comercialización.

La generación de políticas incluyentes que permitan la participación de todos los sectores productivos y de la ciudadanía en general.

Es importante que se adelanten políticas de desarrollo ambiental sostenible para conservación de ecosistemas.

Otro reto es la competitividad del sector rural, en el nivel nacional e internacional. Lo que implica un aprovisionamiento de infraestructura, tecnología y de las herramientas adecuadas para la explotación agropecuaria.

Por último se hace necesaria la presencia y el fortalecimiento de la institucionalidad en el campo, es decir, que haya una adecuada cercanía entre el ciudadano y el Estado para hacer todos los procesos más eficientes.

Pues bien, en momentos en los que se requiere un nuevo paradigma de desarrollo que conduzca al país a una salida democrática y pacífica de la crisis actual, es evidente que el tratamiento al sector rural debe cambiar en forma significativa. Es necesario entender que la mejor inversión que puede hacer la sociedad colombiana para el logro del crecimiento económico, la justicia social, la estabilidad política y la sostenibilidad ambiental, es en el sector rural. Dicha apuesta, en el sentido en el que había sido advertido en la introducción, es una de las razones que justifican la escogencia del tema de este trabajo.

## II. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA

En este acápite del trabajo se pretende hacer una exposición cronológica del tratamiento normativo que se le ha dado en el ordenamiento jurídico colombiano a los bienes baldíos entre los años 1821 y 1990. En caso de que el lector desee profundizar en este tema histórico-normativo, en los anexos podrá encontrar una presentación mas detallada al respecto. Ahora bien, se hace referencia a dicho período de tiempo puesto que si bien el derecho agrario colonial también aborda parcialmente lo relativo a la adjudicación de bienes baldíos, se trata de un periodo netamente “casuístico, arbitrista e incoherente” (Salazar, 1948). Entonces se aborda esta cuestión desde la República por tratarse de un ciclo “orgánico, humano, metódico y sistemático” (Salazar, 1948) que permite identificar que la primera Ley de la República que se ocupó de estructurar en concreto el tema de los baldíos fue expedida el 13 de octubre de 1821<sup>5</sup>, (Peña, 2013. p. 2). Esta norma se considera como el referente básico de la política de este periodo, y es la primera Ley de fomento de la agricultura en el siglo XIX, usando para ello la venta de baldíos (Machado, 2009, p. 60). Por otro lado, se aborda hasta el año 1990, dado que en el capítulo siguiente se desarrollará el régimen jurídico actual de los bienes baldíos de la Nación a partir de la Constitución Política de 1991.

Para efectos metodológicos, es importante advertir que con el fin de lograr el objetivo propuesto, el lapso de tiempo elegido se dividirá en 8 periodos. En cada periodo se hará referencia tanto a la regulación de la Constitución Nacional vigente en ese momento con relación a los territorios baldíos, como al desarrollo normativo y jurisprudencial que se dio con relación a la adquisición y correlativa adjudicación de tierras

---

<sup>5</sup> Técnicamente antes de la Ley del 13 de octubre de 1821 se expidió la Ley del 29 de septiembre de 1821, pero esta no se dedica a regular en concreto el régimen de baldíos, esta simplemente “asigna bienes nacionales a los que sirvieron a la República desde el año 6º hasta el 9º”. Solo se refiere a las tierras baldías en el numeral 2º del artículo 6º cuando afirma que sobre estas podrán hacerse concesiones por el precio que generalmente se fijare a la fanegada, para el pago de las asignaciones hechas a los militares por la Ley del 6 de enero de 1820.

baldías y el derecho del Estado sobre ellas. Al final de este capítulo se compila la información brindada tanto en una línea cronológica como en mapas conceptuales, para facilitar la comprensión del tema.

## 2.1 Primer período

La Carta Fundamental que rigió en este periodo fue la Constitución de Cúcuta de 1821, en ella nada se dijo sobre las tierras baldías. Sin embargo, a los 13 días del mes de octubre de 1821 se expidió la Ley “Sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensura”, considerando “1º. Que uno de los primeros deberes es fomentar la agricultura por cuantos medios estén a su alcance; 2º Que la enajenación de tierras baldías a precios cómodos y equitativos debe contribuir poderosamente a tan importantes objetos; y 3º. Que los productos de esta enajenación son necesarios para cubrir los inmensos gastos y erogaciones a que están sujetas las rentas públicas”. Esta es la primera norma en la historia de Colombia que dedicó la mayoría de sus artículos a regular el tema de los terrenos baldíos. (Peña 2013. p. 2). Lo que se proponía el Congreso General de la República de Colombia era fomentar la agricultura mediante la enajenación de tierras baldías a precios bajos y a la vez con ese dinero cubrir "los inmensos gastos y erogaciones a que están sujetas las rentas públicas".

Años después, el Libertador Presidente de la República de Colombia, Simón Bolívar, expidió el Decreto del 31 de julio de 1829 (Peña, 2013. p. 2), “sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques”. Allí en sus dos primeros artículos le concedió a los gobernadores de las provincias, facultades para designar baldíos con el fin de controlar en ellos la extracción de maderas preciosas, tintes y sustancias medicinales.

Adicionalmente tanto el artículo 2º del Decreto Legislativo del 7 de junio de 1823, como el artículo 3º del Decreto Legislativo del 25 de julio de 1823, y la Ley del 3 de agosto de 1824 se refirieron a los baldíos. El primero, autorizaba al Poder Ejecutivo para disponer desde dos millones hasta tres millones de fanegadas<sup>6</sup> de baldíos con el objeto de promover

---

<sup>6</sup> “Una fanegada equivale a 6,400 m<sup>2</sup>, es decir a un área de 80 m x 80 m. La fanegada es una expresión y medida de área muy usada en Boyacá y Cundinamarca, Colombia” (Finkeros, 2012)



y fomentar la inmigración de extranjeros (Montalvo, p. 33); el segundo para pagar asignaciones de militares, y la tercera ofrecía tierras baldías a cada una de “las tribus de indígenas gentiles que quieran abandonar su vida errante” (Martínez, 2008. p. 31).

## **2.2 Segundo período**

En este periodo la Constitución sobre la cual se erige todo el sistema jurídico es la de la Nueva Granada<sup>7</sup> del 1 de marzo de 1832. Esta solo se refiere a los terrenos baldíos cuando en su artículo 166 ordena al Congreso a decretar “cierto número de fanegadas de tierras baldías en beneficio de los fondos y rentas de cada provincia”.

El Decreto Ejecutivo del 19 de julio de 1832 básicamente planteaba 3 cosas. La primera es que el Estado era el propietario de las tierras baldías y era el que debía poner en posesión a los reclamantes de estas. La segunda es que atribuía la responsabilidad de practicar de oficio las diligencias sobre dichos baldíos a los jueces, escribanos y demás funcionarios públicos; y la tercera es que asignaba los costos de viajes y otros, a los reclamantes de las tierras baldías. (Peña, 2013.p. 2).

Dos años más tarde, se creó la Ley del 6 de mayo de 1834 “sobre colonización y reparto de tierras baldías”. Esta norma le otorgó tierras baldías a las poblaciones y a los pobladores y consecuentemente les eximió los frutos del diezmo eclesiástico por veinte años (Montalvo, p. 34).

En el año de 1835 se tramitaron 4 Leyes que concedían grandes fanegadas de tierras baldías con diversos fines. La Ley del 26 de mayo las concedía para abrir un camino de herradura por la montaña en el Quindío. (Mutis y Liévano, 1884. p. 76). La Ley del 29 del mismo mes, las concedió a los pobladores del nuevo distrito de Bahía Honda. Luego, la Ley del 23 de abril asignó tierras baldías con el objetivo de establecer los cementerios de extranjeros que no eran católicos, y por último, el 6 de junio, una Ley concedió baldíos a

---

<sup>7</sup> Se hace valioso recordar que la Nueva Granada se forma como “un estado independiente inmediatamente después de la desintegración de la República de la Gran Colombia (1830)” (ECURED, s.f), esto es, una vez se separan Venezuela y Ecuador de la Gran Colombia y comprendía entonces, las Provincias de Bogotá, Tunja, Socorro, Vélez, Pamplona, Magdalena, Cartagena, Panamá, Veraguas, Antioquia, Neiva, Popayán, Pasto y Barbacoas.

los habitantes de la Provincia de Casanare que no tuvieran terrenos propios. (Mutis y Liévano, 1884. p. 76).

Para el año 1836 la Ley del 27 de mayo dispuso que solo se adjudicarían terrenos baldíos a cambio de vales de deuda exterior<sup>8</sup>. Días después el Decreto Legislativo del 30 de mayo en su artículo 14 confirió la propiedad de hasta cien fanegadas de tierras baldías a cada una de las familias que en adelante se establecieran en el Territorio de las Bocas del Toro. (Mutis y Liévano, 1884. p. 76).

Avanzando en el tiempo se encuentra la Ley del 14 de abril de 1839, que por medio del artículo 3º le permitió al Poder Ejecutivo establecer las cantidades que se debían dar en pago de los intereses vencidos de la deuda exterior y para amortizar parte del capital. Para este efecto entonces se dispuso la apropiación hasta de dos millones de fanegadas de baldíos con unas condiciones específicas. (Peña, 2013. p. 3).

En último lugar, pero no menos importante, está la Ley del 30 de marzo de 1843 que autoriza la enajenación de terrenos baldíos “que no fueran útiles para la nación”. (Peña, 2013. p. 3).

### **2.3 Tercer período**

El 8 de mayo del año 1843 tanto el Senado como la Cámara de Representantes de la Nueva Granada se reunieron para concertar una reforma a la constitución de 1832, al parecer porque algunas de las disposiciones estaban dando lugar a múltiples “inconvenientes en la práctica”<sup>9</sup> y otras habían “originado dudas por el modo con que están expresadas”<sup>10</sup>. No obstante, más allá de las diferencias en la redacción y en el articulado, no se modificó la disposición constitucional sobre los baldíos ni se adicionó algo sobre el particular.

---

<sup>8</sup> “Varias compañías, especialmente inglesa, suministraron a los patriotas todavía durante la lucha y después de terminada, armamento, material de intendencia, transportes, provisiones de boca, y fondos para financiar los gastos de movilización de ejércitos. Esto pasó a constituir la deuda externa”.(PATIÑO, 2001)

<sup>9</sup> Constitución de la República de Nueva Granada 1 de 1843

<sup>10</sup> *ibid.*

Para comenzar esta fase se cita la Ley del 1 de junio de 1844 y que como algunas que la precedían, asignaba tierras baldías a militares (Mutis y Liévano, 1884. p. 76). Este mismo año se expide el Decreto del 2 de mayo que ordenó el cobro de un canon forzoso de arrendamiento contra los particulares que hubiesen ocupado los bienes baldíos y a favor de la Nación. (Peña, 2013. p. 3).

El 2 de junio del mismo año el artículo 3º de la Ley sobre inmigración de extranjeros, le reconoció al Poder Ejecutivo competencia para disponer de tres millones de fanegadas de baldíos para adjudicarlas a nuevos colonos. La última norma de 1847 que hacía alusión a los baldíos fue el Decreto Legislativo del 6 de junio, en su artículo 11 y siguientes se aprobó un contrato cuyo objetivo era la Construcción de un Ferrocarril en Panamá y en consecuencia hizo concesiones de tierras baldías a la compañía constructora.

En 1848 la Ley del 20 de abril “sobre cesión de tierras baldías”, autorizó al Poder Ejecutivo para ceder hasta diez fanegadas de tierras baldías al granadino que las cultivara. (Mutis y Liévano, 1884. p. 79).

Los años de 1850 y 1851 fueron muy productivos en términos de normas que disponían de los terrenos baldíos. Casi todas concedían porciones de estas tierras para fomentar la construcción de infraestructura pública, como caminos y ferrocarriles. Entre estas normas se encuentran la Ley del 30 de mayo de 1850 (artículo 6º), el Decreto Legislativo del 4 de junio de 1850, y La Ley del 19 de Mayo de 1851 (artículos 5º y 6º) (Mutis y Liévano, 1884. p. 80-81). Finalmente, en el año 1852 se encuentra la Ley del 27 de mayo. Esta facultó al Poder Ejecutivo para que destinara dieciséis mil fanegadas en pro de algunos servidores de la Patria. (Mutis y Liévano, 1884. p. 82).

## **2.4 Cuarto período**

El 20 de mayo de 1853 se sancionó la Constitución Política de 1853 que reforma la que fue sancionada el 20 de abril de 1843 porque esta última no satisfizo “cumplidamente los deseos, ni las necesidades de la Nación”<sup>11</sup>. En su artículo 10º, numeral 10, establece

---

<sup>11</sup> Considerandos de la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853.

que al Gobierno general le corresponde “todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías, y demás bienes nacionales”.

En este punto, se hace indispensable citar el Decreto Legislativo del 16 de junio del mismo año, que adjudicó cincuenta mil fanegadas, para recompensar servicios militares. Por otro lado, la Ley del 20 de junio, destina las tierras baldías para la amortización de la deuda externa (artículo 3º) (Montalvo, p. 32).

El 27 de febrero de 1855 se expidió el Acto adicional a la Constitución, que creó el Estado de Panamá y en su artículo 11 cede al nuevo Estado ciento cincuenta mil hectáreas de las que estuvieran al interior de sus límites. El 20 de junio del mismo año se expidió un Decreto en el que se unificaron los requisitos exigidos para los documentos de adjudicación de las tierras baldías con los demás documentos de propiedad. (Peña, 2013. p. 3).

El Decreto del 20 de agosto de 1856 “sobre enajenación y arrendamiento de tierras baldías”, establece que la administración de los bienes baldíos estaría en cabeza de la secretaría de hacienda, adicionalmente se determinó la documentación y el procedimiento requeridos para la adjudicación, enajenación, o concesión de dichos bienes. (Peña, 2013. p. 3). El Decreto del 20 de agosto de 1856 (artículo 9º) consagra el procedimiento para solicitar la conversión de las concesiones de baldíos en títulos de propiedad.

En cuanto al año 1857 se debe decir que fue el año en el que por primera vez una Ley trae una definición sobre los baldíos. Se trata de la Ley del 2 de junio, por la cual se declaró que tienen la calidad de baldíos los terrenos sin dueño que estén fuera de las poblaciones (Mutis y Liévano, 1884. p. 84).

## **2.5 Quinto período**

El quinto periodo está encabezado por la Constitución de 1858 que crea la Confederación Granadina. Esta fue sancionada por el presidente Mariano Ospina Rodríguez el 22 de mayo de 1858 y consagra en el Capítulo II (De los bienes y cargas de la Confederación), artículo 6º, numerales 2 y 4, que son bienes de la Confederación: “las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque” y “las minas de

esmeraldas y de sal gemma, estén o no en tierras baldías”. Por otra parte el artículo 29, numeral 10, establece que son atribuciones exclusivas del Congreso:

Conceder privilegios y auxilios para la navegación por vapor, en aquellos ríos que sirvan de canal para el comercio de más de un Estado; y para construir caminos de hierro, carreteros, o de herradura que pongan en comunicación el interior de uno o más Estados con los ríos navegables, puertos de mar, o con las Naciones limítrofes; sin que esta facultad prive a los Estados de poderlo hacer según sus Leyes, y disponer que tales caminos pasen por tierras baldías de la Confederación.

Por lo que se refiere a las Leyes, el mismo día que se sancionó la Constitución, una Ley facultó al Ejecutivo para disponer de baldíos en favor de ciertos militares. (Montalvo, p. 32). La Ley del 10 de mayo de 1859 “sobre pago de los intereses y amortización de la deuda exterior”, autoriza al Ejecutivo para que disponga hasta de cinco millones de hectáreas de tierras baldías para este efecto. Luego el Congreso de la Confederación tramitó la Ley del 12 de mayo del mismo año “sobre organización e inspección de la Fuerza Pública en los Estados”, que instituyó agrimensores oficiales para que midieran y levantaran los planos de todas las tierras baldías de la República. (Mutis y Liévano, 1884. p. 85)

Entre los años 1860 y 1861 se crearon 3 normas que regulaban de alguna manera lo atinente a los baldíos. La Ley del 27 de abril de 1860, se pronunció sobre las tierras baldías que contuvieran minas. Esta Ley contiene más o menos las mismas disposiciones de los artículos 1606 y 1607 del Código Fiscal antiguo. (Mutis y Liévano, 1884. p. 85). Después, el Decreto del 10 de noviembre se propuso reglamentar “los títulos de concesión de las tierras baldías y el procedimiento para hacerlos efectivos” (Peña, 2013. p. 4). Ya en 1861 el Decreto del 31 de octubre, se encargó de aclarar algunas disposiciones vigentes respecto de tierras baldías. (Mutis y Liévano, 1884. p. 85).

## **2.6 Sexto período**

Esta etapa comienza con la Constitución de 1863 (también llamada la Constitución de Rionegro por ser en este lugar antioqueño donde se reunió el Congreso que la

promulgó) que rigió la vida constitucional de Colombia desde que se expidió hasta 1886. Esta Carta Política crea los Estados Unidos de Colombia, conformados por nueve estados soberanos. La Constitución de Rionegro se limitaba entonces a organizar las relaciones entre los estados y a brindar unos principios generales para que fueran incluidos en sus constituciones internas. (Hettner, 1976).

En este orden de ideas, en el Capítulo III (Bienes y cargas de la Unión), artículo 30 claramente se expresa que:

... Las tierras baldías de la Nación, hipotecadas para el pago de la deuda pública, no podrán aplicarse sino a este objeto, o cederse a nuevos pobladores, o darse como compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación.

Pues bien, en este período abundaron las normas sobre los baldíos. La Ley 43 de 1865, fue la que fijó el número de hectáreas que le correspondía a cada Estado. (Mutis y Liévano, 1884. p. 86). La Ley 70 del 4 de julio del mismo año fue muy importante porque se refirió al deslinde y la formación del catastro de las tierras baldías y establecía que además de la adjudicación, los particulares también podían alegar la prescripción adquisitiva para obtener el dominio de la tierra. No obstante la Ley 41 de 1867 la deroga.

Por otro lado las leyes 46 de 1867 y 24 de 1868 asignan hectáreas de baldíos a las empresas de los ferrocarriles de Panamá y de Sabanilla y Barranquilla respectivamente. En 1868 se expidieron 2 Decretos. El primero se refería a las tierras baldías que contuvieran minas de carbón, y el segundo ordenó que una porción de tierras baldías fueran destinadas para uso público. (Mutis y Liévano, 1884. p. 91).

Para 1870 se tienen 4 decretos protagonistas. Uno relaciona las formalidades necesarias para la adjudicación y enajenación de tierras baldías. Otro ordena la asignación de tierras baldías a los Corregimientos de Casanare y San Martín. El tercero trae la figura del arrendamiento de tierras baldías y el último adiciona los de enajenación y arrendamiento de baldíos (Mutis y Liévano, 1884. p. 91).

Nada cambió en los años 1871 y 1872. En estos dos años se tramitaron 7 leyes (Ley 20, 23, 58, 67, 69, 80 de 1871 y la Ley 33 de 1872) ,que concedían territorios baldíos para fomentar la colonización de los mismos y para incentivar la inmigración de extranjeros. (Mutis y Liévano ,1884. p. 87).

En el año de 1873 nada extraordinario ocurrió en este asunto de los baldíos<sup>12</sup> hasta el 13 de junio. Este día se expidió la Ley 106, que fue denominado el Código Fiscal de 1873, y que derogó, a partir de su entrada en vigor, todas las Leyes anteriores sobre asuntos fiscales de la Unión, fueren o no contrarias a las disposiciones en él contenidas. (Código Fiscal de 1873, Título X. Artículo 2,192). Ahora, en desarrollo del artículo 30 de la Constitución de 1863, el Código Fiscal de 1873 en su artículo 868 afirmaba lo siguiente:

Las tierras baldías son aplicables según el párrafo del artículo 30 de la Constitución: 1. ° Al pago de la Deuda pública; 2. ° A concesiones a nuevos pobladores; 3. ° A compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación.

Sobre la validez de los títulos de concesión de tierras baldías, el artículo 873 dice que entiende como válidos los títulos de concesión que se hicieron a antiguos militares antes de la Constitución. También se entendieron como válidas, “las concesiones que se hayan hecho después o se hagan en lo sucesivo en virtud de derechos adquiridos por los hijos o herederos de dichos antiguos militares, según las Leyes”.

Bajo el tenor del artículo 878, se entiende en todo caso que los baldíos son de propiedad nacional, y se reputan como tales:

1° Las tierras incultas situadas en los Territorios que administra la Nación; 2° Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título legítimo; 3° Las costas desiertas de la República; 4° Las islas de uno u otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas ó por poblaciones particulares con justo título; 5° Las tierras incultas de las cordilleras y valles.

Por otra parte, la Ley 61 de 1874 optó por establecer como criterio de asignación de los baldíos, el uso de la tierra en cultivos, sin importar la extensión del predio (artículo 1°). La Ley 48 de 1882, “Sobre Tierras baldías”, sentó el principio de que la propiedad de los baldíos se adquiría por el cultivo, cualquiera fuera su extensión y debía ser amparada, de oficio, por el Ministerio Público (artículo 1°). Igualmente declaró las tierras baldías como bienes de uso público y afirmó que en ningún caso su propiedad no se prescribe contra la

---

<sup>12</sup> Se crearon normas que concedían porciones de tierras baldías (Ley 12 de 1873 y Ley 90 de 1873) y otra que impuso límites a su adjudicación (Ley 70 de 1873).

Nación. (artículo 3°). Por último, la Ley 48 de 1882 introdujo disposiciones que permitieron en lo siguiente ir reduciendo la cantidad de tierra a ser asignada.

## 2.7 Séptimo período

El séptimo periodo lo introduce la Constitución de 1886. En el artículo 202 se ratifica la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos, al aseverar que,

Pertencen a la República de Colombia (...) 2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecen a los estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización .

El numeral 22 del artículo 76 le asignó la atribución al Congreso de la República para que dictara las normas sobre “apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías”. De esta facultad resultó la Ley 40 de 1886. Esta cede al Departamento de Antioquia “cien mil hectáreas de baldíos en las orillas orientales del Atrato, a fin de que la Asamblea Departamental las distribuyera sin que ningún adjudicatario pudiera obtener más de cinco mil hectáreas” (Montalvo, p. 42), cumpliendo así con lo formulado por la Ley 48 de 1882.

En el año 1887 se expidió la Ley 57 “Sobre la adopción de códigos y unificación de la legislación nacional”, conocida por todos como el Código Civil Colombiano (vigente hoy). En el artículo 674 explica que:

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

Y del artículo 675 se deriva que los bienes baldíos se entienden como bienes de la Unión, en los siguientes términos:

Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.

También son dignas de mención las Leyes 75 de 1887, 68 de 1890, 104 de 1892 y 99 de 1896. La primera adjudicó hasta quinientas hectáreas de baldíos a quienes



denunciaran las minas de filón. Las tres siguientes concedieron baldíos para construcción de obras públicas.

La Ley 110 de 1912<sup>13</sup>, “por la cual se sustituyen el Código Fiscal y las Leyes que lo adicionan y reforman”, destina 52 artículos a regular todo lo atinente a los baldíos. Entre otras cosas afirma que los baldíos pertenecen al Estado y que corresponden a los terrenos ubicados al interior de los límites del territorio nacional “que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, cuando dentro del término de diez años, contados desde la fecha de adjudicación, el adjudicatario no hubiere cultivado la tercera parte del terreno, u ocupado con ganados dos terceras partes, el dominio de esos terrenos adjudicados volvía a la Nación por ministerio de la Ley.

La Ley 71 de 1917<sup>14</sup> “sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos”, y las normas que le siguen<sup>15</sup> entienden que la adjudicación es el único modo de adquirir el dominio de los baldíos, que tienen los particulares.

El 15 de abril de 1926, la Corte Suprema de Justicia anota:

*Se trata de facultar al juez para que, aplicando un criterio fundamentalmente equitativo y de justicia, distribuya de manera apropiada el monto de las diversas cuotas que debe sufragar un mismo alimentante con su patrimonio. Ello, por cuanto no se puede obligar a este último a ubicarse en una situación de forzoso incumplimiento, al fijar a su cargo deberes alimentarios que exceden su capacidad real de manutención, y, simultáneamente, es indispensable garantizar que todos aquellos a quienes les debe esta prestación se vean beneficiados en forma igualitaria de sus reales condiciones económicas.*

La corte dictó una sentencia con base en el artículo 44 del Código Fiscal, según la cual todo el territorio colombiano se presumía baldío hasta que se demostrara lo contrario. En este sentido las personas que alegaran derechos sobre terrenos tenían que mostrar los

---

<sup>13</sup> Deroga el Código Fiscal antiguo y las Leyes 33 de 1892; 56 y 61 de 1905; 30 y 36 de 1907; 25 de 1908, y 9ª de 1909).

<sup>14</sup> Buscaba facilitar la formación de pequeños propietarios de menos de 20 hectáreas. (VARGAS, 2010).

<sup>15</sup> Las Leyes 185 de 1920 (que asignaba a los gobernadores, intendentes o comisarios la función de expedir los actos administrativos de adjudicación) y 74 de 1926, intentaban actuar en el margen de maniobra que tenía el Estado frente a la política de tierras: adjudicar baldíos nacionales; la primera hasta por 2500 hectáreas para ganadería y 1000 hectáreas para agricultura, tenía como destinatarios a los grandes propietarios; la segunda, en áreas no superiores a 80 hectáreas -fomentaba la colonización campesina. (VARGAS, 2010). Y la Ley 98 de 1928 introdujo un cambio en cuanto a la entidad competente para expedir el acto administrativo de adjudicación. Esta competencia le fue atribuida al Ministerio de Industrias.

títulos originarios<sup>16</sup> para impugnar la presunción de dominio del Estado. (Peña, 2013, p. 15).

Cinco años más tarde, el 31 de agosto de 1931, para ser exactos, la Corte Suprema de Justicia reiteró su jurisprudencia, y añadió que cuando no era posible probar el título originario de un terreno, entonces las transferencias posteriores carecían de validez, y que para conceder dominio, los actos administrativos municipales debían ser confirmados por actos administrativos nacionales (Peña, 2013, p. 15).

De repente algo sucedió al interior de la Corte Suprema en el año 1933, y se apartó de la jurisprudencia que venía aplicando desde 1926, de modo que al resolver un caso concreto no solicitó lo que algunos llamaban la “prueba diabólica”, que hacía referencia al título originario. Más bien señaló que los títulos anteriores a la resolución de adjudicación del baldío eran suficientes para demostrar su propiedad. No obstante, aclaró que los baldíos se asignan a las personas que habían explotado la tierra que no tuvieran dueño anterior al adjudicatario, y que los derechos de propiedad sobre ellos nacen a través de actos administrativos (Peña, 2013, p. 16).

## **2.8 Octavo periodo**

La crisis económica de 1929 y los graves conflictos rurales y obreros de la década hicieron pensar que era necesaria la creación de nuevos instrumentos legales. De esta manera el triunfo liberal de 1930, planteó la necesidad de una reforma constitucional. En la legislatura de 1935 (conformada únicamente por miembros del partido liberal) se inició este proceso, culminado el 6 de agosto de 1936 con la sanción presidencial. (Melo, 1991). Sandra Botero, historiadora de la Universidad Nacional de Colombia (2006), indicó que la reforma sobre el régimen de propiedad privada en la Constitución de 1936 “es inseparable de la discusión sobre la reforma agraria, central en esos días dado el conflicto agrario que atravesaba al país”, sin embargo no hubo cambios en cuanto a lo que decía la Constitución de 1886, en el artículo 202, sobre los baldíos, por lo que para este periodo continuó vigente la disposición constitucional que atribuía el dominio de estos a la Nación.

---

<sup>16</sup> Se entendían como títulos originarios los actos administrativos de adjudicación del baldío.

Ahora, la Ley 34 de 1936, asigna por primera vez obligaciones reales a cargo de los adjudicatarios (artículos 2,3,4, y 5), tales como la explotación agropecuaria del terreno, so pena de la pérdida de su dominio (Peña, 2013, p. 17). En el artículo 10 se impone la necesidad de que sea dictada una resolución ejecutiva, previa comprobación de que los cultivos u ocupación con ganados que sirvieron de base para la respectiva adjudicación, existieron efectivamente, en el momento de expedirse el título.

En este punto es trascendental citar la Ley 200 de 1936 “sobre régimen de tierras”, cuyo artífice es el señor Darío Echandía<sup>17</sup>. Lo que la Ley vino a decir fue todo lo contrario a lo que se venía planteando, en la medida en que el artículo 1 prescribía que a partir de la posesión o explotación se presumía la propiedad particular del inmueble y no su condición de baldío. En otras palabras la Ley exigía sólo la posesión o la explotación material para demostrar el dominio, limitando de esta manera el alcance del título notarial. A continuación en el artículo 2, se propuso otra presunción, pero a favor del Estado: se reconocían como baldíos aquellos inmuebles no explotados por particulares (Peña, 2013, p. 17). El 14 de julio de 1940 el Presidente de la República expidió el Decreto 1415 “por el cual se dictan algunas disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos”.. Uno de los cambios consiste en que se le da el carácter de título traslativo de dominio a la Resolución del Ministerio de la Economía Nacional que aprobaba la adjudicación. Así mismo se dijo que la Resolución era equivalente a una escritura pública y debía ser inscrita en la Oficina de Registro correspondiente.

Otra Ley destacable en esta época, es la 135 de 1961. Esta crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y le atribuye entre otras, la función de administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o

---

<sup>17</sup>Uno de los artífices de la reforma constitucional de 1936. “Como miembro del partido Liberal se destacó por sus planteamientos reformistas y por sus actuaciones en momentos cruciales para la vida del país, al tiempo que encarnó una renovación política signada no sólo en sus propuestas de cambio a nivel nacional, sino también en su propia condición como joven de provincia, que sin tener una trayectoria en el campo de la política, irrumpió en la vida pública del país y con sus ideas en torno al progreso y la formación de la nación, la función social del Estado, la libertad como pilar de la democracia y la organización racional de la sociedad, acompañó el despertar de Colombia al siglo XX”. (Ángela Rivas Gamboa Antropóloga, Universidad de los Andes)

constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley (artículo 3º).

La Ley 135 dedica todo el capítulo VIII (artículos 29-42) a regular los baldíos nacionales. Allí, entre otras disposiciones, se le imponen diferentes límites a la adjudicación de un bien baldío y se autoriza al INCORA para que constituya sobre las tierras baldías, reservas destinadas a la conservación de los recursos naturales, o también a servicios públicos, y sujeta la validez de las resoluciones que se dictaren de conformidad con las disposiciones precedentes, a la aprobación del Gobierno Nacional (artículo 39).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en este periodo es variada. Comienza con la sentencia del 11 de julio de 1937 en la que sigue sosteniendo su criterio consistente en que la propiedad de los baldíos solo se adquiere a través de la resolución de adjudicación. Agrega que la ocupación y el cultivo se entienden sólo como meros hechos generadores de un derecho preferente a dicha adjudicación no como modos autónomos de adquisición del dominio. (Peña, 2013, p. 18). Lo mismo se dijo en la sentencia del 19 de mayo de 1939, cuando el demandante no pudo probar su propiedad sobre el predio, ya que no se demostró la adquisición original ni la cadena de adquisiciones hasta llegar a él. En consecuencia, la Corte aplicó la presunción de baldíos de todo el territorio nacional, porque no logró ser controvertida.

No obstante 24 años más tarde la Corte Suprema de Justicia cambió por completo la línea que llevaba. Pues bien, el 1 de enero de 1963, con base en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 y el artículo 762 del Código Civil<sup>18</sup>, esta Corporación afirmó que la ocupación era un modo originario de adquisición de dominio y tenía naturaleza constitutiva con relación a los baldíos. Que además, bastaba el hecho del cultivo o la posesión del terreno para originar la propiedad, y que por lo tanto, la resolución de adjudicación solo tenía efectos declarativos y de publicidad. Tanto en el año 1964 como en el año 1978 se le presentaron a la Corte casos similares y ambos los falló en el mismo sentido. En resumen,

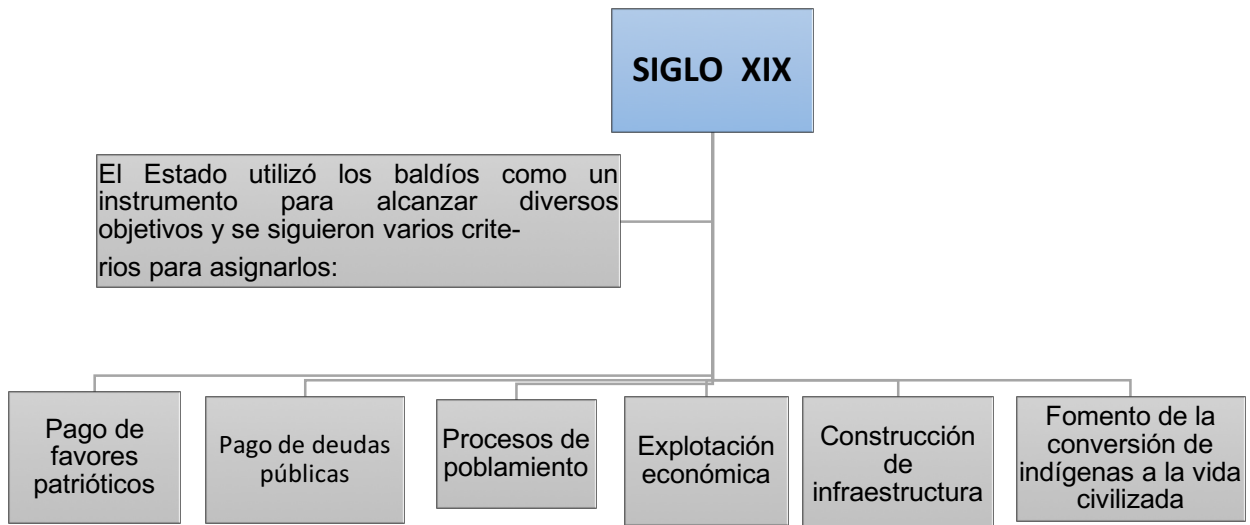
---

<sup>18</sup> Presunción de dominio que acompaña al poseedor. "Artículo 762. Definición de posesión. La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo".

los baldíos se adquieren por el modo originario de la ocupación, esto es, por el solo hecho de tener un cultivo o de establecer en ellos ganados, plantaciones o sementeras. El ocupante que haya hecho un cultivo, que haya puesto ganado, o una cementera, no tiene con el predio un vínculo meramente personal sino que tiene un derecho real sobre el mismo. Y por último la resolución por la cual se adjudica uno de ellos no es título ni es modo, sino apenas un acto declarativo de un derecho real de dominio preexistente adquirido mediante la implementación de cultivos o ganados. (Peña, 2013, p. 27).

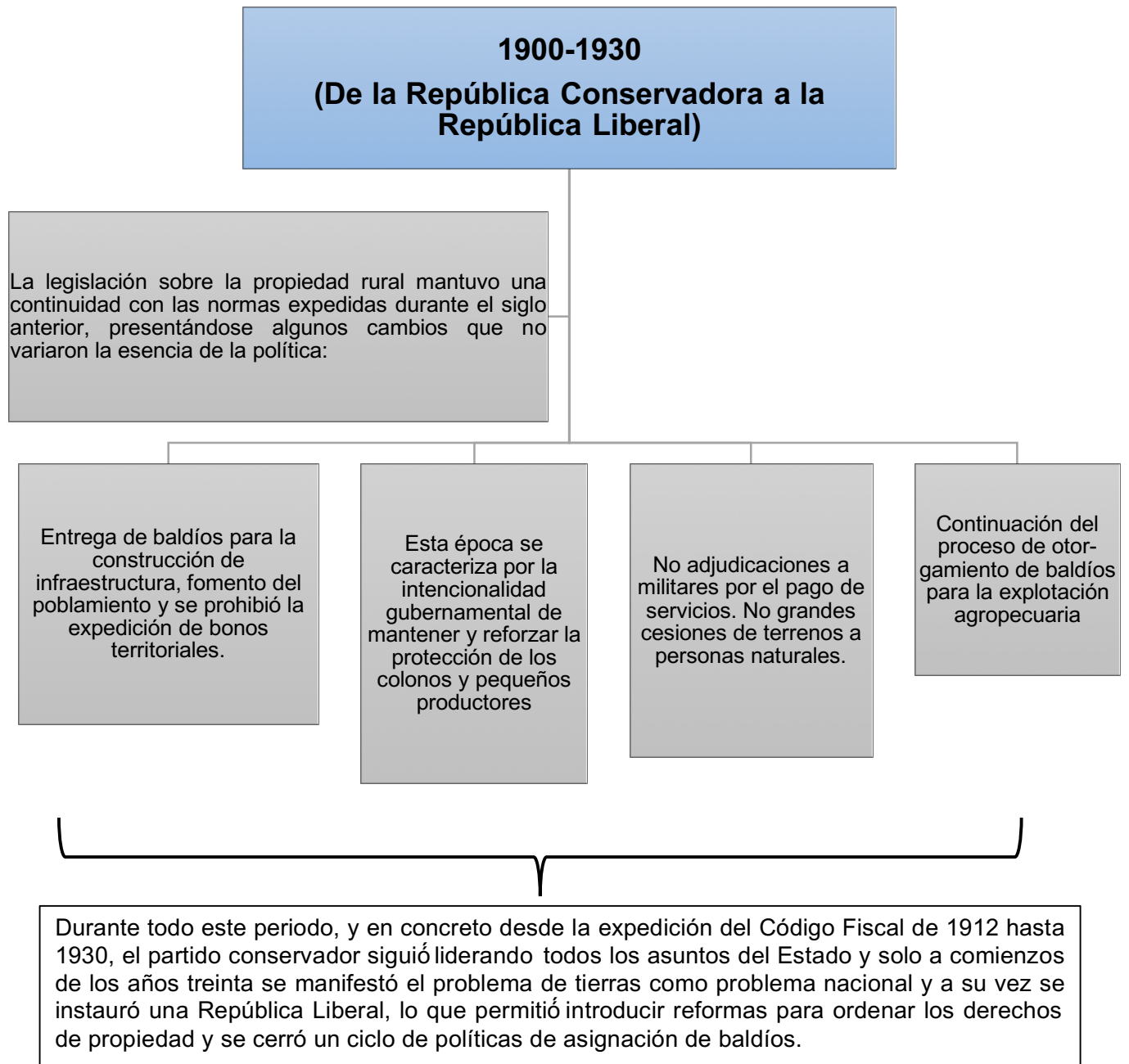
La normatividad sobre baldíos ha sido abundante pero también dispersa como se ha observado en las páginas anteriores. Así que para una mejor comprensión, se presentan las siguientes graficas que sintetizan la información brindada hasta aquí.

**Grafico 2. Uso de los terrenos baldíos en el siglo XIX.**

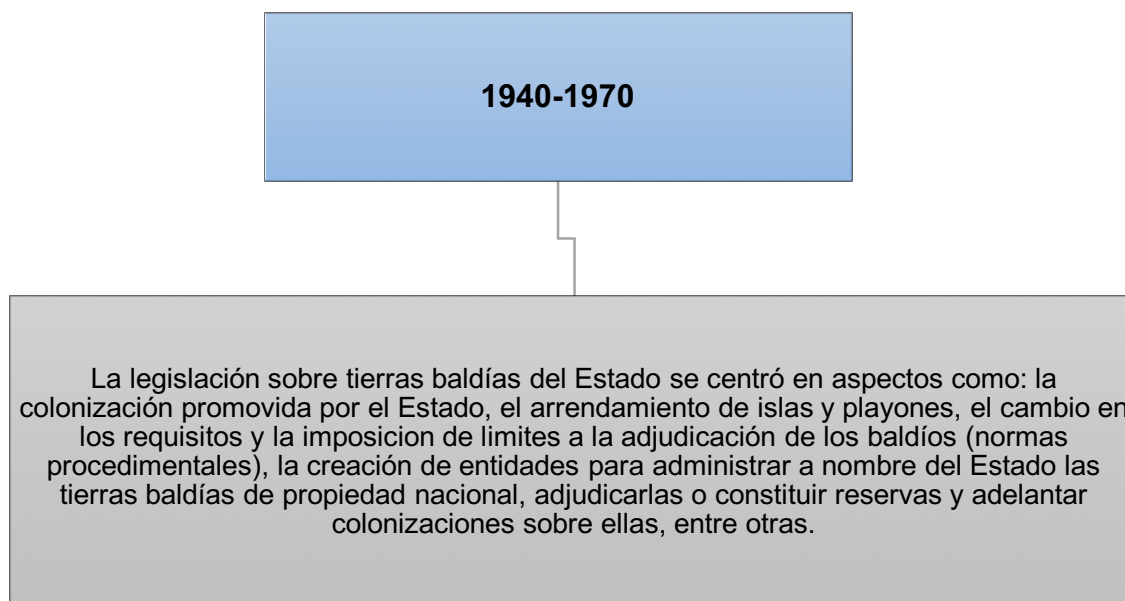


En el siglo XIX, “la tierra se entregó en su gran mayoría a hombres de empresa y capitalistas; los colonos obtuvieron la parte marginal, con grandes dificultades y altos costos de transacción” (MACHADO, 2009, p. 54). La política de baldíos en este siglo originó varias formas de entregar los bienes baldíos al sector privado, privilegiando de esta forma a sectores que se encontraban en ventaja con relación a los colonos y pequeños productores.

**Grafico 3. Características de la regulación sobre baldíos entre los años de 1900 y 1930.**



#### **Grafico 4. Características de la legislación sobre tierras baldías entre los años de 1940 y 1970**



Del recorrido histórico-normativo anterior, resulta necesario concluir con 4 afirmaciones:

- El régimen de baldíos se ha transformado con el paso del tiempo.
- Siempre se ha considerado en las Constituciones, Leyes, reglamentos y jurisprudencia, que los baldíos son bienes fiscales y que por tanto hacen parte de la hacienda nacional.
- Las principales razones normativas que se han esgrimido para la adjudicación de bienes baldíos a particulares son: asignaciones a los militares; para promover y fomentar la inmigración de extranjeros; para fomentar la reducción de indígenas a la vida civilizada; para la formación de poblaciones e incremento de las ya existentes; para auxiliar las diferentes obras públicas como construcción de caminos, ferrocarriles, puentes, entre otros; para cubrir la deuda externa; como recurso fiscal, y para favorecer a cultivadores y colonos. (Montalvo, p. 32-41).



- Una de las discusiones centrales sobre la adquisición de los bienes baldíos por parte de los particulares, radicaba en los efectos que tenía la ocupación de los mismos.

### III. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DE LOS BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN

#### 1. Constitución Política

El 4 de julio de 1991, durante el gobierno de César Gaviria y después de que la Constitución de 1886 cumpliera más de 100 años, se aprobó una nueva Carta Fundamental que se encuentra hoy vigente. Si bien este texto no dijo expresamente que los terrenos baldíos son propiedad de la Nación como sí lo hacía el artículo 202-2 de la Carta anterior, el artículo 102 superior dispuso que "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación".

La denominación genérica de "bienes públicos" adoptada en este artículo ha sido analizada por la Corte Constitucional en varias providencias, en el marco de su función de interpretar la Constitución. A continuación se citan 3 sentencias de jurisprudencia inicial y de la reciente del tribunal constitucional, en las que se observa el análisis que se ha generado.

En la sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), en la que se estudió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, declarando todas las disposiciones demandadas exequibles, se afirmó lo siguiente:

Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte.(...) En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías.

La sentencia C-536 de 1997 reiteró que,

Según el artículo 102 de la Constitución, los bienes de la Nación que hacen parte del territorio se clasifican bajo la denominación genérica de "bienes públicos", y dentro de ésta se integran las dos subespecies tradicionales: bienes de uso público (C.P. arts. 63, 72, 75) y bienes fiscales (...)

Los bienes fiscales o bienes de la Nación, son igualmente bienes públicos, pero su uso "no

pertenece generalmente a los habitantes" (C.C. art. 674, inc.3).

Dentro de la clasificación de los bienes fiscales se comprende, tanto los bienes afectos a un servicio, actividad o finalidad públicos como aquellos que no tienen dicha afectación. En este sentido se habla de: los bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público, afectos o no a dichas finalidades, y sobre los cuales éstas ejercen un dominio igual al que ejercitan los particulares respecto de sus propios bienes, y los bienes fiscales adjudicables, entendidos, según las voces del artículo 675 del C.C., como "todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, (de la Nación), carecen de otro dueño", concepción que reitera el Código Fiscal (ley 110 de 1912).

Lo mismo se dijo en la sentencia T-488 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), que resolvió la demanda de tutela interpuesta por Gerardo Escobar Niño contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare), al considerar vulnerados sus derechos al acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la confianza legítima, ante la negativa de la entidad demandada de inscribir la sentencia judicial que declaró a su favor la prescripción adquisitiva sobre un bien inmueble. Aquí se repitió que la acepción de "bienes públicos" dispuesta en el artículo 102 de la Carta Política, comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales y en este sentido explicó que:

"(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". El dominio ejercido sobre ello 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 aun 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"; 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", dentro de los cuales están comprendidos los baldíos".

Ahora bien, en el numeral 18 del artículo 150, el Constituyente le asigna expresamente al legislador la competencia con respecto al desarrollo normativo relacionado con la "apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías".

Adicionalmente, en el artículo transitorio 55, se exhorta al órgano legislativo para que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, expida:

(...) previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una Ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma Ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la Ley.

La misma Ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social (...).

De acuerdo con los párrafos precedentes, es posible afirmar que en el tema de los bienes baldíos, el Constituyente asignó la competencia al legislador y su regulación deberá entonces analizarse en niveles normativos inferiores. No obstante, la anterior afirmación no supone la plena libertad configurativa del legislador, sino un marco de acción bastante amplio en el entendido en el que esa regulación deberá respetar los derechos fundamentales y propender por la materialización de los principios y finalidades del Estado Social de Derecho consagrados entre otras, en las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La libertad y la igualdad son los valores que permean todas las disposiciones de la Carta constitucional, así mismo son ejes centrales de la sociedad democrática. En otras palabras, la garantía de los derechos civiles y la justicia social son dos de los fines que busca el Estado social de derecho.

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación,

salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Con esta norma la Constitución pretende extender los beneficios del Estado social de derecho a los habitantes de las zonas rurales de Colombia tanto en lo que se refiere a la propiedad, como a los bienes y servicios que es deber del Estado prestar, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos.

Para cerrar este acápite no se puede escapar del análisis el artículo 63 de la Constitución Política que reza 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.

Como se había explicado pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías. Es por esto que la Nación como titular de las mismas tiene la potestad para reservárselas e imponer límites a su acceso por parte de los particulares. La disposición que se cita, supone entonces que en la medida en que los baldíos son bienes públicos de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Esto merece un comentario adicional, y se refiere a que aunque la prescripción 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” (Sentencia C-595 de 1995, Corte Constitucional), y por tanto tienen un régimen diferente al consagrado en el Código Civil que cuenta con la autorización expresa del Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior que ya se citó.

## **2. Legislación vigente**

En esta sección se hace alusión a las Leyes expedidas por el Congreso de la República relacionadas con los baldíos. Sólo se citarán las disposiciones que de ellas se encuentren vigentes y cuando sea necesario, se hará la referencia a la norma que las adicionó o modificó.

Pues bien, efectivamente, en desarrollo del artículo transitorio 55 de la Constitución Política<sup>19</sup>, que reconoce derechos de propiedad colectiva a las comunidades negras que ancestralmente han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, el legislador expidió dos años después de la entrada en vigencia de la misma, la Ley 70 de 1993. Esta norma establece el procedimiento de titulación de baldíos a Comunidades Negras bajo el entendido de que estas comunidades deben ser protegidas en razón de la diversidad étnica y cultural, y el derecho a la igualdad (artículo 3, numeral. Ley 70 de 1993). La Ley referida concreta el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras sobre,

(...) las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1o. de la presente Ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras".

Se conoce como propiedad colectiva, social o comunal, al derecho que tiene una comunidad sobre un determinado activo. De esta manera el grupo de personas comparten la propiedad de las tierras, y reparten los usufructos de una manera igualitaria. Por esto se afirma que la propiedad social de los recursos permite minimizar la desigualdad social. Se dice además que es un concepto propio de sistemas socialistas, comunistas y

---

<sup>19</sup> Artículo 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARAGRAFO 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARAGRAFO 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

anarquistas y por el contrario no suele estar presente en los regímenes capitalistas dado que se basan en la propiedad privada, a la que se puede acceder a través de transacciones mercantiles. (Definición de, s.f.)

La propiedad colectiva en general es reconocida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas. En su artículo 7° dispone que “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. Y luego, en su artículo 17° señala que “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”. Al respecto la Corte Constitucional explicó en la sentencia T-955 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) en la que resolvió una acción de tutela instaurada por el Consejo Comunitario Mayor Cuencia Ríos Cacarica contra el Ministerio del Medio Ambiente y otros, que

(...) el derecho de las comunidades negras sobre su territorio colectivo se funda en la Carta Política y en el Convenio 169 de la OIT, y comprende, la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad. Es decir que desde el año de 1967, en los términos de la Ley 31, a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, les fue reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos y bosques, esto último, por ministerio de la ley o previa autorización de la autoridad ambiental, en los términos del Código de Recursos Naturales.

De la misma manera, en 1994 se expidió la Ley 160 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.<sup>20</sup> Sobre esta Ley se hará una referencia integral sobre su estructura y sólo posteriormente se centrará la atención en las disposiciones que guardan relación necesaria con el tema de los baldíos.

---

<sup>20</sup> En los 12 años de vigencia de la Ley 160 de 1994, han sido derogadas o modificadas varias de sus disposiciones por normas posteriores, sin embargo para efectos de este trabajo, sólo se expondrán las que rigen actualmente.

Así pues, de acuerdo con el artículo primero, la Ley pretende cumplir con el deber constitucional que tiene el Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales (artículo 64. Constitución Política de 1991), y “mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina” (artículo 1. Ley 160 de 1994). Por otro lado, de acuerdo con la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (2014), la creación de la Ley parte de la idea de que la reforma agraria dirigida por el Estado “había sido ineficiente en la realización de sus objetivos y que el mercado de tierras resultaría suficiente para alcanzar los propósitos de redistribución de la tierra”.

Esta Ley dio origen al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, creado

(...) como 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 de escasos recursos (artículo 2°).

En el mismo artículo se ordenó al Gobierno la reglamentación de la organización y el funcionamiento del Sistema y se dio un lineamiento con relación a sus integrantes, en el sentido de disponer que estaría integrado por las entidades oficiales y las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que realicen actividades relacionadas con los objetivos que se propuso esta norma y las organizaciones campesinas.

El artículo 3° definió las funciones que se le atribuyen al Sistema de la siguiente manera:

(...) la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad, social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

Ahora bien, el Capítulo III (artículos 11 - 19) se refirió al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, que fue creado por la Ley 135 de 1961. El artículo 11 afirma que:



El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, creado por la Ley 135 de 1961, continuará funcionando como un establecimiento público descentralizado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura, su domicilio será la ciudad de Santafé de Bogotá y tendrá duración indefinida.

Cumplidos los objetivos señalados para la reforma agraria dentro del término previsto en el artículo 17, el Instituto seguirá atendiendo las restantes funciones previstas en esta Ley y las que le señalen disposiciones posteriores y su vigencia o supresión será determinada por el Gobierno conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.

El siguiente artículo señala las funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en los siguientes términos:

Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

1. Coordinar, con arreglo a las directrices que señale el Ministerio de Agricultura, las actividades que deben cumplir los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
2. Adelantar una estrecha relación interinstitucional con el subsistema de financiación a fin de apoyar y facilitar el acceso al crédito por los campesinos de escasos recursos, beneficiarios del Subsidio directo para la compra de tierras.
3. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan a través de los mecanismos previstos en los numerales 5o., 6o. y 7o. de este artículo.
4. Administrar el Fondo Nacional Agrario.
5. Prestar asesoría técnica y jurídica a los beneficiarios en los procesos de adquisición de tierras, cuando estos obren mediante las modalidades de negociación voluntaria, servicios de inmobiliaria y las reuniones de concertación.
6. Establecer servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en los procesos de adquisición de tierras que aquellos promuevan, sin perjuicio de los que presten las sociedades inmobiliarias rurales previstas en el Capítulo V de la presente Ley.
7. Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley.
- 8 . Determinar las Zonas en las cuales deben cumplirse los programas a su cargo y ejecutarlos conforme a los procedimientos respectivos.
9. Realizar directamente programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen en la forma prevista en el Capítulo VI de esta Ley, para redistribuirlas en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, los minifundistas, comunidades indígenas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a los habitantes de regiones afectadas por

calamidades públicas, mujeres campesinas jefes de hogar, o solas por causa de violencia, abandono o viudez y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.

10. Ordenar y adelantar la expropiación de los predios y mejoras de propiedad privada, o las que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, cuando realice directamente el procedimiento de adquisición previsto en el Capítulo VI de la presente Ley.

11. Promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de capacitación, asistencia técnica agrícola, empresarial, adecuación de tierras, vías, servicios públicos y otros necesarios para lograr el desarrollo rural campesino, como una estrategia orientada a transformar las condiciones de producción de los campesinos.

12. Ejecutar programas de apoyo a la gestión empresarial rural dirigidos a los beneficiarios de esta Ley, a fin de habilitarlos para recibir los servicios de que trata el numeral anterior.

**13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.** (Negrilla fuera del texto).

**14. Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado.** (Negrilla fuera del texto).

15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

16. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares. También podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el artículo 48 de la presente Ley.

17. Cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales.

18. Estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades.

**19. Cofinanciar con las entidades territoriales programas de titulación de baldíos nacionales, cuando les delegue esa función conforme a las disposiciones de la presente Ley.** (Negrilla fuera del texto).

20. Autorizar, en casos especiales que reglamentará la Junta Directiva, la iniciación de los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia o cuando habiendo obtenido el propietario sentencia judicial favorable y definitiva no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores u ocupantes, o si persistieren las perturbaciones a la propiedad en cualquier forma.

21. Autorizar la adjudicación de tierras en favor de los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren que sus ingresos provienen principalmente de las actividades propias de la respectiva profesión. La Junta Directiva determinará mediante

reglamentos los requisitos y obligaciones de los beneficiarios, las condiciones de pago y el régimen de adjudicación de las unidades agrícolas correspondientes.

Los adjudicatarios sólo tendrán derecho a un subsidio equivalente al setenta por ciento (70%) del que se otorgue a los campesinos cuando hagan parte de una parcelación y residan en ella y se obliguen a prestar asistencia técnica gratuita durante cinco (5) años a los parceleros socios de las Cooperativas que se constituyan dentro de la parcelación respectiva. Cuando las adjudicaciones no hagan parte de parcelaciones en las cuales participen pequeños propietarios, no tendrán derecho a subsidio.

Para la selección de los profesionales o técnicos, que deberá efectuarse mediante concurso de aptitudes que reglamente la Junta Directiva, el Instituto solicitará una relación de inscritos a las asociaciones gremiales de carácter nacional, dando preferencia a quienes se hallen vinculados a la región de ubicación del predio objeto de adjudicación.

El artículo 13 establece la facultad que tiene el Instituto para delegar en otras entidades de derecho público, funciones que le hayan sido encomendadas, cuando le pareciere conveniente para una mejor ejecución de sus funciones. Esta misma disposición prohíbe delegar las funciones que tienen que ver con la adquisición directa y la adjudicación de tierras, así como las de adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde de tierras. Y culmina estableciendo que una vez sea delegada una función, el Instituto podrá reasumir de plano y en cualquier momento la atribución delegada.

Ahora, para entender todo lo que sigue es necesario prestar especial atención a lo que se explica a continuación. Mediante el Decreto 1292 de 2003, se suprimió el INCORA y se ordenó su liquidación. Posteriormente, el Decreto 1300 del mismo año creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y señaló que todas las referencias que hicieran "las disposiciones legales vigentes al INCORA, deben entenderse referidas al INCODER", no obstante, en el año 2015 el Decreto 2365 suprimió el INCODER y ordenó su liquidación, de manera que actualmente se está llevando a cabo el proceso de liquidación y algunas funciones que este tenía fueron divididas entre la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, creadas por los Decretos Leyes 2363 de 2015 y 2364 de 2015, respectivamente. En este sentido, el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 reza textualmente que: "todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben

entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)". Por su parte, el artículo 37 del Decreto Ley 2364 de 2015 afirma que: "las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural".

En otro orden de ideas, siguiendo con la exposición de la ley 160 de 1994, el artículo 20 creó un subsidio llamado el Subsidio Integral de Reforma Agraria que será financiado "con recursos del presupuesto general de la Nación (...)" (parágrafo del artículo 17).

Este subsidio se otorgará por una sola vez a familias campesinas de escasos recursos, y sólo cuando el proyecto productivo sea viable en lo técnico, en lo económico y en lo social para que sea garantizada su competitividad. Estas condiciones deberán ser evaluadas por el INCODER o quien haga sus veces.

El monto del subsidio integral para adquirir tierra podrá cubrir el ciento por ciento del valor del predio, y/o de lo que se requiere en términos financieros para establecer el proyecto productivo. Esto será determinado según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios (artículos 20 y 22).

Si los que resulten beneficiarios de los programas de reforma agraria, enajenan o arriendan el predio que se adquirió con el subsidio, "dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento" sin la autorización expresa de la Junta Directiva del INCODER o quien haga sus veces, o "si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria", deberán restituir el subsidio al INCODER o a quien haga sus veces, reajustado a su valor presente. Además, el hecho de la transferencia de la propiedad, posesión o tenencia del predio adquirido por el subsidio, genera que no se pueda ser beneficiario de los programas de Reforma Agraria de nuevo y que el nuevo adquirente o cesionario sea considerado poseedor de mala fe, con todas sus consecuencias. Finalmente, el subsidio consagrado en esta Ley, no resulta incompatible con otros subsidios diferentes otorgados a los campesinos de escasos recursos (artículo 25).

El Capítulo VI regula lo atinente a las posibilidades que tiene el INCODER o quien haga sus veces, para adquirir tierras y cumplir con uno de sus objetivos, una vez se hayan

adelantado las “diligencias que considere necesarias para la identificación, aptitud y valoración de los predios rurales correspondientes” (artículo 32, numeral 1).

En este sentido la Ley permite que la adquisición de las tierras se concrete mediante dos procedimientos: el primero consiste en una negociación directa y el segundo en la expropiación del predio (artículo 31).

En cuanto al procedimiento de negociación directa el artículo 32 prescribe que, el precio máximo que se tendrá en cuenta para la negociación será el que fue fijado en el avalúo comercial que se haya contratado para el efecto, con personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas y de acuerdo con lo reglamentado por el Gobierno Nacional. (artículo 32, numeral 2). Posteriormente, se procederá a formular a los propietarios del predio la oferta de compra. Ésta deberá constar en un oficio que será entregado de manera personal, o si esto no se hace posible, le será remitido por correo certificado a la dirección que se encuentre registrada en el expediente o en el directorio telefónico (artículo 32, numeral 3). Continúa diciendo que

Si no pudiere comunicarse la oferta en la forma prevista, se entregará a cualquier persona que se hallare en el predio, y se oficiará a la Alcaldía del lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos esenciales de la oferta para que se fije en lugar visible al público durante cinco (5) días, contados a partir de su recepción, con lo cual quedará perfeccionado el aviso y surtirá efectos ante los demás titulares de derechos reales constituídos sobre el inmueble. La oferta de compra deberá inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo correspondiente dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya efectuado la comunicación (artículo 32, numeral 3).

Por su parte, el propietario tendrá diez días para aceptar o rechazar la oferta, contados a partir de la fecha en que quede perfeccionada la comunicación (artículo 32, numeral 4). Ahora, si hubiere un acuerdo con relación a la oferta de compra, se suscribirá un contrato de promesa de compraventa que deberá ser elevado a escritura pública en un término máximo de dos meses, contados desde la fecha de su otorgamiento (artículo 32, numeral 5).

Correlativamente el Capítulo VII trae las causales y el procedimiento para la expropiación. Sobre esto básicamente se dice que un propietario podrá ser expropiado de su inmueble cuando éste no acepta expresamente la oferta de compra, o se presumiere su rechazo (artículo 33). Se presumirá que el propietario renuncia a la negociación directa

y en consecuencia rechaza la oferta de compra, cuando no manifiesta su aceptación expresa dentro del término previsto para contestarla. Asimismo se entiende rechazada la oferta cuando su aceptación se condicione, (a no ser que el INCODER o quien haga sus veces considere atendible la contrapropuesta de negociación), o el propietario no suscriba la promesa de compraventa o la escritura que perfeccione la enajenación dentro de los plazos previstos (artículo 32).

La Ley 160 de 1994, retoma en el Capítulo IX la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) que apareció en la Ley 135 de 1961, como un instrumento básico de distribución de tierras. El artículo 38 de la Ley 160, define la UAF como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada le permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF solo requeriría del trabajo del propietario del terreno y su familia para su explotación. Salvo que sea necesaria la contratación de mano de obra adicional en razón de la naturaleza de la explotación.

Se explica también que la Junta Directiva del INCODER “indicará los criterios metodológicos para determinar la UAF por zonas relativamente homogéneas y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten”, también se encargará de determinar en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF (artículo 38). So pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la que el INCODER señale como UAF para el correspondiente municipio (artículo 44).

Ahora, en cuanto al tema de los baldíos, la Ley 160 de 1994 no trae una definición de bien baldío, por lo que se sigue entendiendo que son “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” (artículo 675. Código Civil Colombiano).

Así entonces, como primera medida la Ley 160 faculta al INCODER o a quien haga sus veces, para que previa obtención de la información necesaria adelante el

procedimiento tendiente a determinar cuándo existe una indebida ocupación de terrenos baldíos (artículo 48, numeral 3°). Más adelante dedica todo el Capítulo XII a desarrollar de manera extensa lo referente a los Baldíos Nacionales. Lo que se pone de presente inmediatamente es que se deja claro que la ocupación no es un modo de adquirir el dominio de los bienes baldíos. Que actualmente la propiedad de los baldíos solamente puede adquirirse por los particulares mediante título traslativo de dominio, otorgado por el Estado a través del INCODER o quien haga sus veces, o por las entidades públicas en las que sea delegada esta facultad. Con relación a la ocupación, el artículo 65 precisa:

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.

Esto en otras palabras quiere decir que se requiere ocupación previa del baldío que se va a adjudicar y que esta solo da una mera expectativa al ocupante de llegar a obtener la propiedad, pero no constituye un modo originario de adquisición de dominio como se entendió por una época.

El Instituto podrá adjudicar el baldío de oficio o por la solicitud del interesado y podrá decretar la reversión del mismo al dominio de la Nación cuando,

(...) se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento (artículo 65).

Otro aspecto importante lo ofrece el artículo 66, que fue modificado por el artículo 2° de la Ley 1728 de 2014, y se trata de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley, las tierras baldías se titularán como Unidades Agrícolas Familiares, salvo lo que establezca el Consejo Directivo del INCODER. El artículo 67 (modificado por el artículo 1° de la Ley 1728 de 2014), autoriza al Consejo Directivo del INCODER para que señale “para cada región o zona, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares” y para que en caso de exceso del área permitida declare que “hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación”.

Igualmente, el Instituto queda facultado para “señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva”. La misma disposición le da la pauta al INCODER para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables en estos términos:

El Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

Se preceptúa en el párrafo 1° del artículo 67 que no podrán ser adjudicados los baldíos que estén situados “dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables(...)” o los que estén “en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008”

Con la modificación que se le hizo a este artículo en el año 2014, se incluyó una frase que no por encontrarse en un párrafo resulta menos importante. Dice el párrafo 2° “Los terrenos baldíos objeto de la presente Ley, serán adjudicados exclusivamente a familias pobres”. Con todo, el artículo 68 permite que se hagan adjudicaciones en favor de entidades de derecho público cuando éstas pretendan construir

(...) obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la Ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto<sup><1></sup> señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revertirán al dominio de la Nación.

También se permiten las adjudicaciones en favor de fundaciones y asociaciones sin ánimo lucro “que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la Ley, y en aquéllas deberá establecerse la reversión del baldío en caso



de incumplimiento de las obligaciones pactadas en el respectivo contrato de explotación de baldíos”. La extensión de los predios baldíos que les serían adjudicadas a estas personas jurídicas no se limitan a una UAF pero si se miden en Unidades Agrícolas Familiares. La Junta Directiva del INCODER será la encargada de fijar “los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas a que se refiere este inciso, las condiciones para la celebración de los contratos, las obligaciones de los adjudicatarios y la extensión adjudicable” (artículo 68).

En este orden, el artículo 69 es contundente cuando afirma que cuando una persona pretenda la adjudicación de un baldío deberá acreditar que “tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCODER en la inspección ocular”. Eso sí, se exige la acreditación de una ocupación y explotación previa a la solicitud de adjudicación, superior a 5 años, y está prohibida la sumatoria o acumulación de ocupaciones anteriores, es decir, “la ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros”. También dice el artículo 69 que cuando la explotación que se haya realizado sobre un predio del cual se pretenda su adjudicación, “no corresponda a la aptitud específica señalada”, este solo se adjudicará cuando el colono adopte “un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental”. Tampoco se podrán adjudicar predios baldíos donde “estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”.

El Decreto 19 de 2012 adiciona un párrafo al artículo 69, indicando que cuando el solicitante de la adjudicación se trate de una familia en condiciones de desplazamiento, que se encuentre inscrita en el Registro Único de Víctimas, y pueda llegar a ser beneficiaria, ésta deberá demostrar la ocupación previa superior a 5 años, “con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del Predio”. El INCODER reconocerá la explotación que se tenga en el momento, pero no les exigirá “el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita”.

Sigue el artículo 71 al señalar que la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, no podrá ser adjudicatario de baldíos, a no ser que se trate de las empresas especializadas en el sector agropecuario para las que hay una regulación especial en el Capítulo XIII de esta Ley. La prohibición continúa así:

Tampoco podrán titularse tierras baldías a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.

El artículo 72, prescribe que so pena de nulidad absoluta, no podrán adjudicarse terrenos baldíos a personas naturales o jurídicas que tengan el dominio o que sean poseedoras, a cualquier título, de otras tierras rurales en el territorio nacional. El INCODER o quien haga sus veces, podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, sin necesidad de consentimiento expreso y escrito del titular.

No podrá ser adquirida la propiedad sobre terrenos adjudicados como baldíos, si las extensiones sobrepasan los límites máximos señalados por la Junta Directiva del Instituto para las UAF en el municipio o la región. En igual sentido,

Serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar (artículo 72).

Cuando una persona resulta adjudicataria de tierras baldías y posteriormente las enajena, sólo podrá obtener una nueva adjudicación 15 años después de la titulación anterior. Termina este artículo diciendo que “los terrenos baldíos adjudicados no podrán

fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCODER como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley”.

El artículo 73 plantea que una vez sea adjudicada una Unidad Agrícola Familiar sobre baldíos, ésta dentro de los cinco años siguientes, sólo podrá ser gravada con hipoteca “para garantizar las obligaciones derivadas de créditos agropecuarios otorgados por entidades financieras”. La siguiente disposición se refiere al procedimiento a seguir cuando existe una ocupación indebida de tierras baldías o que no sean adjudicables. De esta manera, el Instituto deberá realizar una citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño (artículo 318 del Código de Procedimiento Civil), y procederá a ordenar la restitución de los predios indebidamente ocupados. En esta providencia que ordena la restitución, se determinará lo atinente a las mejoras, negociación o expropiación. “Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva”.

Tanto el artículo 75 como el 76 conceden autorizaciones al INCODER o a quien lo reemplace, para constituir reservas sobre terrenos baldíos. El primero, tanto en favor de entidades de derecho público,

(...) para la ejecución de proyectos de alto interés nacional, tales como los relacionados con la explotación de los recursos minerales u otros de igual significación, para el establecimiento de servicios públicos, o el desarrollo de actividades que hubieren sido declaradas por la Ley como de utilidad pública e interés social, y las que tengan por objeto prevenir asentamientos en zonas aledañas o adyacentes a las zonas donde se adelanten exploraciones o explotaciones petroleras o mineras, por razones de orden público o de salvaguardia de los intereses de la economía nacional en este último caso.

Como en favor de entidades privadas sin ánimo de lucro creadas con el objeto de proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, previo concepto favorable del Ministerio del Medio Ambiente<sup>21</sup>.

El segundo (modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015),

(...) para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno nacional, que permita al adjudicatario contar

---

<sup>21</sup> “Las resoluciones que se dicten de conformidad con los incisos precedentes requieren para su validez la aprobación del Gobierno Nacional”. (Artículo 75).

con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos. Las explotaciones que se adelanten sobre las tierras reservadas con posterioridad a la fecha en que adquieran esta calidad, no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente sino cuando se hayan realizado de conformidad con dichos reglamentos.

Parágrafo 1°. La reglamentación que expida el Gobierno nacional en desarrollo del régimen a que hace alusión el presente artículo, dispondrá que las tierras sean entregadas exclusivamente a trabajadores agrarios de escasos recursos, de forma individual o asociativa. (...)

En lo relacionado con la creación de reservas sobre tierras baldías, el INCODER o quien haga sus veces, será el competente de constituir las, regularlas, y sustraerlas del régimen, cuando no hayan sido expresamente atribuidas por la Ley a otra autoridad (artículo 75).

En este orden de ideas, la Ley 160 de 1994 incluyó dos figuras de gran importancia para que por un lado los campesinos accedieran de forma colectiva al derecho a la tierra: las Zonas de Reserva Campesina - ZRC; y por otro para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción y el aumento de la producción agropecuaria a través de la inversión de capital: las Zonas de Desarrollo Empresarial - ZDE. (Capítulo XIII. Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial).

Se entienden como Zonas de Reserva Campesina, “las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCODER, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales” (artículo 80). El artículo 81 complementa diciendo que salvo lo dispuesto en el artículo 83 (lo relativo a las Zonas de Desarrollo Empresarial), las Zonas de Colonización y donde predominen tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina.

De acuerdo con el artículo 79, y en los términos de Uribe y Vélez (2016), el propósito principal de las ZRC consiste en:

(...) la regulación, limitación y ordenamiento de la ocupación (aprovechamiento y adjudicación) en las zonas de colonización y en las que predomina la existencia de tierras baldías de la Nación. A estos propósitos de estabilización de la población en el territorio se añaden: fomentar la pequeña propiedad campesina, corregir la inequitativa

concentración de la propiedad rural y promover el desarrollo de la economía de los colonos.

Se dijo que serían los reglamentos donde se indicarían las extensiones máximas y mínimas que podrían adjudicarse determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, los requisitos y obligaciones que deberían acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos (artículo 80).

La acción del Estado en las ZRC Campesina se concretará en la limitación del tamaño de la propiedad, el freno a la fragmentación de los predios, aplicando un ordenamiento ambiental territorial, haciendo efectivos los derechos sociales y culturales de los campesinos, y su “participación en las instancias de planificación y decisión regionales” y consideración de las diferentes modalidades de producción (artículo 80).

En cuanto a las Zonas de Desarrollo Empresarial- ZDE, sería el INCODER o quien haga sus veces, quien fijaría zonas de baldíos que tengan el carácter de ZDE y no de ZRC. Allí se seguirán las “regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales” que imponga el Instituto con el fin de cumplir el fin para el que fueron creadas, “dentro de criterios de racionalidad y eficiencia, y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente” (artículo 82).

Aunque se le dejó amplia libertad al INCODER para regular el tema, la Ley si brinda los parámetros generales con relación al establecimiento y el objetivo de estas ZDE. La idea según el artículo 83 es que podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial en las extensiones que establezca la Junta Directiva del INCODER<sup>22</sup> o quien desempeñe estas funciones, las sociedades de cualquier tipo, reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario<sup>23</sup>, o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería (artículo 83). Para que esta adjudicación se pueda llevar a cabo, se exige que la explotación del baldío se haya realizado con ocasión de un contrato entre la sociedad y el Instituto, en el cual la primera “comprometa a explotar una superficie no menor de las dos

---

<sup>22</sup> “(...) de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley”. (Artículo 83, Ley 160 de 1994)

<sup>23</sup> “(...) en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario)” (Artículo 83, Ley 160 de 1994)

terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo” (artículo 83). Antes bien, se podrá dar lugar a la declaratoria de caducidad y a la recuperación de los terrenos baldíos si se presenta un incumplimiento de las obligaciones durante la vigencia del contrato (artículo 83).

El Capítulo XIV regula lo referente a los resguardos indígenas y prescribe que los terrenos baldíos a los cuales el INCODER les ha dado el carácter de reservas indígenas, “constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991” (artículo 85 Parágrafo 5°).

Continúa la Ley definiendo cómo se va a gestionar la concertación de la reforma agraria y el papel de los municipios y departamentos en el desarrollo rural campesino. (Capítulo XV. Artículos 88-90). Después se pronuncia sobre el Ministerio Público Agrario y sus funciones (Capítulo XVI. Artículos 91-93). En el siguiente capítulo (Artículos 94-97) desarrolla lo atinente a las cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria que estarían integradas por los adjudicatarios de tierras, y cuyo objeto principal sería la comercialización de productos agropecuarios. También se dedicarían a la “obtención de créditos de producción, la prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola, el suministro de semillas e insumos agropecuarios y otros servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural” (artículo 94).

El último Capítulo (XVIII. Disposiciones Varias) explica que la acción de dominio sobre los terrenos que se adquieren para los fines que proclama la Ley, solo podrá ejercerse contra “las personas de quienes los hubiere adquirido el Instituto, o los campesinos, para la restitución de lo que recibieron por ellos, de conformidad con el artículo 955 del Código Civil (artículo 99). Por último indica que las adjudicaciones o las ventas de predios que realice el INCODER o quien haga sus veces, se efectuarán a través de una resolución administrativa, que constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad, sólo cuando sea inscrita en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circuito respectivo (artículo 101).

Hasta aquí llega la exposición sobre la Ley 160 de 1994, con un enfoque dirigido principalmente a determinar su regulación en el tema de los baldíos.

### 3. Reglamentación

La primera norma de este tipo que se quiere referir es el Decreto 1777 de octubre 1 de 1996 que fue expedido por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR de la época, Cecilia López Montaña. Este se ocupa de reglamentar la Ley 160 de 1994, en lo que se refiere a las Zonas de Reserva Campesina- ZRC. Al respecto, el Decreto concreta los objetivos de las ZRC, que no son otros que:

Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica; crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas; regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos; crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política; facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural y, fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional (artículo 2°)

También precisa las responsabilidades institucionales mínimas que se deben adquirir para lograr los objetivos.

La acción institucional del Estado en zonas de reserva campesina será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región. La acción del Estado se realizará con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales (artículo 3°).

El párrafo 2° del artículo 1° del Decreto establece la posibilidad de que –en casos excepcionales- se construya o amplíe una ZRC mediante la sustracción de un área correspondiente a una Zona de Reserva Forestal. La Resolución 629 de 2011 expedida por el MADR, establece los requisitos para las sustracciones, además extiende su destinación para la restitución a las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras.

El Acuerdo 024 del 25 de noviembre de 1996 expedido por la Junta Directiva del INCORA, fija los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC. Dicho Acuerdo precisa las zonas excluidas para la constitución de ZRC. Además de las del Sistema de Parques Naturales Nacionales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas quedan exceptuados: territorios indígenas, tierras de titulación colectiva de comunidades negras y las que se hayan constituido como Zonas de Desarrollo Empresarial ZDE definidas en la Ley 160 de 1994 (artículo 3°).

De conformidad con Uribe y Vélez (2016), hoy en día existen seis ZRC constituidas y otras seis en trámite. “De acuerdo con la Actuación Especial de la Contraloría General de la República sobre Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial (Informe de Auditoría a Políticas Públicas) a febrero de 2015 no se había constituido ninguna ZDE”. (Uribe y Vélez, 2016, p. 20-22).

El Decreto reglamentario 2664 de 1994 dictado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994, y dicta los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Al respecto reitera que la propiedad de los predios baldíos susceptibles de adjudicación, solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por el Instituto o quien haga sus veces, o a quien le hubiere delegado esa atribución. Insiste en que la ocupación de estas tierras no constituye ni título ni modo para obtener el dominio y que aquellos quienes las ocupen no se entienden poseedores, conforme al Código Civil (artículo 3°). Ratifica lo que dice la Ley 160 de 1994 en sus artículos 75, 76 y 83 en cuanto a los sujetos de alguna adjudicación (personas naturales y jurídicas, entidades de derecho público y sociedades) (artículos 4-6). Dicho Decreto en el Capítulo III (Superficies adjudicables), establece que los predios baldíos solo podrán adjudicarse hasta la extensión de una Unidad Agrícola Familiar - UAF conforme a lo previsto en el Capítulo IX de la Ley 160 de 1994, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Instituto o quien haga sus veces. Caso en el cual deberá cobrar el valor del área que exceda el tamaño de la UAF establecido para las tierras baldías en la respectiva región o municipio. Prohíbe la adjudicación sobre las áreas que excedan el tamaño de una UAF, en zonas donde existiere concentración de la propiedad o hubiere una inadecuada composición de la misma (artículo 7).



Una novedad de esta norma es que dedica todo el Capítulo VIII a la reglamentación de la reversión de la adjudicación, sus causales y procedimiento. El artículo 33 explica que mediante la figura de la reversión “se establece el cumplimiento de una condición resolutoria en un terreno baldío adjudicado, y en tal virtud, vuelve su dominio a la Nación”. La cláusula de reversión deberá estar expresamente consignada en los actos administrativos que ordenan la adjudicación de baldíos, y se hará efectiva cuando se presente alguna de las siguientes situaciones:

1. Cuando el adjudicatario infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, y del medio ambiente, o incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o se dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos.
2. En terrenos baldíos adjudicados a entidades de derecho público, cuando no se destine a la prestación del servicio público, o a la actividad de utilidad pública o interés social para la cual se solicitó, o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello; o en el evento de que en los terrenos respectivos no se observaren las disposiciones sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
3. Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, por autorización de la Ley (artículo 33).

Los artículos 34 a 37 consagran todo el procedimiento para efectuar la reversión y finalmente el artículo 38 concluye afirmando:

Ejecutoriada la resolución que declare la reversión de un terreno, su dominio vuelve por ministerio de la Ley al patrimonio de la Nación. El adjudicatario deberá entregar al Incora los terrenos respectivos, previo el pago de las mejoras útiles y necesarias, conforme al avalúo que para tal fin se realice.

Otro tema novedoso que incluye dicho Decreto se refiere a la procedencia, la oportunidad, el procedimiento y los efectos de la revocación directa de la resolución de adjudicación. De ello cabe decir que el INCODER o quien haga sus veces, puede revocar las resoluciones de adjudicación de tierras baldías de manera directa, de oficio o a solicitud de parte, sin necesidad de que exista consentimiento expreso y escrito del titular. Las resoluciones de adjudicación que pueden ser revocadas directamente son las que hayan sido proferidas desde la vigencia de la Ley 30 de 1988, y las que se expidan a partir de la Ley 160 de 1994, “cuando se establezca la violación de las normas constitucionales,

legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente” (artículo 39). El procedimiento de la revocación directa lo prescriben los artículos 41-43, y el efecto de la providencia ejecutoriada que revoque el acto administrativo de adjudicación, consiste en que “el predio respectivo vuelve al dominio de la Nación con el carácter de baldío, salvo que la causa de la revocación haya sido el reconocimiento, por parte del Instituto, de la calidad de propiedad privada del terreno respectivo” (artículo 44).

Ahora, en virtud de la función atribuida por la Ley 160 de 1994 al INCODER para recuperar los baldíos indebidamente ocupados, el Decreto 2664 de 1994, dedica todo el Capítulo X a consagrar lo que significa que un terreno baldío esté indebidamente ocupado y el procedimiento para recuperarlo. De lo primero explica:

Artículo 45. Tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados los siguientes: 1. Las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables, o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público. 2. Las porciones de tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables establecidas por la Junta Directiva del Instituto, según las disposiciones de la Ley y el presente Decreto, o las ocupadas contra expresa prohibición legal. 3. Los terrenos baldíos que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión. 4. Los terrenos afectados con la declaratoria de caducidad, en los contratos relacionados con baldíos de la Nación.

De lo segundo, el procedimiento se puede resumir en las siguientes etapas: 1). Resolución Inicial (artículo 46); 2). Solicitud de pruebas (artículo 47); 3). Inspección ocular (artículo 48); 4). Sorteo y posesión de los peritos (artículo 49); 5). Decisión final (artículo 50); 6). Ordenada la restitución y si el interesado se negare a la entrega del baldío, el Instituto solicitará la intervención de la autoridad de policía, para que dentro de un término no superior a diez (10) días, proceda a hacer efectivo el cumplimiento de la decisión administrativa (artículo 51).

Posteriormente el Decreto 982 de 1996 expedido por el Presidente de la República, modifica el Decreto 2664 de 1994, sólo en lo que a la solicitud de adjudicación se refiere. De ahí que se cambiara el texto de los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 56. También se añadió que:

Quando una persona sea propietaria o poseedora de un predio rural pero el mismo no alcance a conformar una UAF, se le podrá adjudicar la extensión de predio necesario para completar aquella, previa evaluación de las condiciones de ubicación de los predios

respectivos y su facilidad para la explotación directa por parte del beneficiario (artículo 11, Decreto 982 de 1996).

Paso seguido se encuentra el Decreto 1465 de 2013, que reglamenta los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios. En el Capítulo II de este Decreto, se expone el procedimiento especial de recuperación de baldíos indebidamente ocupados que tiene como objeto precisamente “la restitución al patrimonio del Estado las tierras baldías inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación que se encuentren indebidamente ocupadas por particulares” (artículo 36). Según este Decreto, los siguientes bienes tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y por ende se debe proceder a recuperarlos:

1. Las tierras baldías que tuvieren la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo del Artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público. 2. Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado. 3. Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER

El Capítulo V se pronuncia sobre la posibilidad de que el INCODER revoque de manera directa las resoluciones de adjudicación de baldíos, no obstante no preceptuó nada diferente a lo que se dijo previamente en el Decreto Reglamentario 2664 de 1994. Cosa semejante ocurre con el Capítulo VII que reglamenta el procedimiento especial de reversión de los baldíos que fueron adjudicados.

Por otro lado, el 6 de mayo de 1997 surge a la vida jurídica el Decreto 1226 expedido por el Ministro del Interior, que si bien no tiene relación directa y necesaria con el tema de baldíos, es importante citarlo ya que se encargó de reglamentar el otorgamiento del subsidio por parte del INCODER o quien haga sus veces, que había sido planteado en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994. Dice el artículo primero que se otorga un subsidio para:

(...) el pago total o parcial de los aportes iniciales que deben cancelar los beneficiarios de dotación de tierras de la Reforma Agraria, para la afiliación a las cooperativas que éstos constituyan o estén establecidas, y cuya integración y finalidades se ajuste a las exigencias del capítulo XVII de la Ley 160, en armonía con lo establecido en el artículo 3° del presente decreto.

Los sujetos del subsidio son los beneficiarios de los programas de dotación de tierras de reforma agraria, siempre que sus respectivas Unidades Agrícolas Familiares

estén sometidas “al régimen contemplado en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias y, adicionalmente, adelanten en ellas un proyecto de Empresa Básica de la Explotación Agropecuaria” (artículo 4). Esta disposición aclara que el subsidio que aquí se contempla se orientará a los beneficiarios antes dichos “cuyas condiciones socioeconómicas, grado de capacitación, capacidad de trabajo y producción y otros aspectos relacionados con la comercialización, hagan indispensable su otorgamiento”.

Así mismo se explican detalladamente las características del subsidio. Se trata de un crédito personal no reembolsable, siempre y cuando no se presente alguno de los casos señalados en el artículo 13 del presente decreto” (artículo 2°). Continúa el artículo diciendo que equivale entre el 5% y el 10% del valor del subsidio para adjudicación de tierras, establecido en el artículo 20 de la Ley 160. Que además solo se otorgará por una vez y que es intransferible, salvo los casos que determine la Junta Directiva del Instituto o quien tenga asignada esta función.

Para determinar el monto porcentual del subsidio que se va a otorgar a cada beneficiario, se debe tener en cuenta:

La naturaleza, sostenibilidad económica y productiva del proyecto de explotación económica o de empresa básica de producción, valorando el impacto local y regional del mismo.

La participación de los aspirantes con recursos propios, como aporte inicial, a manera de esfuerzo individual para capitalizar la cooperativa.

La vinculación de la cooperativa creada a entes cooperativos del orden local, regional o nacional, debidamente consolidados, que permitan a sus afiliados beneficiarse por dicho conducto de múltiples servicios complementarios relacionados con las necesidades de sus empresas productivas. Para el caso de las cooperativas que van a constituirse, deberá establecerse el mecanismo para lograr esta inclusión.

Las relaciones de la cooperativa con entidades comercializadoras de cualquier nivel territorial.

Los demás criterios que la Junta Directiva del INCODER considere pertinentes (artículo 5°).

Los que pretenden este subsidio deberán dirigir su solicitud ante el INCODER o quien haga sus veces, a través del Consejo Municipal de Desarrollo Rural de la respectiva jurisdicción, (artículo 6°). Este asignará un Comité “integrado por el Alcalde Municipal, quien lo presidirá, y tres representantes de las organizaciones de campesinos para que sean los encargados de recibir las solicitudes del subsidio que cumplan con los requisitos

exigidos<sup>24</sup>. Luego este Comité elaborará un listado de aspirantes y emitirá un concepto para cada una de las solicitudes y recomendará en esa medida una recomendación sobre el monto del subsidio a otorgar, con base en los criterios ya mencionados en el artículo 5° (artículo 7°). En los meses de marzo y septiembre de cada año el Consejo Municipal de Desarrollo Rural enviará al INCODER o a quien lo reemplace, el listado de los aspirantes al subsidio y toda la documentación requerida, y además “remitirá las justificaciones sobre las necesidades y requerimientos de desarrollo cooperativo en materia agropecuaria para el municipio” (artículo 8°). El instituto enviará a los respectivos Comités Departamentales de Desarrollos Rural y Reforma Agraria los listados de aspirantes que cumplan con todos los requisitos legales para que estos organismos determinen e informen al Instituto o quien haga sus veces, la distribución de los recursos a nivel municipal y el listado definitivo de los beneficiarios del mismo, de acuerdo con las prioridades que se determinen (artículo 10). Cuando el Instituto reciba la lista definitiva emitirá una comunicación al favorecido en la cual le hace efectiva la adjudicación del subsidio (artículo 11). El beneficiario reclamará el pago dentro del mes siguiente a la comunicación so pena de que se entienda como un desistimiento tácito del subsidio y se le inhabilite por dos años para solicitar de nuevo el subsidio, contados desde la comunicación de la adjudicación (artículo 12). Este pago se surtirá mediante la Cooperativa que constituyan los beneficiarios o a la cual se afilien (artículo 11).

Finalmente, el artículo 13 establece que el subsidio deberá ser reintegrado al Instituto cuando:

- 1.El beneficiario pierda la condición establecida por el Incora para ser sujeto de la reforma agraria por incurrir en alguna de las causales que prevén las normas vigentes para la pérdida de los derechos otorgados.
2. El beneficiario pierda su calidad de asociado a la

---

<sup>24</sup> Artículo 6o.- Solicitud del subsidio. Los aspirantes al subsidio deberán dirigir la solicitud correspondiente ante el Incora, a través del Consejo Municipal de Desarrollo Rural de la respectiva jurisdicción, acompañada de la siguiente información y documentos: La información que acredite la calidad de beneficiario de dotación de tierras de reforma agraria y la sujeción al régimen parcelario contemplado en la Ley 160 de 1994. El proyecto de Empresa Básica de Explotación Agropecuaria. . Demostrar haber tomado un curso básico de cooperativismo de 20 horas. Presentar constancia del acta de constitución y estatutos de la cooperativa en formación, adjuntando la justificación de la misma, del documento idóneo en el que conste el reconocimiento jurídico y representación legal de la cooperativa ya existente, a la cual aspira a ingresar. Presentar constancia del representante legal de la cooperativa sobre el lleno de las calidades para ser admitido como socio. Acreditar que la cooperativa a la que pretende afiliarse el beneficiario se ajuste a la naturaleza y requisitos indicados en el artículo tercero del presente decreto.

cooperativa, cualquiera sea la causa. En este evento, la entidad cooperativa avisará de ello al Incora, dentro de los tres días siguientes, y en todo caso, se abstendrá de entregar suma alguna al ex afiliado, hasta tanto el Incora determine el destino del subsidio otorgado. 3. La cooperativa modifique su naturaleza jurídica o se fusione, dejando de cumplir el objeto al que hace referencia el artículo 3o. de este decreto. 4. La cooperativa se disuelva y liquide.

Para terminar esta sección, se deben referenciar en este punto las disposiciones relevantes a efectos de este trabajo, de los Decretos Leyes 2363, 2364 y 2365 de 2015, expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que ya fueron citados en la sección anterior.

El Decreto 2363 de 2015 crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia. Establece su estructura orgánica (artículos 6 a 32), y fija su objeto consistente en:

Ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación (artículo 3°)

Entre las funciones que le fueron asignadas, se encuentran las de:

Artículo 4°. (...)

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.
8. Otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno nacional.  
(...)
11. 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 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.
12. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el Incoder o por el Incora, en los casos en los que haya lugar.
13. Verificar el cumplimiento de los regímenes de limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la Ley.
14. Delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.  
(...)
24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales. (...)

La Agencia Nacional de Tierras está conformada entre otros organismos por Direcciones. En especial la Dirección de Acceso a Tierras se encargará de (artículo 22):

1. Proponer al Director General, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, los criterios y lineamientos para adelantar los procesos de acceso a tierras, comprendiendo los de asignación del subsidio integral de reforma agraria, la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, adjudicación de baldíos a personas naturales conforme al régimen general previsto en la Ley 160 de 1994, y a los regímenes especiales de adjudicación que se establezcan en reservas especiales de baldíos, la suscripción de contratos de explotación y en general formas alternativas de dotación de tierras que se formulen como instrumentos de acceso para sujetos de reforma agraria.

2. Proponer al Director General, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, criterios y lineamientos para la administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación, desarrollo o ejecución de los procedimientos administrativos de transferencias de tierras baldías, celebración de contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, adjudicación de baldíos a entidades de derecho público, constitución de reservas de baldíos, seguimiento a los procesos de dotación de tierras y al cumplimiento de las limitaciones derivadas de las adjudicaciones. (...)

4. Analizar y suministrar la información necesaria a la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, relacionada con la caracterización de los potenciales beneficiarios de los programas de acceso a tierras y los predios baldíos identificados a los que se les hubiera practicado el procedimiento de que trata el Capítulo 15 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y las normas que lo modifiquen o complementen. (...)

12. Proponer la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y de desarrollo empresarial para aprobación del Consejo Directivo.

13. Hacer seguimiento a la ejecución de los procedimientos administrativos para la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial. (...)

A su vez el Decreto 2364 de 2015, crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, cuyo

objeto es el de:

Ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país (artículo 3°).

En último lugar se encuentra el Decreto 2365 de 2015 que suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, y ordena su liquidación.

Todo ello autoriza a concluir que en desarrollo de las facultades antes citadas, el objeto y funciones que desarrollaba el INCODER, fueron transferidos a las Agencias creadas por los Decretos 2363 y 2364 de 2015.

#### **4. Jurisprudencia de las Altas Cortes**

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, de la cual ya se hicieron las consideraciones pertinentes al respecto, ha sido amplia la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado que se ha ocupado del tema de los baldíos. En la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional señala dos problemas que considera principales en torno a la administración de los terrenos baldíos, estos son: “(i) la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos y (ii) la excesiva concentración de las tierras. Adicionalmente cita el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011), y resalta el hecho de que “la falta de estadísticas ciertas y completas sobre las cuestiones rurales en el país, repercute negativamente en el entendimiento integral del contexto agrario”.

No obstante lo anterior, desde la jurisprudencia temprana hasta la reciente se han planteado algunos debates al respecto, que han llevado a las Altas Cortes a variar sus posiciones una y otra vez.

Lo que siempre ha sido inmutable es la claridad con la que se entiende que la titularidad de los terrenos baldíos la tiene la Nación. Al respecto la sentencia T-566 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) define el bien baldío como el “terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”. En general la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con base en el artículo 102<sup>25</sup> de la Carta Política, ha entendido que allí la Constitución reitera la idea según la cual los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías, pertenecen a la

---

<sup>25</sup> El artículo 102 dispone: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.



Nación. (Sentencia C-060 de 1993<sup>26</sup>. M.P. Fabio Moron Díaz). En otras palabras, los baldíos son “bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”. (Sentencia C-595 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz). Esta sentencia afirma que el artículo 102 de la Constitución Política:

(...) está consagrando no sólo el llamado "dominio eminente", que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues “no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él”, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre *los bienes públicos* que de él forman parte.

Para mayor claridad la jurisprudencia<sup>27</sup> ha precisado a la luz de los parámetros de la ley civil, que la denominación genérica de “bienes públicos” adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público<sup>28</sup> como los bienes fiscales. Estos últimos 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 y b) bienes fiscales adjudicables que son los que la Nación conserva para ser transferidos a los particulares que satisfagan determinados requisitos que la ley les exige. Es aquí donde están comprendidos los baldíos. (Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997).

Otra discusión que está zanjada es la que versa sobre la imprescriptibilidad de estos bienes. Precisamente en la sentencia C-595 de 1995, la Corte resolvió una demanda contra algunas disposiciones de las leyes 48 de 1882, 110 de 1912 y de la Ley 160 de 1994 que prohibían la adquisición del dominio sobre bienes baldíos mediante la figura de la prescripción. El actor afirmó que el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de estos bienes porque la Constitución de 1991 no incluyó en su

---

<sup>26</sup> Revisión constitucional del Decreto No. 1942 del 30 de noviembre de 1992 "Por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos".

<sup>27</sup> C-595 de 1995; C-536 de 1997; C-255 de 2012;

<sup>28</sup> 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” (C-595 de 1995).

artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202. Finalmente la Sala Plena declaró las normas demandadas, como exequibles, sin ningún condicionamiento, argumentando entre otras cosas que los bienes baldíos son bienes de uso público incluidos en el artículo 102 superior, y que la Constitución Política efectivamente existe una disposición que permite al legislador asignarles la condición de imprescriptibles, a saber, el artículo 63 que prescribe: “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”. En esta medida concluyó que “no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación”.

La sentencia T- 488 del año 2014, confirmó la jurisprudencia y en tal sentido afirmó que:

Aunque la prescripción o 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, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confirió amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para “*dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías*”.

El 18 de julio de 2013<sup>29</sup>, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia reiteró la imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía del interés público y se pronunció sobre la prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia. Esto fue lo que dijo:

Por esa razón, esta Sala afirmó que “hoy en día, los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades de derecho público no pueden ganarse por el modo de la prescripción adquisitiva de dominio, no porque estén fuera del comercio o sean inalienables, como si ocurre con los de uso público, sino porque la norma citada (art. 407 del C. de P.C., se agrega) niega esa tutela jurídica, por ser ‘propiedad de las entidades de derecho público’, como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4°), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del

---

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01

Estado, que por negligencia de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilmo, a través de fraudulentos procesos de pertenencia” (sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, citada en el fallo de 31 de julio de 2002, exp. 5812)” (subrayado fuera del original).

Por otro lado, la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 30 de noviembre de 1995<sup>30</sup>, resolvió un proceso en el que estudió la legalidad de una resolución expedida por el INCORA el 14 de abril de 1987, en la que estipulaba que el inmueble rural denominado “La Familia” era un terreno baldío, pese a que anteriormente el Juez del Circuito de Riohacha había declarado la prescripción adquisitiva del predio en favor del actor. El Consejo de Estado en esta sentencia esgrimió:

Ahora bien, como el Tribunal aduce, como parte de su argumentación para revocar la resolución impugnada, que el juez promiscuo de Riohacha profirió sentencia de prescripción adquisitiva del dominio del predio La Familia en favor, del demandante Ángel Enrique Ortíz Peláez, la Sala advierte que esta sentencia, no es oponible a la Nación, por varias razones: primero, porque como ya se indicó, va en contravía, con toda la legislación que preceptúa que los bienes baldíos son imprescriptibles; segundo, porque el propio proceso de pertenencia, regulado por el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, ordenaba la inscripción de la demanda en el registro, requisito que, en este caso, se omitió..., y, tercero, porque si bien es cierto la cosa juzgada merece la mayor ponderación, el mismo estatuto procesal civil en el artículo 332 consagra excepciones, como es el caso previsto en el citado artículo 407, numeral 4.

La sentencia C-097 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) añade que los baldíos son bienes inenajenables, esto es:

(...) que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien.

Ahora bien, un tema que no ha sido tan pacífico como los anteriores tiene que ver con la forma de adquirir el dominio de un predio baldío por parte de un particular. Es aquí donde la ocupación como modo de adquirir el dominio se convierte en un tema central para entender el régimen de propiedad privada de los bienes rurales que eran baldíos. Sin

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

embargo, la ocupación convive con otros modos de adquirir el dominio y es esto lo que ha hecho complejo el proceso de adjudicación de baldíos. La doctrina de las Altas Cortes no es uniforme y a lo largo del tiempo ha variado su comprensión.

En la jurisprudencia temprana de la Corte Constitucional, antes de 1994, cuando no se había expedido la Ley 160, se decidían los casos con base en las Leyes 200 de 1936, 2a de 1959 y 135 de 1961 y en el Decreto 2275 de 1988, que establecían que los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados "baldíos" y, mediante resolución administrativa de adjudicación del terreno a quien pretendía ser adjudicatario, el Estado le confería apenas un derecho personal o crédito, no el derecho real de dominio. El acto administrativo de adjudicación era un acto constitutivo que reconocía simplemente la titularidad del derecho real en cabeza del ocupante, y su registro tenía efectos meramente probatorios a partir del hecho de la ocupación.

En consecuencia,

El modo para la adjudicación de terrenos baldíos es la ocupación(...) La ocupación está garantizada por acciones reales que el ocupante podrá ejercitar para salvaguardar su derecho; si el ocupante ha cumplido a cabalidad su papel de adjudicatario, puede constreñir al Estado a su reconocimiento. La persona que solicite la adjudicación de un baldío por ocupación previa, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita, excluidas las zonas de vegetación protectora o bosques naturales, y además, que en su aprovechamiento cumple con las normas de protección de los recursos naturales. (Sentencia T-566 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Desde 1995 con la Sentencia C-595, se viene sosteniendo que las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente -160 de 1994. En suma, para la Corte Constitucional hoy con fundamento en la Ley 160 de 1994, los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la ley y una vez realizada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCODER, o de la entidad en la que se delegue esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, como la única forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, documento que deberá ser

registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

También se ha precisado que:

Mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio. No obstante, quien detenta materialmente un terreno baldío al cual le ha incorporado mejoras o inversiones y ha sido explotado económicamente, si bien no tiene la calidad de poseedor con las consecuencias jurídicas que de tal condición se derivan, sí tiene una situación jurídica en su favor, esto es, un interés jurídico que se traduce en la expectativa de la adjudicación, la que es merecedora de la protección de las autoridades (Sentencia C-097 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha agregado un componente importante al tema de la ocupación de los bienes baldíos, pues les ha impuesto a los ocupantes el deber de regirse por el criterio de la buena fe, entendido como “la convicción plena que tiene el interesado de estar ocupando legítimamente” (Sentencia C-907 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz) , es decir que está respetando la ley y la Constitución. Esta noción es una presunción legal que puede ser desvirtuada por la autoridad competente o cualquier persona, acreditando que el ocupante está obrando de mala fe.

Ahora bien, en la jurisprudencia de la Corte Suprema, la doctrina sobre la forma de adquirir el dominio sobre bienes baldíos cambió en distintos periodos. Se pueden identificar tres fases que determinan la forma de fallar del Tribunal, teniendo en cuenta que el hecho de que los procesos sean tan lentos, hace que se prolonguen por mucho tiempo y no se encuentran abundantes sentencias que se pronuncien sobre la normatividad vigente de los baldíos (Ley 60 de 1994). La primera fase va desde 1926 hasta 1963. Aquí se determina que la ocupación no es un modo de adquirir el dominio sobre un terreno baldío; solamente el título otorgado por la autoridad administrativa competente es válido para predicar propiedad. La segunda se sitúa entre el año 1963 y 1995, y en la que se da un mayor valor a la tierra que ha sido trabajada y explotada, por eso se prefiere la posesión material sobre la posesión inscrita. Y finalmente la fase del año 1997 en adelante en la que la Corte Suprema retoma la exigencia de un título que haya sido expedido por la autoridad administrativa competente y es el Estado quien

determina quién va a tener la calidad de propietario de un bien baldío. (Céspedes y Peña, 2013)

#### **IV. IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA LEY 1776 DE 2016 EN EL RÉGIMEN DE BALDÍOS DE LA NACIÓN**

El Gobierno de la República de Colombia, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos Calderón, sancionó el 29 de enero del presente año la Ley 1776 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES”. Dentro de los múltiples objetivos de dicha Ley, institucionalmente se ha resaltado la necesidad de promover la formación de capital humano en áreas rurales con el fin de generar una economía adecuada y ajustada a las políticas internacionales, de conformidad con la conveniencia nacional.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1776 de 2016, las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social, en adelante ZIDRES, serán identificadas y luego declaradas, una vez cumplan con los requisitos exigidos, tales como: que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Resulta entonces en este punto de trascendental importancia para el tema tratado, abordar la sensibilidad y protagonismo que tienen los terrenos Baldíos de la Nación para la Ley 1776 de 2016, no sin antes referir que en ella se les denomina “Inmuebles de la Nación” y que de acuerdo con el artículo 675 del Código Civil Colombiano son “(...) *todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño*”.

En este orden, la primera enunciación que la Ley 1776 trae sobre el tema de los baldíos, se encuentra en el artículo 3, parágrafo 3 en el que textualmente se dice: “*No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las ZIDRES, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994*”; por su parte, la Ley 160 de 1994 en su artículo 72 dispone que: “*...no se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos a favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título,*

*de otros predios rurales en el territorio nacional*”. De lo anterior queda claro, que aunque se permite la destinación de baldíos de la nación para el desarrollo de proyectos productivos bajo las ZIDRES, no es posible destinar estos inmuebles a quien tenga propiedades rurales sea por su adquisición previamente como baldío o bajo otra modalidad.

Ahora bien, del análisis se encuentra que con la promulgación de la Ley 1776 de 2016, el régimen de baldíos se ve alterado en el sentido que surgen nuevas figuras en el marco de la Ley, que permiten el acceso a dicho tipo de bienes con el fin de desplegar en ellos ciertos proyectos productivos. Así lo expone el artículo 13:

*Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las ZIDRES, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3 de esta ley.*

Este arriendo, concesión o cualquier otra figura determinada por la Ley, exige una contraprestación en dinero por parte de quien o quienes pretendan emprender el determinado proyecto. Se aclara en dichas disposiciones normativas la imperiosa y fundamental necesidad de que los mencionados proyectos productivos integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

Esta situación, enmarca claramente una alteración en el régimen de los baldíos colombianos, puesto que de acuerdo con lo que se dijo en los capítulos anteriores, para este tipo de bienes la prioridad es adjudicarlos a pobladores rurales que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad. Con esta nueva normatividad, dicho mandato se ve sometido ante el componente económico relativo del alquiler de las mismas a personas que no tienen las necesidades imperantes de otros y que por el contrario, solo pretenden aumentar los ingresos de patrimonios propios. Por otro lado, cabe resaltar las posibles oportunidades asociativas que puede brindar a los campesinos el participar en proyectos que cuentan con el músculo financiero necesario que los pueda soportar y de esta manera, llevar a un buen destino a todos los involucrados. Es importante remarcar que los recursos y el valor de la contraprestación recibida por el Estado, a cambio de la entrega de los inmuebles de la Nación, será destinada al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI).



Se hace necesario, dado el debate que ha generado la regulación de las ZIDRES, intentar aproximarse al tema desde un punto de vista normativo que considere el marco más amplio de los principios y mandatos constitucionales, y que propenda por una comprensión sistemática de la regulación. Dado esto, se debe partir por señalar que lo que ha buscado el Gobierno Nacional con las ZIDRES, de acuerdo con sus declaraciones y motivaciones es lograr un alto aprovechamiento de la tierra con un mínimo de inversión pública, en donde por medio de proyectos asociativos y vinculantes para el campesinado colombiano, se permita mejorar la calidad de vida de los mismos. La anterior consideración asume que las tierras colombianas han sido desaprovechadas o se les ha dado un uso inadecuado conforme a las aptitudes productoras de cada región. Es por esto, que por medio de la Ley que es objeto de análisis y la inclusión de los baldíos en la misma, se pretende promover el uso adecuado de la tierra con el fin de aumentar los niveles en la calidad de vida de la población y buscar hacer del país una de las principales despensas alimentarias del mundo.

No obstante lo anterior, estas iniciativas loables en muchos aspectos, entran a contradecir los principios constitucionales, legales y la jurisprudencia de nuestro país, en la cual se establece con claridad el protagonismo del campesino como principal beneficiario de estas tierras, más allá del ánimo de lucro económico y de productividad. En este sentido, se cita la sentencia C-595 de 1995, que dispone que:

*(...) los bienes públicos de la nación, catalogados dentro de la categoría de los bienes fiscales adjudicables, en razón de que la nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley. En este caso, la Ley 160 de 1994, estableció que la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, debe estar enfocada en la adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y a establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y a los recursos naturales renovables, bajo los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.*

La adjudicación de las tierras a los campesinos debe llevarse a cabo dentro de los parámetros establecidos por las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), entendidas como:

*(...) 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.*

Así, aunque las normas establezcan ciertas condiciones puntuales con referencia a la adjudicación de tierras, el Gobierno es consciente de que para el campesino es bastante complicado, por no decir que imposible, llevar a cabo la explotación de ciertos proyectos productivos, los cuales precisan de inversión de un capital importante, el acceso a la tecnología y la garantía de comercialización; al igual que, condiciones aptas como carreteras e infraestructura portuaria y demás para poder extraer sus productos de una manera competitiva. Dado esto, el Gobierno se ha empeñado en darle otro aire a las políticas sobre los terrenos baldíos, en donde el capital privado pueda entrar con fuerza a desarrollar los proyectos y en donde el campesinado sea un socio estratégico, que aporte todo su conocimiento y destreza en las diferentes actividades. Así mismo, el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina debería ser exponencial, teniendo en cuenta que están trabajando en su entorno natural y harían parte de las sociedades en calidad de socios y no siendo unos simples empleados llenos de incertidumbre sobre hasta cuándo trabajarán y en qué condiciones.

El desarrollo de este proyecto ahora convertido en Ley no ha sido nada fácil y no ha estado exento de críticas y contradictores directos por parte de diferentes sectores y dirigentes políticos, siendo uno de los principales el Senador Jorge Enrique Robledo. El Congresista, con fundamento en los escándalos de multinacionales y empresarios Colombianos, quienes han acumulado ilegalmente grandes cantidades de tierras de origen baldío, sostiene que es una farsa la supuesta participación del campesinado en los proyectos y que por el contrario, se abrirá la puerta para que Colombia continúe siendo uno de los países con mayor desigualdad en términos de distribución de tierras en el mundo. De acuerdo con sus argumentos,

*(...) los catorce casos analizados por la Contraloría comprometen en esta práctica ilegal, a personalidades de la vida nacional como el banquero Luis Carlos Sarmiento Angulo; los exministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Educación Nacional, Rubén Darío Lizarralde y María Fernanda Campo; la familia del entrante Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri, así como de reconocidas empresas nacionales como Riopaila Castilla, Aceites Manuelita e INDUPALMA, y transnacionales como Cargill, la mayor comercializadora de materias primas del mundo, entre otras. (Documentos Coljuristas).*

En este mismo sentido, se han pronunciado organizaciones como CODHES, CINEP, Comisión Colombiana de Juristas, Mesa de Incidencia Política de Mujeres Colombianas, Oxfam, entre otros, quienes dirigen sus argumentos hacia el enriquecimiento de los grandes productores y a la condena a la que se ve sometido el campesinado colombiano para poder acceder a unas tierras sobre las cuales sus períodos de arrendamiento y/o concesión parecieran estar bastante alejados de la realidad.

Otra evidente infracción y abuso con los baldíos se centra en la denuncia interpuesta por el senador del Polo Democrático Alternativo, Alberto Castilla, quien acusa, por acumulación irregular de baldíos en Puerto Gaitán, Meta, a la petrolera Pacific Rubiales. Según el Parlamentario, la estrategia implementada por Pacific Rubiales ha sido la constitución de fiducias a las que se les ha encargado la administración de diferentes predios bajo la figura de fideicomisos, lo cual atenta contra el ordenamiento jurídico colombiano, en el entendido de que solamente es permitido por la ley la obtención de una Unidad Agrícola Familiar en materia de reforma agraria. Como ya se señaló con anterioridad, la Unidad Agrícola Familiar fue una figura creada para determinar cuánta tierra era requerida para una familia vivir dignamente.

Los casos reseñados por los senadores son bastante complejos y además de las fallas del Estado para hacer cumplir con las disposiciones jurídicas, muestran además que actualmente también debe atenderse un contexto en el cual es inevitable mantener a las personas en sus parcelas; muchos de ellos no cuentan con los recursos para emprender proyectos productivos, otros son desplazados por la violencia y otros simplemente tienen interés en radicarse en centros urbanos, para educar mejor a sus hijos y tener una vida con mayores posibilidades. Todos estos factores conllevan a que vendan sus parcelas y por consiguiente, se dé una acumulación de tierra por parte de alguna otra persona o empresa. Uno de los temas más sensibles tiene que ver con el análisis de qué tan libre es la decisión de alguien que no tiene satisfechas sus necesidades básicas o que en muchas oportunidades se desplaza porque no es capaz de soportar las condiciones de violencia de los territorios en los que habita para darle paso a intereses económicos de otros actores nacionales o internacionales.

Como ya fue advertido, una de las propuestas centrales de la Ley de ZIDRES es que las personas tengan la oportunidad de convertirse en socios del proyecto. Aquí surge otro interrogante importante relativo a qué pasa con los que simplemente no quieren asociarse y desean trabajar su propia parcela. Frente a este punto no hay argumentos concretos que permitan definir qué ocurrirá, pero Colombia como un Estado Social de Derecho está lejos de llegar a obligar a sus habitantes a participar de algo o a castigarlos por no hacerlo. Sin embargo, la misma Constitución Política como elemento superior de nuestro Ordenamiento Jurídico, no ha brindado parámetros claros frente al tema y por el contrario, se ha sometido a escurridizas interpretaciones por parte de los diferentes agentes interesados en algo en particular. La decisión de la Corte, consignada en la Sentencia C - 644 de 2012, se ha convertido en un referente para la movilización legal de organizaciones sociales que se oponen a políticas de acaparamiento, pues el fallo privilegió una visión de justicia social para el campo. Sin embargo, es evidente que el Gobierno Nacional también ha hecho suya la sentencia, aunque no precisamente para ajustar sus políticas a los lineamientos indicados por la Corte. En lo que es una estrategia ya usual del gobierno nacional, éste ha tomado la sentencia como parámetro para afinar la técnica jurídica de las Zidres con el objetivo de que el proyecto pase el examen de constitucionalidad sin que se modifique el espíritu del modelo que impulsa. La afinación de los argumentos políticos y jurídicos de este nuevo proyecto, de acuerdo con el Grupo Semillas Colombia, revista 61/62 se encuentran – por lo menos - en los siguientes tres aspectos:

- El proyecto y luego la Ley se cuida de utilizar la palabra “baldío”. Ello se debe justamente a que en su sentencia, la Corte protegió y avaló el régimen de dichas tierras, estableciendo claramente que los destinatarios son los campesinos por mandato constitucional. Pero adicionalmente el proyecto de Zidres establece que los proyectos agroindustriales deben garantizar que los campesinos o trabajadores agrarios puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola. Lo anterior es una clara afrenta a la inteligencia de los magistrados y de la ciudadanía que lea la sentencia, pues el acceso a la tierra para los campesinos no se suple con pequeñas porciones de tierra dentro macro - extensiones destinadas a cultivos

agroindustriales, los cuales serían dominados por grandes empresas donde los campesinos carecerían de autonomía.

- El proyecto de Zidres es prominente al presentar los supuestos beneficios del modelo de asociatividad, estableciendo por ejemplo que “tendrán prioridad las iniciativas asociativas de pequeños y medianos productores”, y estableciendo que dicha asociatividad será voluntaria. Ambas son fórmulas para presentar “cumplimiento” ante la Corte, quien fue clara en afirmar que dicho modelo para el campo no es equitativo debido a que las partes (empresario / campesinado) no tienen el mismo poder y los campesinos son la parte débil de la relación, todo lo cual va en abierto desconocimiento del principio de igualdad.
- Discursivamente, proyecto de productividad y no de regulación de la propiedad de la tierra. De hecho, los congresistas han llegado a afirmar en los debates que el proyecto de Zidres no tiene ningún impacto sobre la Ley 160 de 1994. Incluso en el texto no se aborda explícitamente el tema de la titularidad de la tierra, aunque claramente se aborden sus usos. Este es uno más de los intentos por burlar la sentencia de la Corte, la cual indica que la propiedad de la tierra pública o con antecedente de baldío debe estar en manos de los campesinos. Pretendiendo que no comprendemos que el uso de la tierra afecta la propiedad, el proyecto Zidres busca afectar los usos de la tierra sin trasladar técnicamente la propiedad, aun cuando en la práctica se configure un verdadero régimen de propiedad implícita a favor del gran empresario ‘’. (Grupo Semillas Colombia. Revista 61/62). La aprobación del Proyecto de Ley ZIDRES en el Congreso de la República)

Así pues, tal y como lo señala el artículo 2 de la Ley 1776 de 2016, las Zidres constituyen “un nuevo modelo de desarrollo económico regional”. En efecto, la Ley plantea un modelo que introduce importantes modificaciones al modelo agrario en Colombia, el cual estará caracterizado, a partir de esta Ley, por propiciar un ordenamiento del territorio desde el nivel central de la administración, por modificar de manera regresiva el régimen de baldíos, por promover un modelo de asociatividad en el campo que resta autonomía a

los campesinos, por privilegiar determinados cultivos (de tardío rendimientos, forestales, etc.), modificando las condiciones de la economía campesina o de pequeña escala, y por entregar incentivos de política pública a los proyectos que allí se desarrollen, privilegiando de manera desproporcionada la agroindustria en detrimento de la economía campesina.

La Constitución Política no es absolutamente neutra frente al modelo económico, en tanto no permite la adopción de cualquier modelo que pase por alto mínimos comunes que están trazados allí. De esta manera, cualquier modelo de desarrollo debe respetar al menos tres axiomas constitucionales: (i) derechos, principios y valores contemplados en la Carta; (ii) la diversidad étnica y cultural de la nación, la cual implica que existen diversas visiones del mundo que son protegidas y que se reflejan en la diversidad de percepciones sobre el significado y práctica del desarrollo; (iii) los fines que debe perseguir la intervención del Estado en la economía, como lo son el conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano. (Demanda de Inconstitucionalidad Zidres, marzo de 2016).

Lo que si resulta importante es lograr canalizar todos los esfuerzos para poder hacer del campo colombiano un sector altamente productivo, en donde se alcance una verdadera vocación productiva de las tierras y no el predominio de grandes superficies ociosas, así lo reseñó el periódico El Tiempo (8 de noviembre de 2016):

*Al menos el 29 por ciento del suelo colombiano productivo está siendo mal utilizado, según se desprende del análisis sobre el uso de la tierra que hizo el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). En otras palabras, esto significa que de los 114 millones de hectáreas que tiene el país con potencial agrícola, forestal y ganadero, hay cerca 35 millones que podrían estar generando una mayor producción o con el suelo mucho menos afectado. Es decir, registran un conflicto de suelos. Esto refleja, según estadísticas del IGAC, que el país afronta un serio conflicto sobre el uso del suelo, que se evidencia en el hecho de que en buena parte de la jurisdicción nacional a la tierra no se le está dando el uso que debería, lo que, literalmente, la está agotando. (El TIEMPO, 8 de Noviembre de 2015).*

Esto aplica tanto para los pequeños campesinos como para los grandes latifundistas, quienes en gran parte del país poseen tierras inmensas dedicadas a una ganadería ociosa (extensiva y alejada de cualquier tecnificación) que podría ser remplazada por cultivos de arroz, maíz, sorgo o cualquier otro producto que se ajuste a las condiciones de la tierra.

Es por lo anteriormente expuesto que hay que ser responsables a la hora de afirmar la vulneración de un derecho consagrado en nuestra Carta Política. Es indispensable proteger el derecho a la libre asociación sobre cualquier otra cosa, pero también se hace trascendental analizar las potencialidades de la tierra para el desarrollo y la contribución al bienestar general.

Los argumentos presentados anteriormente son completamente válidos y respetables, sin embargo, es necesario asumir una posición crítica frente al tema, para resaltar la gran necesidad de desarrollo de las tierras rurales en Colombia y la posibilidad que tienen las mismas para convertirse en verdaderas despensas alimentarias que le permitan al país participar del mercado internacional y garantizar la seguridad alimentaria nacional. Tomar partido y encontrar un justo medio en cuanto a los retos y dificultades implica asumir una posición política; una posibilidad entonces es que sean los capitales privados quienes asuman la tarea de promover el desarrollo valiéndose al mismo tiempo del conocimiento y trabajo del campesinado, otra opción es que el Estado asuma una posición más activa que le reste protagonismo a los privados para redistribuir mejor los beneficios que podrían derivarse del desarrollo.

La historia del país ha demostrado que la crisis del sector rural puede explicarse por diversos factores: las políticas de apertura económica, el conflicto armado, el abandono estatal, entre otras. Por lo anterior, no solo es injusto sino irresponsable afirmar que a una crisis que ha provocado el abandono de lo público, deba responderse exclusivamente con herramientas que le permitan a los privados explotar y aprovecharse de tal situación. Así bien, el objetivo será encontrar estrategias que le permitan al campesino soportar los diferentes eslabones de la cadena de producción, suministro y comercialización que llega a exigir un producto, para direccionar los esfuerzos y buscar alianzas que permitan el éxito de los proyectos propuestos. De acuerdo con lo que se ha afirmado, un tema preocupante resulta ser la progresiva exclusión de los campesinos como socios de los proyectos y algo más importante e inquietante, se centra en las llamadas “expropiaciones” de las tierras que para el Gobierno se consideren improductivas. Este punto merece especial atención, teniendo en cuenta que son muchas las tierras de campesinos propias que por variables obvias relacionadas con economía y educación, no permiten que estas tierras sean

explotadas en su máximo potencial. Aquí, antes de una expropiación, el Gobierno debería abrir ciertas líneas de crédito y desarrollo, con las cuales se le permita al campesino trabajar su propia tierra y al mismo tiempo ser competitivo y contribuir al desarrollo del país.

Otro tema al que es necesario referirse es al de las contraprestaciones económicas recibidas por el Estado con relación a los inmuebles que ha entregado para su explotación. Según el artículo 13 de la Ley 1776 de 2016 referido a bienes inmuebles de la Nación:

*Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3º de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.*

*La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitudes de las zonas específicas en las cuales se desarrollen proyectos productivos, y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito.*

*Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los inmuebles de la Nación en óptimas condiciones de aprovechamiento, sinpago de mejoras por parte del Estado.*

De igual manera, surge otro tema bastante sensible relacionado con los límites de los arriendos y concesiones referentes a los baldíos de la Nación. Es un tema de preocupación debido a que no es que los límites de tiempo sean excesivos (lo cual debería preocupar), más importante y problemático aun, es que no existen límites claros. Según lo denunció el senador Jorge Robledo, durante la exposición de la ponencia negativa en la plenaria del Senado que terminó con la aprobación de la ley 1776:

*Carguill podría legalizar 55.863 hectáreas de las 61.862 que poseen ilegalmente”, lo mismo podría pasar, según anunció en ese mismo escenario, con otras 48.000 hectáreas que posee la transnacional Pacific Energy en el Departamento del Meta (Robledo, 2015). Acá se puede dilucidar el primer vínculo claro de la ZIDRES con el acaparamiento de tierras que se presenta en varias partes del mundo y que será descrito más adelante.*



El citado congresista también expresó en este sentido lo siguiente:

*Los Baldíos, que deberían adjudicarse a campesinos pobres sin tierra, se irán en arrendamiento por largos períodos[1] e incluso a grandes empresas agroindustriales, nacionales o extranjeras". Este argumento podría equipararse a la herramienta contractual conocida como Leasing, que no es otra cosa que un arrendamiento con posibilidad de venta, y que es empleada en otras latitudes como forma para materializar las concesiones de tierras por periodos de tiempo muy extensos, de alrededor de 100 años. En la práctica dicha modalidad excluye a generaciones enteras de campesinos de sus derechos constitucionales a acceder a la tierra, para explotarla económicamente y devengar de allí su sustento, como lo establece en el caso colombiano la ley 160 de 1994.*

En este punto es pertinente aproximarse a algunas experiencias internacionales en las que se han hecho propuestas similares bajo figuras legales bastante interesantes para los inversionistas, pero que han tenido unos efectos poco deseables para los campesinos y el Estado mismo. Un ejemplo de esto se puede observar en Camboya, donde las Concesiones Económicas de Tierra o ELC (Economic Land Concession) parecieran ajustarse bastante bien al concepto de las ZIDRES. En Camboya se adoptó la modalidad contractual conocida como Leasing, lo que ha llevado a una privatización bastante agresiva de las tierras por parte de multinacionales y la exclusión y afectación con ello de los derechos de sus propios habitantes quienes terminan siendo empleados de extranjeros en el suelo que por derecho les corresponde explotar y disfrutar. Lo anterior demuestra que a pesar de que la figura puede ser atractiva y favorable para algunos, especialmente para los dueños de capitales privados, su inadecuada o deficiente regulación conlleva a graves peligros e irregularidades tales como: expulsiones de poblaciones, reasentamientos en lugares prohibidos, violencia, desnutrición y algo trascendental se centra en la afectación del medio ambiente, al destinar reservas ecológicas y santuarios naturales para la explotación ganadera y agrícola.

Pues bien, en la intervención del senador Jorge Prieto Riveros se deja ver la crítica que le hizo al proyecto de ley previo a la Ley 1776, al afirmar de manera contundente que:

*Los territorios declarados como ZIDRES serán sustraídos automáticamente para todos los efectos de la Ley 2 de 1959. Es decir, sobre las ZIDRES no tendrán efecto las normas de conservación de los recursos naturales. En algunos artículos mencionan la palabra "sostenible", pero en el llano, con la experiencia de la explotación petrolera, ya sabemos el significado que le dan las multinacionales y el Gobierno a esa palabra. "La Orinoquia*

*colombiana deberá recibir antes del año 2050 por lo menos a una cuarta parte de la población que hoy habita sobre los tres brazos de nuestra Cordillera de los Andes. La causa principal será el agotamiento de los recursos hídricos ante la desaparición por el cambio climático de las fuentes de agua, en particular de los nevados, altos proveedores del recurso." ¿Sugieren entonces los autores del proyecto que, al omitir una efectiva protección al medio ambiente, las fuentes de AGUA se acabarán en la Región Andina y entonces se debe dar una migración hacia el Llano para suplir esa necesidad? ¿Ante la permisividad en aspectos de impacto ambiental con la que cuentan las compañías petroleras y mineras, y con la que contarán las ZIDRES, en cuánto tiempo se acabará el AGUA de nuestra región Llanera y hacia dónde tendremos que migrar? (Senado.gov.co – Senador Jorge Prieto Riveros).*

En otro orden de ideas, según la misma Ley 1776 de 2016 en su artículo 2, las ZIDRES deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional a partir de:

- Promover la responsabilidad social empresarial (RSE) y la responsabilidad ambiental empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos productivos en las ZIDRES.

Es claro como la Ley resalta la importancia de las políticas de preservación medioambiental y la necesidad de su protección. Sin embargo, la práctica de estas grandes explotaciones, ha generado situaciones alejadas de ese deber ser.

Esto obviamente atenta contra todas las políticas ambientales mundiales, sobre las cuales tanto énfasis y trabajo se ha desplegado por parte de la mayoría de los líderes mundiales responsables frente a un tema que nos involucra a todos. Dado este tipo de excesos en figuras administrativas como las anteriormente descritas, el Gobierno de Camboya comenzó una campaña contra el abuso corporativo de las ELC y revocó muchas de las licencias concedidas.

Los excesos presentados en Camboya podrían llegar a verse en Colombia por medio de las ZIDRES en caso tal de que las figuras enmarcadas dentro de esta nueva Ley no sean claras (como es el caso de los límites en el tiempo), o peor aún, si se llegan a violar todo tipo de disposiciones por parte de los más fuertes y terminamos por caer en una profunda crisis social y conflictos armados producto de la insatisfacción de una población a la que se le han violentado sus derechos. Si por el contrario, a través de la reglamentación, las ZIDRES se manejan de manera tal que los empresarios sean el motor

de crecimiento del campesinado colombiano y que entre todos los actores propulsen a Colombia como esa despensa alimentaria del mundo, no habrá más que reconocimiento a una labor bastante cuestionada desde su nacimiento. Lo anterior, se puede ilustrar con la siguiente afirmación:

*Hemos caído en un debate ideológico alrededor de la Unidad Agrícola Familiar, UAF. Las malinterpretaciones a la Ley 160 del 1994, convirtieron a la UAF en una medida de mínimo y máximo condenando a la pobreza a los campesinos y limitando el desarrollo agroindustrial. En regiones como la Orinoquia, donde la UAF alcanza un aproximado de 1.400 hectáreas, se requiere de economías de escala. Pues se trata de una zona que no tiene suministro de insumos, con atrasos en infraestructura, por ejemplo, los fletes de transporte para llevar el producto a Bogotá son de alrededor del 20% del precio final, sin incluir el flete de transportar la materia prima e insumos y el costo para adecuar el suelo que es de 7 millones por hectárea. Deberíamos preguntarnos, entonces, qué es socialmente más responsable, un proyecto de 10 UAF que genera aproximadamente 150 empleos formales de más de un salario mínimo y que beneficia a 150 familias o 10 familias cada una con una UAF con dificultades para producir las tierras ( Como convertimos en una verdadera despensa alimentaria? – La Republica.co).*

Al remitirse puntualmente a las implicaciones jurídicas de las ZIDRES al régimen actual de baldíos, debemos partir por ser enfáticos en que aunque no se ha dado derogación expresa alguna de la normatividad vigente sobre los baldíos, sí es importante resaltar la incidencia de la Ley objeto del presente Trabajo de Grado en este régimen. Dicha incidencia se concreta en que es evidente que los baldíos pretenden de alguna manera ser aprovechados en su máximo potencial, mediante la implementación de proyectos productivos con una activa participación del sector privado por medio de inversiones en tecnología de punta y en los diversos aspectos relacionados con las cadenas de distribución y comercialización, en detrimento de los principios que ponen como protagonistas de estos territorios a los pobladores rurales en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, no pueden ocultarse los pronunciamientos de las altas cortes y la jurisprudencia sobre el tema, en donde los baldíos deberían ser adjudicados a aquella población campesina más vulnerable. Esto ha generado la revisión por inconstitucionalidad de la ley. “El principal argumento de la demanda que pretende dejarla sin efectos, es que esa materia es cosa juzgada y viola el precedente constitucional que fijó la Corte en la sentencia C- 644 de 2012 que les dio la razón al senador Robledo y al

ex representante Wilson Arias, quienes demandaron tres artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 los cuales contenían la Ley Zidres en su primera versión”, explicó la oficina de prensa del senador Jorge Robledo. La demanda resalta que la Ley atenta contra la “progresividad” en materia de derechos sociales al despojar de los derechos y garantías de acceso a la tierra. (*Corte Constitucional admite demanda contra Ley Zidres – Portafolio*). De la misma manera, el senador Jorge Prieto expresó que tanto la Constitución como la Ley son claras en establecer los parámetros para la adjudicación de baldíos, y que la Ley ZIDRES despoja a los campesinos y a los pobres de Colombia de los derechos que les otorga la misma Constitución y la Ley. Los demandantes sostienen también que la Ley ZIDRES viola la seguridad y la soberanía alimentaria, sumado a lo que califican como la “preocupante” extranjerización de la tierra: “la seguridad alimentaria es lesionada, pues permite la acumulación de tierras y la extranjerización de su explotación económica, ya que los inversionistas de tales proyectos, tal y como lo indica la tendencia económica mundial, provendrán principalmente del exterior, y la producción realizada se destinará a los mercados internacionales, como lo indican las reglas de la experiencia y la lógica económica, pues allí se obtienen mayores rendimientos que su comercialización en el mercado interno”. (*Congresistas demandan Ley Zidres por Inconstitucional –El Nuevo Siglo*)

No obstante lo anterior la Corte Constitucional se pronuncia en una acción de tutela interpuesta por la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC- contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior y el Congreso de la República, en vista de la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados al haberse dado trámite legislativo al Proyecto de Ley No. 223 de 2015 Cámara “Por el cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994”, sin antes haber adelantado el proceso de consulta previa que exige la Constitución y la Ley. La Corte al decidir sobre esta acción de tutela explica:

*“Conforme a los argumentos expuestos, se concluye que los objetivos y finalidades que persigue la Ley 1776 de 2016 se ajustan al ordenamiento jurídico superior, en especial a lo previsto en el artículo 64 ibídem, pues ésta propende por constituir Zidres en terrenos incultos o sub explotados que podrían ser altamente productivos, para incorporarlos en forma sostenible a los procesos de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de los colombianos,*

*mediante la producción eficiente de alimentos, generando beneficios a favor de la población campesina que será favorecida por la adjudicación de tierras en las que invertirá el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión.*

*En cuanto a la supuesta violación frente a la necesidad de desplegar una consulta previa con las Comunidades Indígenas ‘Esta Corporación reitera que el derecho colectivo fundamental a la consulta previa se encuentra limitado por criterios objetivos y subjetivos que la jurisprudencia de la Corte ha trazado con claridad; un requisito fundamental es la existencia de una afectación concreta. Por lo tanto, la Consulta sólo es obligatoria en tanto se produzca un daño o amenaza real y directa a los intereses de las comunidades étnicas como consecuencia de la implementación de la medida legislativa o administrativa correspondiente; afectación que no se acreditó en el caso bajo análisis, pues el Proyecto de Ley 223 de 2015 no establecía las zonas en que deberían realizarse los proyectos, y además consagraba claramente la exclusión de los territorios indígenas para tales fines, por lo tanto, no se cumplen los requisitos para hacer exigible la consulta previa en el trámite legislativo examinado’.* (Corte Constitucional, Sentencia T 213 de 2016. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub )

En otro orden de ideas, teniendo en cuenta los argumentos que invitan a la Inconstitucionalidad de la Ley, y de igual manera, siendo conscientes de la sanción y vigencia de la misma, se hace trascendental exponer algunas de las implicaciones jurídicas a considerar:

- La Ley estatuye un nuevo modelo de desarrollo rural.

*Artículo 1. Objeto. Créanse las zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres, como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.*

- Se da un adecuado uso del suelo de acuerdo al ordenamiento territorial basado en UPRA, MMADS y los respectivos municipios.

*Artículo 5. Instancias de coordinación. El Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) que opera a nivel departamental será la instancia de coordinación de las prioridades y de concertación entre las autoridades, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas para los proyectos Zidres, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacional y departamental y el Plan de Desarrollo Rural Integral de la Zidres elaborado por la UPRA*

*Parágrafo. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, creados por el artículo 61 de la Ley 101 de 1993, serán la instancia de identificación de las prioridades y de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural en armonía con los planes, planes básicos y/o esquemas de Ordenamiento Territorial .*

- Promulga la formalización de la propiedad.

*Artículo 2. Objetivos. Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional a partir de: (...). - Promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la Nación. (...)*

Hasta el momento, no se ha contado con un sistema adecuado y eficiente que permita identificar los predios del país y la calidad de los mismos de manera detallada. Es incierto el número puntual de baldíos al igual que es incierta la titulación de muchos predios en el país. Por otro lado,

*“La informalidad de la tenencia de los predios rurales en Colombia incide en las posibilidades de desarrollo eficiente de los mismos, en la medida en que impide a los pequeños productores, en particular, articularse a programas institucionales que fomentan y promueven la producción rural y de otra parte mantiene en cabeza del Estado predios que ofrecen potencialidades para el desarrollo de las regiones. En la actualidad se estima que casi la mitad de los predios rurales inscritos en el catastro no tiene títulos ciertos, lo que significa que aproximadamente 1.5 millones de predios rurales son tenidos bajo modalidades precarias: posesiones de predios ajenos, herencias no repartidas legalmente, ocupación de baldíos, escrituras o títulos no registrados, entre otros. (Titulación de Baldíos a nivel Nacional, INCODER)*

- Optimiza el patrimonio inmobiliario del estado ya que:

*“(…) la entrega de su uso se condiciona a la asociatividad de los proyectos; sanciona tanto el retraso en el inicio del proyecto como su incumplimiento; supone un ingreso para el Estado, destinado a la compra de tierras para los campesinos y puede originar asociaciones público privadas (APP) que contribuyan a saldar el déficit de infraestructura que registran los territorios ZIDRES” (Incidencia de la Ley ZIDRES en el Derecho Agrario Colombiano. Héctor Santaella Quintero – Universidad Externado de Colombia).*

De igual manera, se pueden identificar predios potencialmente productivos los cuales están siendo mal aprovechados. Tenemos que recordar que Colombia está llamado a ser una despensa alimentaria, por lo cual, se hace imperativo darle

las herramientas y estudios posibles a los trabajadores del campo para conocer cuáles son las aptitudes de sus tierras y con ellas, cuales son los productos que pueden brindar un mayor desempeño y con ello, mayor competitividad.

- Con relación a la política de restitución de tierras se tiene que este tipo de bienes están excluidos hasta no definir la situación de los mismos y de las víctimas. La Ley 1776 de 2016 excluye de la restitución de tierras a las zonas calificadas como de interés para el desarrollo rural o la Ley 1753 de 2015 (plan nacional de desarrollo) que crea las zonas Pines para obras de infraestructura y energéticas sobre las cuales no podía realizarse procesos de restitución (situación a la que le puso freno la Corte Constitucional en sentencia de febrero del presente año que dio prevalencia a la restitución), entre otros actos administrativos internos como circulares, protocolos y directrices mediante los cuales el funcionamiento de la Unidad de Restitución de Tierras y todo su despliegue burocrático, honra más la lógica de la gran inversión sobre la tierra que el resarcimiento integral y democratizador del campesino víctima.

Al respecto, Wright Mills sociólogo norteamericano ha ilustrado la forma en que las burocracias y los aparatos de gobierno son instrumentos de legitimidad de las élites del poder, teniendo en cuenta que dos de las élites determinantes en el desarrollo institucional del *Estado* son la económica y la política. En ese sentido es plausible afianzar tal tesis con la verdadera connotación política de la restitución de tierras, esto es, toda una parafernalia burocrática que legitima los intereses de la élite, aquella élite que privilegia el capital sobre la tierra que la dignificación de las víctimas. (*Restitución de Tierras ¿ Una pugna entre elites?. Las 2 ORILLAS*)

- Un tema que trae consigo diferentes implicaciones jurídicas y que merece ser examinado de manera aparte, tiene que ver con el proceso de paz adelantado en la Habana y con el acuerdo alcanzado entre las partes (Gobierno Nacional de Colombia Vs FARC) referente a la Política de Desarrollo Agrario Integral. Por una parte, los contradictores del proyecto resaltan que se contradice con los acuerdos de la Habana “en su propósito de garantizar el acceso democrático a la tierra para

los campesinos pobres”, y también en su objetivo “de la creación de un Fondo de tierras para la democratización de la tierra y el acceso a la propiedad a favor de campesinos y pueblosétnicos” (*Documentos Coljuristas*). Estas posiciones, asumen que la mayor cantidad de tierra en Colombia se debe destinar para los campesinos pobres quienes no cuentan ni con los recursos económicos ni técnicos para hacer de un proyecto algo viable. No hay duda alguna en la necesidad de contar con tierras para todos aquellos quienes vienen en busca de nuevas oportunidades, pero más importante aún, es el compromiso del Gobierno en poder brindar a toda la población campesina trabajadora, las herramientas técnicas, tecnológicas y económicas, las cuales permitan desarrollar cada uno de los proyectos de manera exitosa. El Gobierno Colombiano, bajo el Estado Social de derecho en el cual se encuentra, debe pensar antes que nada en que la productividad del campo ha de ser medida en términos de mejorar la calidad de vida de la población Colombiana y en propiciar todas las herramientas posibles para que cada rincón del país represente oportunidades ciertas para los más necesitados. En este propósito, ha de entenderse y darle la bienvenida a todos aquellos actores privados que puedan y quieran contribuir para un mejor país, alejados de tener como prioridad los intereses personales y las estadísticas exportadoras que simplemente resalten una productividad mayor y un mayor número de exportaciones. La misma Ley 1776 de 2016 en el Parágrafo 1 de su Artículo 1 sostiene:

*Las Zidres promoverán e implementarán la formación de capital humano y social en sus áreas rurales para sustentar una amplia competitividad empresarial; dotarán estos territorios de instrumentos equitativos para el Desarrollo Humano; auspiciarán las actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares; propiciarán la sustentabilidad de los procesos y el acompañamiento e intervención sobre lo rural de las entidades públicas y privadas fortalecidas con políticas públicas unificadas para favorecer la vida rural.*

De acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas y teniendo en cuenta las diferentes posturas en cuanto a las ZIDRES, se hace necesario enfocar los esfuerzos en determinar los diferentes mecanismos que permitan la prevalencia de los intereses del campesinado pobre como aquella población a ser protegida; y de igual manera, ser



conscientes de que el país precisa de nuevos modelos productivos los cuales permitan mejorar la competitividad de este referente agrícola a nivel mundial y mas importante aún, la calidad de vida de sus nacionales. Para lograr esto, se hace necesario articular tanto opiniones doctrinarias como leyes, lo cual siempre deberá estar sujeto a lo estipulado y plasmado por los Principios Constitucionales Colombianos; en donde se permita avanzar en un proceso bastante atípico, el cual está rodeado de un fin de un conflicto de más de 5 décadas y de igual manera, bajo el ambiente de una reforma agraria que espera poder despegar y consolidarse para beneficio de todos los colombianos.

También se hace necesario confrontar y aclarar en la mayor medida posible, en qué medida la Ley 1776 de 2016 ha entrado en contradicción con otras Leyes previamente plasmadas en nuestro Ordenamiento Jurídico. Es evidente la existencia de buenas y malas intenciones de promotores y detractores de la Ley, pero todos ellos y cada una de las acciones que se lleguen a implementar, deben ser acordes con los principios Constitucionales y con los fallos dictados por las altas corporaciones en su función de proteger la Constitución Política y la prevalencia de nuestro ordenamiento y sociedad. Se hace necesario entender que la productividad de las tierras en Colombia debe tener como fin principal, aumentar cada uno de los indicadores y niveles de calidad de vida de la Población. Ese debe ser el fin principal. Sin embargo, esto no excluye, por el contrario, debe entenderse como el medio para lograrlo, que tanto los actores públicos como privados puedan entrar a contribuir en la generación de este valor para la sociedad y por consiguiente, en un progreso notorio y competitivo del país. En este caso, el proyecto de las ZIDRES surge de la intensión del Gobierno Nacional de darle un uso productivo, con un mínimo de inversión pública, a los denominados terrenos baldíos de nación, es decir, a las grandes extensiones de tierra no titulada del país, que como ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia No. C-595/95, se entienden como los “bienes públicos de la Nación, catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”.

A este respecto, la Ley 160 de 1994 estableció que la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, debe estar enfocada en la adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y a establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y a los recursos naturales renovables, bajo los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.

En este sentido, según la Ley 160 de 1994 y la Sentencia C-595 de 1995 de la Corte Constitucional, el aprovechamiento productivo de los terrenos baldíos se debe realizar en función de su adjudicación a los campesinos, dentro de las denominadas Unidades Agrícolas Familiares -UAF, entendida como “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”.

Sin embargo, desde el punto de vista del Gobierno Nacional, existen en el país una serie de zonas donde este modelo (el sistema de UAF) resulta inconveniente, en la medida en que la ubicación de los terrenos baldíos (lejanía de centros urbanos, carencia de infraestructura, condiciones agrológicas y climáticas adversas, baja población, pobreza, etc.) hace que su explotación eficiente sea inviable para buena parte del campesinado (o para un campesino normal). Según ha señalado el Ejecutivo, teniendo en cuenta los costos de adecuación del terreno y de producción, además de las dificultades para encontrar espacios de comercialización, es en términos generales imposible que una familia campesina haga de su UAF un espacio de producción eficiente y sostenible en el tiempo.

Para el Gobierno Nacional se hace entonces necesario flexibilizar el sistema de uso de terrenos baldíos, de tal forma que el capital privado pueda tener participación en estas áreas de producción, generando una lógica de inversión y acompañamiento que asegure la posibilidad de tener desarrollo tecnológico y productivo para estos espacios en el mediano y largo plazo, con participación de mano de obra campesina. En términos generales, las ZIDRES son zonas declaradas por el Gobierno Nacional, en las que grandes, medianos y pequeños productores agrícolas puedan desarrollar asociaciones de producción, o impulsar proyectos de forma directa por campesinos beneficiados con títulos

de tierras baldías con financiación estatal, que contarían con el aval legal para el uso de terrenos baldíos de la nación, en proyectos productivos de gran, mediana y pequeña escala, bajo el sistema de entrega del usufructo de la tierra, sin que el Estado pierda la propiedad del terreno. (*Las ZIDRES ¿Desarrollo rural o una nueva Ley de Baldíos? Boletín Universidad del Rosario*)

## CONCLUSIONES FINALES POR CAPITULOS

### **i. La ruralidad en Colombia: principales problemas, estructura de tenencia de la tierra y retos**

Este capítulo parte de reconocer que el país se encuentra en un momento en el cual su mirada está puesta sobre el mundo rural como uno de los jalonadores del desarrollo, y como un lugar ideal para cimentar las bases de la construcción de la paz, una paz fuertemente impulsada por el gobierno actual.

La ruralidad ha tenido múltiples enfoques y definiciones a través de los años, pero actualmente el concepto de rural es muy variable en cuanto que ya no se puede separar entre lo urbano y lo rural como solía hacerse, sino que se deben tener en cuenta todos los enfoques diferenciales de lo rural tanto a nivel geoespacial como sociológico. En conclusión es menester reconocer que Colombia, en términos territoriales, es un país rural. Si se parte de este concepto, los principales problemas a los que se enfrenta la ruralidad en Colombia son:

- El conflicto armado: La población rural resulta siendo la más vulnerable, ya que es quien se afecta directamente por el desplazamiento forzado de sus tierras, generando por parte de los grupos ilegales el control del territorio rural y de los cascos urbanos.
- Políticas agrarias sin interés: No existe interés de reestructurar la tenencia de tierras dejando como consecuencia un status quo inequitativo en el orden rural en Colombia.
- La insuficiencia de los modelos implementados para el desarrollo rural: Son modelos inequitativos y, propician la concentración de la tierra lo que en general acentúa y mantiene los conflictos rurales.
- La excesiva explotación productiva: Se pone en peligro el sector rural en razón del agotamiento de los recursos naturales lo que genera una amenaza de la sostenibilidad ambiental.
- Gran brecha entre el campo y la ciudad: Lo cual no favorece al desarrollo humano.
- Una débil y deteriorada institucionalidad pública en el campo: Favorece la intervención en política de los grupos armados por fuera de la ley.

Si se aceptan estos problemas, se deben formular unos retos para alcanzar un modelo de ruralidad conforme a la visión de la nueva ruralidad, más incluyente, equitativo y próspero. Estos retos son:

- Hacer de lo rural un eje fundamental del desarrollo del país.
- Superación del conflicto armado.
- Generación de políticas incluyentes que permitan la participación de todos los sectores productivos y de la ciudadanía en general.
- Se adelanten políticas de desarrollo ambiental sostenible para conservación de ecosistemas.
- Aumentar la competitividad del sector rural, en el nivel nacional e internacional.
- Presencia y el fortalecimiento de la institucionalidad en el campo.

## **ii. Concepto y evolución de la regulación de los bienes baldíos en Colombia**

En este acápite del trabajo se logró hacer una exposición cronológica del tratamiento normativo que se le ha dado en el ordenamiento jurídico colombiano a los bienes baldíos entre los años 1821 y 1990.

La primera Ley de la República que se ocupó de estructurar en concreto el tema de los baldíos fue expedida el 13 de octubre de 1821. Esta norma se considera como el referente básico de la política de este periodo, y es la primera Ley de fomento de la agricultura en el siglo XIX, usando para ello la venta de baldíos. Por efectos metodológicos la evolución se trató en 8 periodos de los cuales se concluye que:

Primer Periodo:

En la Constitución de Cúcuta de 1821 no se hizo alusión a las tierras baldías. Luego de 1821 a 1829 la intención del gobierno de turno a través de varios decretos y leyes era vender las tierras baldías para cubrir los gastos a los que estaba sujeto el Estado Colombiano. Igualmente se estableció que los gobernadores de provincias podían disponer de los terrenos para controlar la explotación de la tierra. Los baldíos también se utilizaron en este periodo promover y fomentar la inmigración de extranjeros, para pagar asignaciones de militares, y ofrecían

tierras baldías a cada una de “las tribus de indígenas gentiles que quisieran abandonar la vida errante”.

#### Segundo Periodo:

La Constitución de la Nueva Granada de 1832 únicamente se refiere a los terrenos baldíos cuando en su artículo 166 ordena al Congreso decretar “cierto número de fanegadas de tierras baldías en beneficio de los fondos y rentas de cada provincia”. En este periodo de 1832 a 1843 las leyes y decretos que se expidieron trataron el tema de los baldíos haciendo referencia principalmente a que el Estado era el dueño de las tierras baldías. Que se cambiarían baldíos únicamente por bonos de deuda exterior, luego a través de diferentes leyes se designaron terrenos baldíos a algunas poblaciones y se destinaron algunas tierras a labores específicas.

#### Tercer periodo:

En la Reforma de 1843 no se adicionó nada, ni se modificó la disposición constitucional (1832) sobre los baldíos.

En el periodo de 1843 a 1853 la evolución que tuvo el régimen de baldíos fue muy similar a las anteriores en cuanto que se asignaban terrenos baldíos a militares, asignaban cánones forzosos de arrendamientos a los ocupantes de los baldíos, se asignaron tierras baldías a nuevos colonos y se entregaron baldíos a la compañía constructora del ferrocarril, y a quienes construyeran infraestructura.

#### Cuarto Periodo:

En la Constitución Política de 1853. Art. 10º, numeral 10 se estableció que al Gobierno general le corresponde “todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías, y demás bienes nacionales”.

En el periodo de 1853 a 1858 se estableció la primera definición legal de baldíos a través de la Ley del 2 de junio de 1857 que establecía que tienen la calidad de baldíos los terrenos sin dueño que estén fuera de las poblaciones.

Quinto periodo:

En la Constitución Política de 1858. Art. 6°, numerales 2 y 4. Se estableció que son bienes de la Confederación: “las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque”.

En este periodo comprendido entre 1858 a 1863 se destaca que se establecieron cierta cantidad de tierras baldías para que se amortizara la deuda externa.

Sexto Periodo:

En la Constitución de Rionegro – 1863. Art 30 . Se estableció que las tierras baldías de la Nación, hipotecadas para el pago de la deuda pública, no podrán aplicarse sino a este objeto, o cederse a nuevos pobladores, o darse como compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación.

En el periodo de 1863 a 1886 abundaron las normas referentes al tema, pero podemos destacar que se fijaron el número de hectáreas que correspondía a cada Estado, y se establecen las formalidades necesarias para la adjudicación y enajenación de tierras baldías. El 13 de Junio de 1873 se expidió el código fiscal de 1873, en la ley 61 de 1874 se estableció que el criterio de asignación de los baldíos era el uso de la tierra en cultivos, sin importar la extensión del predio. Se sentó el principio de que la propiedad de los baldíos se adquiría por el cultivo y dejó claro que en ningún caso su propiedad no se prescribe contra la Nación.

Séptimo Periodo:

En la Constitución Política de 1886. Art. 202. Se ratifica la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos.

En el periodo de 1886 a 1936 a través de las diferentes leyes y tratados se establecieron mecanismos para la recuperación de terrenos baldíos pertenecientes a la nación. Igualmente se establece que la adjudicación es el único modo de adquirir el dominio de los baldíos, que tienen los particulares. En diferentes sentencias de la época establecían todo el territorio colombiano se presumía baldío hasta que se demostrara lo contrario. En este sentido las personas que alegaran derechos sobre terrenos tenían que mostrar los títulos originarios para impugnar la presunción de dominio del Estado. La Corte Suprema en el año 1933 se apartó

de la jurisprudencia que venía aplicando y señaló que los títulos anteriores a la resolución de adjudicación del baldío eran suficientes para demostrar su propiedad. No obstante, aclaró que los baldíos se asignan a las personas que habían explotado la tierra que no tuvieran dueño anterior al adjudicatario, y que los derechos de propiedad sobre ellos nacen a través de actos administrativos.

Octavo Periodo:

En la Constitución Política de 1936. No hubo cambios en cuanto a lo que decía la Constitución de 1886, en el artículo 202, sobre los baldíos. Se establecen normas referentes a obligaciones reales a cargo de los adjudicatarios. En la Ley 200 de 1936 se exigía sólo la posesión o la explotación material para demostrar el dominio, limitando de esta manera el alcance del título notarial. Lo que la Ley vino a decir fue todo lo contrario a lo que se venía planteando, igualmente se dictó una presunción, pero a favor del Estado: se reconocían como baldíos aquellos inmuebles no explotados por particulares.

En 1961 se crea el INCORA y se le atribuyen funciones entre las que se encuentra la función de administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas.

Se puede concluir que La jurisprudencia en este periodo es variada ya que en un principio sostiene que la propiedad de los baldíos solo se adquiere a través de la resolución de adjudicación. Agrega que la ocupación y el cultivo se entienden sólo como meros hechos generadores de un derecho preferente a dicha adjudicación no como modos autónomos de adquisición del dominio. No obstante en 1963 se afirmó que la ocupación era un modo originario de adquisición de dominio y tenía naturaleza constitutiva con relación a los baldíos. Que además, bastaba el hecho del cultivo o la posesión del terreno para originar la propiedad, y que por lo tanto, la resolución de adjudicación solo tenía efectos declarativos y de publicidad. Finalmente se concluye que:

- El régimen de baldíos se ha transformado con el paso del tiempo.
- Siempre se ha considerado en las Constituciones, Leyes, reglamentos y jurisprudencia, que los baldíos son bienes fiscales y que por tanto hacen parte de la hacienda nacional.



- Las principales razones normativas que se han esgrimido para la adjudicación de bienes baldíos a particulares son: asignaciones a los militares; para promover y fomentar la inmigración de extranjeros; para fomentar la reducción de indígenas a la vida civilizada; para la formación de poblaciones e incremento de las ya existentes; para auxiliar las diferentes obras públicas como construcción de caminos, ferrocarriles, puentes, entre otros; para cubrir la deuda externa; como recurso fiscal, y para favorecer a cultivadores y colonos. (Montalvo, p. 32-41).
- Una de las discusiones centrales sobre la adquisición de los bienes baldíos por parte de los particulares, radicaba en los efectos que tenía la ocupación de los mismos.

### **iii. Régimen jurídico actual de los bienes baldíos de la Nación**

La Constitución Política de 1991 no dijo expresamente que los terrenos baldíos son propiedad de la Nación como sí lo hacía el artículo 202-2 de la Carta anterior, el artículo 102 superior dispuso que "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación". La Corte Constitucional se ha encargado de ampliar e interpretar el concepto tratado en la Constitución a través de diferentes sentencias dejando claros principalmente tres asuntos:

- Se reitera que los bienes públicos, dentro de los cuales encontramos los baldíos pertenecen a la nación, por lo tanto pueden disponer de estos.
- Se establecieron clasificación de los bienes fiscales entre los que se encuentran los bienes fiscales propiamente dichos y los bienes fiscales adjudicables.
- Se reitera que los bienes de uso público son imprescriptibles, y que la forma de adquirir bienes en este campo difiere de la legislación civil. Así mismo reitera que el Estado tiene que garantizar el derecho a la tierra de los trabajadores agrarios.

La ley 160 de 1994 es la legislación vigente en el tema de regulación de los baldíos, con esta ley se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Esta ley trajo consigo el INCORA, corporación encargada de apoyar y administrar todo el tema agrario, entre los que se encuentra apoyar a los campesinos en los procesos de adquisición de tierras. Dentro de las funciones del INCORA se encuentran:

- Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.
- Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado. (Negrilla fuera del texto).
- Cofinanciar con las entidades territoriales programas de titulación de baldíos nacionales, cuando les delegue esa función conforme a las disposiciones de la presente Ley.

En el 2003 fue suprimido el INCORA y fue reemplazado por el INCODER, este a su vez fue suprimido y liquidado en 2015 y sus funciones fueron atribuidas a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural.

En esta Ley se establecieron subsidios a familias campesinas para el desarrollo de proyectos que fueran sostenibles, estos subsidios podían ser incluso por el 100% del valor del bien donde se fuera a desarrollar el proyecto, pero advertía que en caso de que la tierra no se utilizara correctamente para su destinación o hubiera alguna irregularidad debía ser restituida al INCORA o quien hiciere sus veces para que pase nuevamente al patrimonio de la nación. También se retomó la figura de Unidad Agrícola Familiar (UAF) y se realizan disposiciones generales acerca del tema. La ley establece que los terrenos baldíos a adjudicarse se titularán partiendo de la UAF y esta como unidad de medida. Igualmente se establece en esta ley que la ocupación no es un modo de adquirir el dominio de baldíos, ya que los baldíos solo pueden adquirirse por título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del INCODER o quien hiciere sus veces. El Estado Colombiano solo puede adjudicar baldíos si se demuestra que se está explotando por lo menos dos tercias partes de la tierra que se pretende adjudicar, por lo tanto la ocupación de estos pasa a ser una mera expectativa. La Ley 160 de 1994 establece que los terrenos baldíos se adjudicarán únicamente a familias campesinas pobres, a entidades de derecho público cuando estas pretendan realizar infraestructura y a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro.

En cuanto a la reglamentación se concluye que:

- El Decreto 177 de Octubre de 1996 reglamenta el tema de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
- El Decreto 2664 de 1994 reglamenta los procedimientos para la adjudicación de baldíos y su recuperación.
- El Decreto 982 de 1996 modifica el Decreto 2664 de 1994 en lo que a adjudicación se refiere, también se modifica el texto de algunos artículos.
- Decreto 1226 de 1997 reglamenta el otorgamiento de subsidios por parte del INCODER o quien hiciere su veces. Dicho subsidio podrá ser utilizado en un porcentaje para la adjudicación de tierras.
- El Decreto 1465 de 2013 reglamenta los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994 en cuanto al procedimiento especial de recuperación de baldíos y la posibilidad del INCODER o quien hiciere sus veces de revocar de manera directa la adjudicación de baldíos.
- El Decreto 2363 de 2015 crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
- El Decreto 2364 de 2015 crea la Agencia De Desarrollo Rural (ADR).
- El Decreto 2365 de 2015 ordena suprimir el INCODER y liquidarlo.

En cuanto a la jurisprudencia de las altas cortes se concluye que:

Las posiciones de las Cortes referente a los baldíos han variado a lo largo de los años, sin embargo la titularidad de los baldíos en cabeza de la nación es el único debate que no ha tenido modificaciones. En sentencia de T-566 de 1992 se establece una definición aproximada de baldíos: “terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”.

- En cuanto al tema de la imprescriptibilidad de estos bienes la postura fue que los bienes baldíos son bienes de uso público incluidos en el artículo 102 superior, y que la Constitución Política efectivamente existe una disposición que permite al legislador asignarles la condición de imprescriptibles.
- En cuanto a la forma de adquirir un predio baldío por parte de un particular se han presentado diferentes posturas. En un principio se entendía que la ocupación bastaba para la mera adjudicación del bien, pero dicho terreno a adjudicar tenía que estar explotándose por lo menos dos terceras partes para poder ser adjudicado. Mediante resolución

administrativa de adjudicación del terreno a quien pretendía ser adjudicatario, el Estado le confería apenas un derecho personal o crédito, no el derecho real de dominio. El acto administrativo de adjudicación era un acto constitutivo que reconocía simplemente la titularidad del derecho real en cabeza del ocupante, y su registro tenía efectos meramente probatorios a partir del hecho de la ocupación.

- A partir de 1995 los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la ley y una vez realizada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCODER, o de la entidad en la que se delegue esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, como la única forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, documento que deberá ser registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

#### **iv. Implicaciones jurídicas de la Ley 1776 de 2016 en el régimen de baldíos de la Nación**

Luego de los temas tratados en los capítulos anteriores es preciso concluir que definitivamente la Ley ZIDRES sí modifica el régimen de los baldíos en cuanto a que los baldíos no van a ser entregados únicamente a los campesinos sin tierras que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad como lo establecen las leyes al respecto y los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, sino que van a ser concesionadas a empresas nacionales y extranjeras a términos aun no definidos para su desarrollo y posterior explotación, por lo tanto al no existir límites se deja abierta la posibilidad para que se abuse de esta figura llegando a causar más dificultades que beneficios en un futuro cercano. Es importante aclarar que la Ley ZIDRES entrega las tierras bajo figuras de concesión, arrendamiento o cualquier otra figura contractual no traslativa de dominio. Esta figura que sea acogida exige una contraprestación en dinero por parte de quien o quienes pretendan emprender el determinado proyecto.

Se concluye entonces que el régimen de baldíos efectivamente sí es modificado por la Ley 1776 de 2016 con la finalidad de promover el uso adecuado de la tierra para, de acuerdo con los argumentos institucionales, aumentar los niveles en la calidad de vida de la

población y buscar hacer del país una de las principales despensas alimentarias del mundo. Postura que aunque aparentemente beneficiosa para los fines del país resulta claramente en contra de principios constitucionales, legales y jurisprudenciales referidos en los capítulos anteriores, ya que en estas se establece con claridad el protagonismo del campesino como principal beneficiario de estas tierras, más allá del ánimo de lucro económico y de productividad.

Concluimos entonces que aunque la Ley en mención si podría abrir una puerta a la acumulación y acaparamiento de tierras en caso de tergiversarse por los actores que van a ser parte de estos proyectos, principalmente grandes agroindustriales tanto nacionales como extranjeras, se hace necesario entonces apostar por la inversión privada dado las ya conocidas y mencionadas imposibilidades del campesinado colombiano en general para explotar la tierras de una manera eficiente y competitiva.

Concluimos igualmente con que La ley 1776 de 2016 al promover la asociación del campesino en los proyectos Zidres asegura de una forma u otra un cumplimiento ante la Corte a lo dicho en diferentes pronunciamientos, sobre todo en la sentencia C-644 de 2012 donde ratifica nuevamente que los terrenos baldíos se deben adjudicar a los campesinos en condiciones de vulnerabilidad, por lo tanto con la asociación del campesino en los proyectos asegurándoles un porcentaje de la tierra sobre el proyecto trabajado equilibra de cierto modo la balanza y no contraría totalmente la legislaciones existentes sobre baldíos.

Es importante concluir igualmente que la Ley ZIDRES es un gran esfuerzo para hacer más productivos el sector rural y se introduce con esta una gran modificación al modelo agrario de Colombia, sin embargo el hecho de que tengamos un déficit en el modelo agrario y en la forma como se ha tratado el tema durante décadas no significa que la ley tenga que darle grandes prerrogativas a empresas nacionales y extranjeras así sea en beneficio del mismo Estado, pero perjudicando el campesinado colombiano que es la parte débil en la relación Campesino/Empresario, teniendo en cuenta que jamás van a tener el mismo poder por motivos claramente ya conocidos.

Finalmente concluimos que la viabilidad de La Ley ZIDRES depende de la voluntad política que se tenga; de que en la práctica de estos grandes proyectos, no se generen situaciones alejadas de ese deber ser; de los desarrollos reglamentarios que haga el Gobierno

Nacional para precisar y dar alcance a algunos contenidos de la Ley; y, del análisis de constitucionalidad que en este momento está haciendo la Corte Constitucional y en la que se respondería de manera definitiva a las objeciones con respecto a su coherencia con los principios y reglas de mayor jerarquía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aroca, J. (2012). *Propiedad privada vs propiedad colectiva*. Congreso Nacional de Derecho Privado Propiedad privada vs propiedad colectiva. Recuperado de: <http://javieraroca.blogspot.com/2012/09/propiedad-privada-vs-propiedad-colectiva.html>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1832). Constitución Política del Estado de la Nueva Granada.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1863). Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1886). Constitución Política de Colombia.
- Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - Anzorc. (2014). Seminario: 20 años de la Ley 160 de 1994. Análisis y perspectivas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Castro, Y. (2011). *La tierra y cómo repartirla: el caso de la Unidad Agrícola Familiar* . Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2472-la-tierra-y-como-repartirla-el-caso-de-la-unidad-agricola-familiar.html>
- Centro de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Resumen*. Capítulo II. Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. P. 39-60.
- Céspedes, L.M. & Peña, R. (2013). *Jurisprudencia sobre la propiedad agraria: los baldíos, un estudio de un caso*. Recuperado de: [https://prezi.com/v7voco\\_\\_y9kx/jurisprudencia-sobre-la-propiedad-agraria/](https://prezi.com/v7voco__y9kx/jurisprudencia-sobre-la-propiedad-agraria/)
- Colombia. Constitución Política. (1991).
- Colombia. Congreso de la República. Constitución Política. (1821).
- Colombia. Congreso de la República. Constitución de la República de Nueva Granada. (1843).
- Colombia. Congreso de la República. Constitución de la República de Nueva Granada. (1853).

Colombia. Congreso de la República. Constitución para la Confederación Granadina (1858).

Colombia. Congreso de la República. Ley 106 (1873).

Colombia. Congreso de la República. Ley 48 (1882).

Colombia. Congreso de la República. Ley 57 (1887).

Colombia. Congreso de la República. Ley 110 (1912).

Colombia. Congreso de la República. Reforma constitucional. (1936).

Colombia. Congreso de la República. Ley 200 (1936).

Colombia. Congreso de la República. Ley 135 (1961).

Colombia. Congreso de la República. Ley 21 (1991).

Colombia. Congreso de la República. Ley 70 (1993).

Colombia. Congreso de la República. Ley 160 (1994).

Colombia. Congreso de la República. Ley 1728 (2014).

Colombia. Congreso de la República. Ley 1753 (2015).

Colombia. Congreso de la República. Ley 1776 (2016).

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (1995). Radicación N° 8429. C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. (2001). Radicación N°: 25000-23-26-000-2001-0619-01 (ACU-935). C.P. German Ayala Mantilla.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2006). Radicación N° 44001-23-31-000-1996-00598-01(14936). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta Civil y Servicio Civil. (2009). Radicación N° 1939. C.P. William Zambrano Cetina.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2010). Radicación N° 11001-03-26-000-2009-00081-00(37152). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-566 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



- (1993). Sentencia C-060. M.P. Fabio Moron Díaz
- (1995). Sentencia C- 595. M.P. Carlos Gaviria Díaz
- (1997). Sentencia C-536. M.P. Antonio Barrera Carbonell
- (2010). Sentencia C-402. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- (2012). Sentencia C-255. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- (2012). Sentencia C- 715. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- (2013). Sentencia T- 415. M.P. Mauricio González Cuervo
- (2014). Sentencia T-488. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Acuerdo 024. (1996).
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Decreto 982. (1996).
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Decreto 1226. (1997).
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2664.(1994).
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1777.(1996).
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Ley 2363. (2015).
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Ley 2364. (2015).
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Ley 2365. (2015).
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1415. (1940).
- Constitución Colombia. (s.f). *Historia de la Constitución de 1991*. Recuperado de:  
<http://www.constitucioncolombia.com/historia.php>
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (2006). *Decreto expedido por el libertador, sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques*, Guayaquil a 31 de julio de 1829.
- Bolio, J.P. y Bolio, H.J. (2013). *Modalidades de tenencia de la tierra en la nueva España. Siglos XVI y XVII*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Revista Mexicana de Historia del Derecho, XXVII, pp. 29-40

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá, Colombia.

El Colombiano. (2016). *Zidres, Foco de Controversia*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/zidres-foco-de-controversia-YX3563076>

El Colombiano. (2016). *Servirá Para Acumular Tierra y Empobrecer al Campesino*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/opinion/opinion-editorial/servira-para-acumular-tierra-y-empobrecer-al-pequeno-campesino-FY3562986>

El Espectador.(2015). *¿Qué es el proyecto de Ley de Zidres?*. Recuperado de: [\[http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-proyecto-de-Ley-de-zidres-articulo-605547](http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-proyecto-de-Ley-de-zidres-articulo-605547)

El Espectador. (2016). *Demandarán Ley Zidres que será sancionada este viernes en Casanare*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/demandaran-Ley-zidres-sera-sancionada-viernes-casanare-articulo-613524>

Finagro (s.f.). *Abecé de las Zidres*. Recuperado de: <https://www.finagro.com.co/noticias/abec%C3%A9-de-las-zidres>

Imprenta Nacional. (2015). *Informe de conciliación al Proyecto de Ley número 223 de 2015 Cámara, 174 de 2015 Senado, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=123&p\\_numero=174&p\\_consec=43649](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=123&p_numero=174&p_consec=43649)

Iragori, A. (2016). *Entrevista con Aurelio Iragori*. [Real Media File]. Recuperado de: [http://caracol.com.co/radio/2016/02/02/economia/1454418407\\_719078.htm](http://caracol.com.co/radio/2016/02/02/economia/1454418407_719078.htm).

Las2orillas. (2014). *El problema de los baldíos en Colombia, un asunto sin resolver*. Recuperado de: <http://www.las2orillas.co/el-problema-de-los-baldios-en-colombia-un-asunto-sin-resolver/>

Leyes de 1821 (s.f). 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)

Machado, A.(s.f.). *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto*. Recuperado de: <http://www.piupc.unal.edu.co/catedra01/pdfs/AbsalonMachado.pdf>

Martínez, A. (2008). *La Agenda de Colombia 1819-1831*. Dirección Cultural. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Recuperado de: [https://www.uis.edu.co/webUIS/es/bicentenario/documentos/BICENTENARIO\\_AGENDA\\_TOMOII.pdf](https://www.uis.edu.co/webUIS/es/bicentenario/documentos/BICENTENARIO_AGENDA_TOMOII.pdf)

Mayorga, F. (2002). *La propiedad de la tierra en Colombia*. Revista Credencial Historia. Edición 149. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/node/86394>

Montalvo, J.A. *Apuntes sobre legislación de tierras baldías* (tesis doctoral). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.

Observatorio de restitución y regulacion de derechos de propiedad agraria. (s.f.). *Baldíos*. Recuperado de: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf>

Ocampo, J.F (s.f). *Los antecedentes de la Regeneración 1875-1885: El Ascenso de Núñez y el Conservatismo*. Recuperado de: <http://www.moir.org.co/Los-antecedentes-de-la.html>

Oxfam International. (s.f.). *Colombia: las falacias detrás de ZIDRES, una Ley de “subdesarrollo rural”*. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-Ley-de-subdesarrollo-rural>

Pardo, R. (s.f). *Constitución Política de 1886*. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/blog-mintrabajo/constitucion-politica-de-1886>

- Peña, R. (2013). *Evolución normativa de los derechos de propiedad 1820-2013*. Recuperado de: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/06/EVOLUCIÓN-NORMATIVA.pdf>
- Presidencia de la República. (2016). *Lo que debe saber de la Ley Zidres*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Lo-que-debe-saber-de-la-Ley-Zidres>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen Ejecutivo*. Bogotá, Colombia.
- Revista Vinculando. (2010). *Antecedentes, alcances y validez de una reforma agraria en Colombia*. Recuperado de: [http://vinculando.org/articulos/sociedad\\_america\\_latina/antecedentes\\_alcances\\_validez\\_reforma\\_agraria\\_colombia.html](http://vinculando.org/articulos/sociedad_america_latina/antecedentes_alcances_validez_reforma_agraria_colombia.html)
- Romero, J. (2012). *Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate*. Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Vol. 11, No. 1. Universidad de la República, Uruguay. Recuperado de: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/176/197>
- Salazar Mardonio. *Proceso histórico de la propiedad en Colombia*, Editorial ABC, Bogotá, 1948.
- Semana. (2016). *Diez puntos para entender la Ley Zidres que sancionó Santos*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/abece-de-la-Ley-zidres-que-sanciono-santos/458494>
- Senado de la República. (2015). *Informe de ponencia negativa al proyecto de Ley No. 174 de 2015 Senado y No. 223 de 2015 Cámara, "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)"*. Recuperado de: [http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/agenda-legislativa/cat\\_view/114-comisiones/118-comision-quinta-/221-ponencias-radicadas-de-proyectos-de-Ley](http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/agenda-legislativa/cat_view/114-comisiones/118-comision-quinta-/221-ponencias-radicadas-de-proyectos-de-Ley)

Senado de la República. (2015). *Informe de ponencia para tercer debate al proyecto de Ley 223 de 2015 cámara/174 senado*. Recuperado de: [http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/agenda-legislativa/cat\\_view/114-comisiones/118-comision-quinta-/221-ponencias-radicadas-de-proyectos-de-Ley](http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/agenda-legislativa/cat_view/114-comisiones/118-comision-quinta-/221-ponencias-radicadas-de-proyectos-de-Ley)

Senado de la República. (2015). Ficha técnica del proyecto de Ley N° 174 de 2015. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-Ley>

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Historia constitucional*. Recuperado de: [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia\\_constitucional](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia_constitucional)

Uribe, M. & Velez, S. (2016). *La Cuestión Rural y la Construcción de Paz en Colombia*. Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas. N°2. Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.