

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

LOS TERRENOS BALDÍOS Y SU TRATAMIENTO EN LAS NORMAS AGRARIAS.

Monografía de grado presentado para optar al título de abogado

Laura Ordoñez Triana, Kevin Stuart King Pulido.

Bogotá, junio 2018



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Bogotá D.C., junio 15 de 2018

Señores
BIBLIOTECA GENERAL
Pontificia Universidad Javeriana
Ciudad

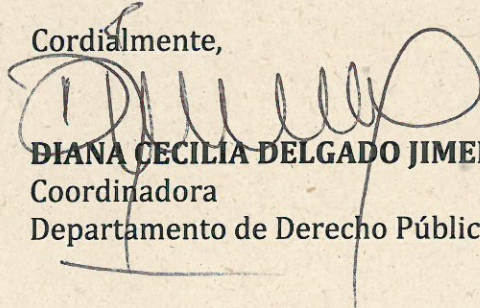
Asunto: Trabajo de grado

Estimados Señores:

Presentó el trabajo de grado titulado **“LOS TERRENOS BALDIOS Y SU TRATAMIENTOS EN LAS NORMAS AGRARIAS”**, presentado por los estudiantes **LAURA ORDOÑEZ TRIANA Y KEVIN STUART KING PULIDO** cuya sustentación fue aprobada en este Departamento.

Sin otro particular.

Cordialmente,



DIANA CECILIA DELGADO JIMENEZ
Coordinadora
Departamento de Derecho Público

Facultad de Ciencias Jurídicas

Calle 40 N°6-23 Piso 6° PBX (57-1)3208320 Exts.: 5194 -5196 – 5197 – 5205 Fax: (57-1) 3384535 Bogotá, D.C., Colombia

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

A continuación envió los enlaces en donde encontraran todas las guías y videos con la información pertinente al proceso administrativo que hay que llevar a cabo para aplicar a los grados institucionales de la universidad.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	5
1. INTRODUCCION	5
2. CONCEPTO DE BIENES BALDÍOS.....	8
2.1. Concepto legal y referencia constitucional de los baldíos.....	9
2.2 Características de los baldíos.....	12
2.2.1. Imprescriptible	14
2.2.2. Adquisición por título originario del Estado.....	15
3. MENCIÓN DE LAS REFORMAS AGRARIAS EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX	17
3.1. Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras.....	18
3.2. Ley 100 de 1944 sobre régimen de tierras.....	19
3.3. Ley 135 de 1961: reforma social agraria.....	20
3.4. Ley 1 de 1968 y modificaciones a la Ley 135 de 1961.....	22
4. NORMAS APLICABLES A LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS.	22
4.1 La ley 160 de 1994.	23
4.1.1 Contexto de expedición.	23
4.1.2 Contenido de la Ley 160 de 1994.	24
4.2 Modificaciones institucionales.	28
4.3. Generalidades de la adjudicación de terrenos baldíos.	30
4.4. Reglamentación de la Ley 160 de 1994.	34
4.4.1. Adjudicatarios y normatividad aplicable.	35

4.4.1.1. Campesinos y empresas comunitarias o cooperativas agropecuaria...	36
4.4.1.2. Territorios colectivos.	40
4.4.1.2.1. Reconocimiento de la Propiedad Colectiva de las comunidades Negras Ley 70 de 1993, Decreto 1745 de 1995	41
4.4.1.2.2. Reconocimiento de la Propiedad Colectiva de los pueblos Indígenas.....	43
4.4.2. Proyecto de ley modificatorio de la Ley 160 de 1994.	46
5. ZONA ESPECIALES DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD Y DESARROLLO AGROPECUARIO.....	47
5.1. Zonas de Reserva Campesina -ZRC- y Zonas de Desarrollo Empresarial.....	48
5.2. Las Zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social –ZIDRES-.....	49
5.3. Zonas de Interés Agropecuario.	52
6. ANOTACIONES JURISPRUDENCIALES LEY 160 DE 1994.	52
6.1. Sentencia C – 595 de 1995, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.....	52
6.2 Sentencia C – 097 de 1996, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.....	54
6.3 Sentencia C – 536 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.....	55
6.4 Sentencia C-006 DE 2002, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas.....	57
6.5. Sentencia C- 180 de 2005, Magistrado Ponente: Antonio Sierra Porto.....	60
6.6 Sentencia c- 371 de 2014. Magistrado Ponente: José Ignacio Pretelt Chaljub.....	63
7. CONCLUSIONES.....	73
8. BIBLIOGRAFIA.	80

RESUMEN.

La presente monografía de grado, busca exponer el tratamiento de los territorios baldíos en la legislación colombiana, los instrumentos de administración e incidencia en la propiedad de la tierra, sus limitaciones y el uso de las Zonas de Ordenamiento de la Propiedad, en especial las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social –ZIDRES-. Con este fin se iniciando un concepto legal de bien baldío, se pasa hacer alusión de la ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, así como tratamientos normativos del tema. Finalmente se hará a las zonas especiales recalcando el contenido de las ZIDRES.

ABSTRACT.

The following thesis, has as purpose expose the legal treatment of the vacant territories in the Colombian legislation, the administrative instruments and the incidence of the property of the land, its limitations and the use of the Zonas de ordenamiento de la propiedad, specially the Zonas de Interes de Desarrollo rural, Económico y social- ZIDRES-. With this intention, the text begin giving a legal definition of a vacant territories, then it is given a reference of the Law 160 of 1994, its regulatory decrees and its normative treatment of the topic. Finally, it will be analyze the Zonas de reservas especiales specially the ZIDRES.

Palabras clave:

Baldíos, regulación, adjudicación, predios rurales.

1. INTRODUCCIÓN

Los terrenos baldíos son aquellos predios sobre los cuales no se encuentra propiedad privada, que indiferentemente a su explotación productiva, son propiedad de la Nación y esta no ha transferido tal derecho a un tercero. Teniendo en cuenta que Colombia es un país mayormente rural, la distribución de la tierra y la manera como se lleva a cabo su explotación agrícola y económica corresponden a estrategias de políticas agrarias y de desarrollo rural prioritarias para el Gobierno. Cabe señalar que cuando el conflicto armado interno se ha llevado a cabo en mayor proporción en zonas rurales, esta situación ha producido la interrupción de los derechos territoriales a los pobladores rurales. Por todo lo anterior se requiere garantizar el acceso y justa distribución del territorio rural, que a su vez constituye elementos determinantes para la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina del país.

Las políticas agrarias de distribución, acceso y uso de los terrenos baldíos históricamente se diseñan, reestructura y ejecutan a través de reformas agrarias; por medio de éstas se busca implementar políticas de acceso a la propiedad rural, dar una nueva forma al campo y ayudar al desarrollo de la estructura agrícola (De los Ríos, 2011). Por ello es necesario hacer alusión a las figuras establecidas para adjudicar los predios baldíos y las figuras para aumentar su acceso y producción agropecuaria, pesquera y forestal. A través de las reformas agrarias y, hoy por medio del concepto de ordenamiento social de la propiedad rural, es como se busca controlar el acceso y distribución de la propiedad rural, el uso del suelo, el desarrollo agrícola, el desarrollo sostenible, la explotación de los recursos naturales y la participación de la población rural en actividades agrícolas y de desarrollo rural. Una parte importante de los problemas económicos y sociales que hoy en día afronta el país hacen que el tema agrario y de distribución de tierras ponga bajo la lupa la aplicación de las políticas agrarias y su efectividad en cuanto a la distribución y desarrollo sostenible de los terrenos baldíos. Por esta razón resulta

tan importante hacer un análisis del alcance y de la efectiva aplicación de estas políticas en relación con esta modalidad de acceso a la tierra.

En este orden de ideas, el presente trabajo de grado, el cual tiene como formato el documento de revisión, tiene como objetivo hacer un recuento de las normas sobre administración de los territorios baldíos, los instrumentos utilizados para tal fin que se encuentran en la normatividad y que han tenido desarrollo durante el siglo XX y hasta la actualidad. Se busca hacer un análisis específico de la Ley 160 de 1994 (*por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino*), algunos de sus decretos reglamentarios y de la Ley 1776 de 2016 (*“por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES”*). El trabajo de investigación pretende establecer una relación entre las leyes antes mencionadas en lo que se refiere a la regulación, al uso y al manejo de los terrenos baldíos de la Nación.

Partiendo de una perspectiva jurídica, se propone un análisis que resalte las regulaciones y cambios contenidos en la Ley 160 de 1994, así como la incidencia de la Ley 1776 de 2016, el concepto de ordenamiento social de la propiedad, el cual hoy por hoy incide en la adjudicación y utilización de los terrenos baldíos. Se iniciará con una definición legal de los terrenos baldíos; posteriormente se hará una mención histórica de las diferentes normas promulgadas en el transcurso del siglo XX, haciendo énfasis en la administración de los terrenos baldíos; los capítulos siguientes estarán enfocados en exponer la Ley 160 de 1994, sus decretos reglamentarios, las zonas de ordenamiento social y productiva de la sociedad en especial la señalada en la Ley 1776; de igual forma se hará una alusión jurisprudencial relevantes para este escrito; por último se hará una conclusión del tema incluyendo una breve alusión de la distribución y la concentración de la propiedad rural en Colombia y su relación con los terrenos baldíos.

La importancia de este trabajo se encuentra en el análisis de las normas que regulan la administración de los predios baldíos en Colombia en cuanto adjudicación. La falta de explotación agropecuaria estas tierras, reflejan la importancia que se le ha atribuido al tema, teniendo en cuenta que Colombia es un país cuyas actividades agropecuarias, pesqueras y forestales tienen una gran incidencia en la economía nacional; se hará alusión a los mecanismos para aumentar la productividad de estos territorios, los cuales se encuentran algunos disponibles y otros en proceso de creación.

2. CONCEPTO DE BIENES BALDÍOS.

Se entiende por baldío las tierras del territorio Nacional, que por estar dentro de los límites del Estado pertenece a este, siempre que no le hubiera otorgado la propiedad a un tercero. Este concepto fue posible establecerlo atendiendo a las normas que a continuación se relacionan.

Los terrenos baldíos son propiedad del Estado y ocupan una gran extensiónⁱ de las zonas productivas del país. La existencia de los baldíos y la necesidad de explotación por parte del campesinado en Colombia son factores que se convirtieron en un problema social, económico y político que ha llevado a la creación de diferentes regulaciones sobre el tema. Desde la perspectiva legal, es fundamental determinar qué se entiende por *terreno baldío* así como identificar sus características principales. Con este fin se iniciará un análisis normativo no sin antes hacer alusión a *Cartilla de Baldíos*, del *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria* considerada de importancia como base conceptual. Esta se explica lo siguiente:

“Los baldíos se definen como bienes sobre los que no es posible acreditar propiedad privada, bien sea porque nunca han salido del patrimonio de la Nación, o bien, porque pese a haber sido de un particular, su titularidad retornó a la Nación por alguno de los procedimientos previstos por la Ley Agraria.

Constituye la categoría de bienes baldíos aquellos que siempre han estado bajo titularidad del Estado, que nunca han sido explotados económicamente y están a la espera de ser colonizados. Son las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales no son propiedad privada de nadie”ⁱⁱ.

2.1. Concepto legal y referencia constitucional de los baldíos.

La Constitución Política de Colombia de 1886 menciona los terrenos baldíos en dos artículos: el artículo 76 en donde se le otorga al Congreso de la República la facultad de expedir leyes con el fin de ejercer diferentes funciones, entre las cuales se encuentra el numeral 22, que alude a “*Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías*”; y al artículo 202 se refiere a las propiedades que pertenecen a la República –entre ellas los terrenos baldíos de acuerdo con lo contemplado en el numeral 22 antes mencionado. Aun cuando sí se refiere tanto a la existencia de los baldíos como la necesidad de regular el tema, la Constitución Política de 1886 no ofrece un listado de características que permitan definir qué es un terreno baldío; solamente manifiesta que un baldío es aquella tierra perteneciente a la República. Sin embargo, poco tiempo después de la promulgación de la Constitución de 1886 se expidió el Código Civil colombiano, que estableció en su artículo 675: “Bienes baldíos. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”. Este concepto si bien nos permite precisar en qué consiste un *baldío*, nos da nociones para poder establecer que un predio baldío es un bien de la Nación y por tanto su administración se encuentra en cabeza de Esta.

En lo que se refiere a la Constitución Política de Colombia de 1991, también contempló la regulación de los terrenos baldíos. El artículo 150 consagra las facultades otorgadas al Congreso de la República, en el numeral señala “*Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías*”.

Sumado a lo anterior ciertas normas han añadido elementos de juicio que determinan qué es un terreno baldío. En este sentido la Ley 200 de 1936 –que surgió como una respuesta a una crisis agraria en el país–, en sus artículos 1 y 2 contienen las pautas para determinar qué tipo

de terreno no es un baldío. En el artículo 1 se consagra la presunción relativa a aquella tierra que no se considera baldía:

*“Artículo 1. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, **los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.***

“El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.” (negrita fuera del texto original).

Se considera como *no baldío* todo aquel terreno que tiene un dueño que usa esa tierra para la explotación económica o que necesita dicha explotación para su provecho. Por su parte, el artículo segundo determina qué se entiende por baldío: *“Artículo 2. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior”*.

En análisis de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sesión de 16 de febrero de 2016, con ponencia del

magistrado Luis Armando Tolosa Villabona, se pronunció al respecto y estableció cómo determinar si un terreno es baldío o no con base en las presunciones legales referidas:

*“Sin duda, las presunciones mencionadas guardan relevancia **para el entendimiento de lo que la ley considera como terreno baldío, pues si el particular lo explota económicamente por medio de hechos positivos, propios de dueño, como las plantaciones y sementeras y otros de igual significación, se ha de entender que es propiedad privada; y si el Estado discute esa calidad tiene que demostrar lo contrario, esto es, acudir a la otra presunción: no se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva la condición de bien inculco baldío.***

La presunción que tiene que ver con los predios rurales que no se reputan baldíos, obliga al Estado a demostrar lo contrario, esto es, que no se dan las circunstancias que la ley exige para tener en cuenta que un fundo es de esa naturaleza. Entonces, un terreno, que no sea de los clasificados como reservados, que sea ocupado con la incorporación de actividades económicas de explotación como destaca la ley, se debe respetar.” (Negrilla fuera de texto)

Finalmente, el avance normativo en cuanto a la conceptualización de temas agrarios, la Ley 160 de 1994, hizo un aporte aclaratorio en dos sentidos: qué debe aportar un particular que quiere probar dicha propiedad y cuándo un predio es baldío. En este sentido el artículo 48 ubicado en el capítulo X el cual regula *“Clarificación de La Propiedad, Deslinde Y Recuperación De Baldíos”* establece que para probar propiedad privada sobre una extensión (sin establecer límites) se debe presentar título originario del estado vigente, es decir acto administrativo, o títulos traslativos de dominio que estén inscritos por el tiempo establecido

por la ley para la prescripción extraordinaria. Por su parte el artículo 65 señala que son terrenos baldíos aquellos predios que se han adquirido por vía Estatal o por entidades públicas autorizadas.

Atendiendo los elementos entregados por la normatividad señalada, podemos concluir que son terrenos baldíos aquellos predios ubicados dentro del territorio nacional, que no cuentan con propietarios aparentes, y que siendo explotados o no, el Estado colombiano no ha entregado oficialmente la titularidad de la tierra. Sólo podría acreditarse que un predio no es baldío cuando se exhibe título originario de Estado, vigente o cuando se comprueba por medio de una cadenas de títulos que el predio es de propiedad privada.

2.2 . Características de los baldíos.

Las características de los baldíos no se encuentran contenidas en una sola norma, por el contrario aparecen en diversas leyes que a lo largo del tiempo han dado claridad al respecto; de igual forma la doctrina jurisprudencial ha brindado alcance a la normatividad con el fin de definir sus atributos. En este sentido se hará una mención de las normas que se consideran relevantes y se mencionará por característica aquellas que han otorgado un rasgo conceptual y de administración a los bienes baldíos.

Las características de los predios baldíos se han dado con normas expedidas desde antes de la Constitución de 1886, son variadas y han ido avanzando hasta la hoy con la Ley 160 de 1994, la cual cuenta con un número variado de decretos reglamentarios y leyes complementarias. A continuación se hace un resumen de las normas que se consideran más relevantes:

- Ley 61 de 1874, la cual estableció la posibilidad de adquirir predios baldíos por su mera explotación sin mediar límites de extensión, permitió a cada colono u ocupante el

establecimiento de cercos, señaló el termino para ser acreedor de la propiedad, mecanismos para la resolución de disputas, entre otros; esto permite inferir que se debe ocupar un predio sin propiedad privada para acceder a la propiedad de un bien baldío.

- Ley 48 de 1882, en su artículo 3ro, establece la no posibilidad de utilizar la figura de la prescripción sobre los predios baldío, señaló protección de la explotación de los colonos frente a terceros, así como la causal para recuperar un predio baldío por la Nación; esta norma señala la no adquisición por vía de prescripción adquisitiva, atributo de los predios privados, es decir tiene una forma diferente a la contenida en el Código Civil.
- Ley 34 de 1936 señaló como limite para la adquisición de baldío según la línea productiva en explotación y la distancia entre el predio y la cabecera municipal, adicionó a la ley 110 de 1912 la reserva de predios adyacente a la explotación de minas o salinas, conmino para hacer el inventario de los predios adjudicados desde 1824, estableció causal para aplicación de la condición resolutoria, entre otras. Esta norma establece limites y puede inferirse la falta de información que desde entonces se tenía el estado sobre los predios adjudicados a la fecha.
- Ley 200 de 1936 señaló que el solo cerramientos no constituían prueba de la explotación económica, señala las formas de probar la propiedad privada de un predio y cuando este ha salido del dominio de Estado, entre otras; esta norma aproxima a formas de probar tanto la explotación como la propiedad privada.
- Ley 135 de 1961 en lo que concierne al tratamiento de las tierras baldías, creó la institucionalidad encargada de la administración de los predios baldíos, el extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-, y otras como el Consejo Social Agrario, los Procuradores Agrarios, modificó el número de hectáreas susceptible de ser adjudicadas, saco de la bolsa de predios a adjudicar aquellos colindantes con las vías, permitió la constitución de reserva naturales, limitó la adjudicación en tierras ocupadas

por comunidades indígenas entre otras; la ley representa una forma de organizar la administración de los bienes baldío y su protección a favor del campesinado y la misma Nación.

- Finalmente la Ley 160 la cual creó el Sistema de Agrario y de Desarrollo Rural y consolidó sus instrumentos, modificó los límites de las extensiones susceptibles de ser adjudicadas creando la figura de la Unidad Agrícola Familiar –UAF-, incluyó la adjudicación de baldíos a comunidades étnicas, creó las Zonas de Reserva Campesina, así como las de Desarrollo Empresarial entre otras.

2.2.1 Imprescriptibles.

Empezando la Ley 48 de 1882, norma que tiene por objeto establecer cuando se adquiere la propiedad de un predio baldío, señala en su artículo 3 que “Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso (...)”. Es decir, de acuerdo con este artículo, los baldíos son propiedad del Estado y en ningún caso tienen carácter de adquirirse por prescripción en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política de 1886, el Código Civil, Constitución de 1991 y la ley 160 de 1994.

En este mismo sentido la Ley 110 de 1912, por medio de la cual se promulgó el Código Fiscal, contiene dos artículos relevantes en cuanto a la característica de no prescripción de las tierras baldías: los artículos 60 y 61, establecieron que estas tierras no son enajenables a título de venta y que no es posible adquirirlas por prescripción: “Artículo 60. **Los terrenos baldíos no son enajenables a título de venta**”. “Artículo 61. **El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción**”. (Negrilla fuera de texto). Así entonces, es posible concluir que su título se transfiere por medio de un trámite especial diferente al contemplado en la legislación civil, lo cual nos lleva a la segunda característica.

2.2.2. Adquisición por título originario del Estado.

Comprender que los predios baldíos son propiedad de la Nación y que no cuenta con ninguna facultad otorgada a los predios de carácter privado, nos lleva a que sólo puede transferir su dominio el ente administrador, es decir el Estado. Este concepto se encuentra plasmada tanto en las Constituciones de 1886 como de 1991, que como se mencionó, otorga al poder Legislativo la facultad de regular su administración.

El derecho de administrar los bienes del Estado sin dueño aparente, puede ser entendido en mayor amplitud con la lectura de la sentencia C-595 de 1995 en donde la Corte Constitucional en donde se resalta que la Nación ejerce el llamado “dominio inminente”, concepto desprendido del principios de soberanía del cual se deriva que el Estado ejerce dominio sobre los bienes públicos que forman parte de él, es decir, que tiene potestad sobre el territorio en donde ejerce soberanía siempre que estos no se encuentran en cabeza de particulares, en donde la soberanía que ejerce le concede otros atributos. Al respecto la Corte reitero enfáticamente, en la sentencia T-566 de 1992:

“Marienhoff distingue el ‘dominio eminente’ del dominio público’, así: ‘El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vinculante a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados. El dominio público, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado’”. (Negrilla fuera de texto)

En este sentido la Corte procedió a señalar que existen bienes de dominio públicos y de dominio privados, estando dentro de los primeros aquellos dirigidos a prestar un servicio al público, y en los segundos denominados bienes fiscales, cuyo tratamiento es equiparables a bienes de particulares. Hacen parte de estos últimos los fiscales propiamente dichos, los de uso público y los adjudicables. Ante lo anterior es claro que los bienes baldíos, sólo pueden ser adquiridos por medio de un título traslativo de su titular, el Estado, por ello se entrará en materia de análisis de la normatividad vigente. Debe tener en cuenta como se mencionó anteriormente, la normatividad sobre administración de bienes baldíos ha avanzado considerablemente, pues los cambios del desarrollo social y económico lo ha requerido, no sólo por el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que goza la población campesina, en relación al acceso de la propiedad de la tierra como materia prima para su desarrollo productivo, también el mercado y necesario reconocimiento de los derechos de minorías étnicas y el desarrollo del derecho colectivo al medio ambiente. Todo lo anterior debe tener concordancia con la necesidad de encaminar al país el un desarrollo económico sostenido, de forma paralela al reconocimiento y protección de la población en mayor grado de vulnerabilidad, tal y como lo establece un Estado Social de Derecho.

Teniendo en cuenta las leyes mencionadas para efectos de las definiciones legales y el análisis e interpretación jurisprudencial del tema, es posible crear un listado no taxativo de las características de los terrenos baldíos en Colombia:

- a) Son propiedad del Estado
- b) Son terrenos que carecen de explotación económica
- c) No les aplica la prescripción adquisitiva del Código Civil.
- d) No son enajenables a título de venta
- e) No se adquieren mediante ningún tipo de prescripción

3. MENCIÓN A LAS REFORMAS AGRARIAS EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX.

Los años veinte y treinta transcurrieron en medio de protestas campesinas, movimientos sociales y marchas en el país que expresaron el inconformismo del campesinado colombiano con los gobiernos. A lo anterior hay que agregar la crisis suscitada por la transición política entre los gobiernos conservadores y liberales. Las protestas llevaron a soluciones legales que a su vez propiciaron una nueva concepción de la vida rural y del rol del campesino en la sociedad. Sin embargo, esto no bastó para mejorar el atraso técnico, agrícola y para desvirtuar el hecho cierto de que la tierra se encontraba en manos de unos pocos terratenientes. La conveniencia y las estrategias políticas impidieron que las reformas del siglo XX ofrecieran soluciones suficientemente contundentes al problema agrario. Por el contrario, se instigó la exclusión política y social de los campesinos en materia del manejo y acceso a las tierras (Palacios, 2011).

Durante los años treinta aumentó la diferencia entre la clase dominante y la clase popular colombiana, razón por la cual el inconformismo de la población campesina incrementó. En este contexto político y social se generó el primer intento de reforma agraria en Colombia; esta reforma surgió, además de los elementos mencionados, debido a la injusticia, la desigualdad y la tensión social.

3.1. Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras

Los problemas agrarios y las manifestaciones de la población campesina captaron la atención política del país y se convirtieron en un asunto prioritario para el Estado. El Gobierno se enfrentó a la crisis y se vio en la obligación de expedir una normatividad que generara

cambios en el manejo de las tierras en Colombia. Este proyecto de ley, que condujo a la expedición de la Ley 200 de 1936, se inició durante la presidencia del liberal Enrique Olaya Herrera y culminó con la expedición de una reforma agraria durante el periodo presidencial de Alfonso López Pumarejo, también liberal.

En sus primeros artículos esta ley estableció ciertas presunciones que permitieron determinar qué terreno debía considerarse como baldío o de propiedad privada; también dejó claro que la noción de baldío se refiere sólo al suelo y no al subsuelo, ya que este último siempre será propiedad del Estado. Así mismo establece cómo acreditar la propiedad privada de los predios, las circunstancias en las cuales se puede dar una extinción de dominio sobre predios de propiedad privada, y la aplicación de la prescripción adquisitiva del dominio a favor de poseedores de buena fe de terrenos baldíos. Adicionalmente, formula tipos de acciones tales como la acción de lanzamiento –que suspendía la ocupación de hecho de predios de propiedad privada– y la acción posesoria –la cual se invocó con base en el texto de los artículos 1 y 4 de la misma ley–, así como una serie de reglas para ser aplicadas por juzgados. También crea los jueces de tierras, encargados de promover el ejercicio de las acciones consagradas en dicha ley.

No obstante, esta reforma no fue suficiente para redistribuir la propiedad agrícola y para incluir a los campesinos en los procesos económicos e industriales que se estaban llevando a cabo en el país en ese momento. En lugar de lograr dicha redistribución, la reforma fortaleció a los grandes terratenientes –quienes empezaron a reclamar tierras que alegaban como propias con el argumento de “que esas tierras eran aun de dominio público”ⁱⁱⁱ– y promovió el desalojo de tierras de pequeños propietarios. En otras palabras, el problema de tierras en Colombia perduró en perjuicio de la población campesina colombiana.

3.2 Ley 100 de 1944 sobre régimen de tierras

La Ley 100 de 1944 fue expedida en un marco de violencia bipartidista, donde las fuertes disputas políticas entre liberales y conservadores, las cuales coincidieron con el abandono de la tierra, la falta de actividad agraria y la venta de terrenos a precios bajos. Esta ley reformó los artículos 6, 15, 17 y 23 de la Ley 200 de 1936. Sus ejes centrales fueron la tierra, la extensión del término de prescripción extintiva de dominio contenida en la Ley 200 de 1936, y la implementación de políticas de parcelación de terrenos.

En cuanto al primer eje, “los cultivos de tierras y la producción agrícola” se declaran como de utilidad pública, actividades generadas por un sistema social y por una relación entre el *productor* –dueño de la tierra– y el *cultivador* que se concreta en un contrato de arrendamiento que debe constar por escrito e incluir las disposiciones previstas en la ley. Además, a menos que se pacte algo diferente, se entiende que el *arrendador-propietario* de la tierra en principio debe habilitar la vivienda al *productor* dentro del terreno arrendado. El segundo eje limita el término de prescripción a 15 años para predios privados, modificando así el término fijado por la Ley 200 de 1936. También menciona los casos en los que se podía ejercer la acción de lanzamiento según las situaciones contempladas en la Ley 200 de 1936. Finalmente, el último eje se refiere a las políticas implementadas para la parcelación de terrenos, cuyo objetivo consiste en incrementar la producción agrícola mediante la adjudicación de tierras –lo cual sigue siendo un tema de interés público–. Adicionalmente plantea los diferentes mecanismos a los que es posible acudir para la parcelación de tierras, el tamaño que éstas deben tener y el procedimiento administrativo previsto para cada adjudicación.

Considerando el cambio entre los gobiernos liberales y conservadores, el Partido Conservador empleó acciones contra sus opositores –lo cual se vio reflejado en políticas

implementadas en la Ley 100 de 1944—. Esta ley apoyó el despido de los campesinos de las grandes haciendas productoras, aumentó la extorsión relativa a las tierras y promovió el desarrollo de la agricultura comercial (Fajardo, 2015). También indujo, a través de incentivos legales, a la expulsión de arrendatarios de tierras y por lo tanto generó altos índices de desempleo, desplazamiento y condiciones laborales desfavorables para la población rural en Colombia (Machado, 2009).

3.3. Ley 135 de 1961: reforma social agraria.

El rápido crecimiento agrícola del país a finales de la década de los cincuenta y durante la década de los sesenta significó un aumento en la agricultura comercial, que a su vez relegó la agricultura artesanal y tradicional y consecuentemente generó altos índices de pobreza en la población campesina. Dentro del contexto político emergió el Frente Nacional como una solución al conflicto generado por la violencia y la disputa entre conservadores y liberales. Sin embargo el inconformismo campesino permaneció latente, razón por la cual el Gobierno tuvo que replantear la visión agraria del país e impulsar otra reforma plasmada en la Ley 135 de 1961 (Berry, 2002).

El objeto de la Ley 135 de 1961 consistía en reformar la estructura rural, eliminar la inequidad de la distribución de tierras, y buscar una apropiada explotación que aumentara la productividad y ayudara a mejorar las condiciones y garantías de la población rural. Uno de los aportes más importantes de esta ley fue la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), al que se le asignaron funciones específicas en cuanto a la adjudicación de tierras, manejo de proyectos y políticas rurales, reglas para la ejecución, acciones y derechos. También se le atribuyeron funciones tales como crear diferentes entidades como el Consejo Agrario –órgano consultivo–, procuradores agrarios y el Fondo Nacional Agrario para la ejecución de los proyectos. Así mismo estableció la extinción de dominio sobre extensiones

de tierra que no demuestren utilidad y aprovechamiento, así como el procedimiento para el efecto. En cuanto a la regulación de los terrenos baldíos, prohibió su apropiación por ocupación y estableció las reglas para la adjudicación de los terrenos, así como el tamaño que –por regla general– deben tener y las obligaciones contraídas por el adjudicatario.

Aun cuando la ley significó un avance en materia de agricultura en vista de que aumentaron el desarrollo y la productividad –debido al temor a la expropiación–, fue bastante controvertida y criticada tanto por los terratenientes como por la izquierda colombiana. Antes de su promulgación no se había generado un cambio real en cuanto a la utilización y aprovechamiento del campo, ya que la legislación implementada y las políticas de ejecución no fueron suficientes para satisfacer la demanda de tierras por parte de los campesinos. Esta reforma agraria contribuyó a la adquisición de tierras y además buscó disminuir el naciente conflicto con las guerrillas tales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC (Machado, 2009).

3.4. Ley 1 de 1968 y modificaciones a la Ley 135 de 1961

La Ley 1 de 1968 fue expedida durante el periodo presidencial de Carlos Lleras Restrepo, que tuvo un manejo más eficaz y consideró como prioridad la resolución del problema agrario. Así mismo amplió la financiación por parte del INCORA, fijó un término de diez años para la transferencia de predios a los arrendatarios campesinos, y creó un incentivo para acelerar el desplazamiento de los arrendatarios y así evitar la adjudicación de los predios a favor de estos últimos.

4. NORMAS APLICABLES A LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS.

Desde antes de la promulgación de la Constitución de 1886, el estado colombiano se encontraba en proceso de reglamentar la administración de los bienes baldíos, claramente con concepción de la Nación como el propietario. Estas normas que tuvieron un avance conforme a los procesos económicos, sociales y culturales, hoy día reflejan reconocimiento de las necesidades de campesinos y minorías étnicas, así como el requerimiento de cuidar el derechos colectivo al medio ambiente. Lo anterior ha sido contemplado por el legislador colombiano atendiendo de igual forma la necesidad de incluir herramientas que permitan el avance económico agropecuario y de desarrollo rural. La necesidad de poner fin al conflicto armado interno, también ha incidido en el establecimiento de normas y nuevas institucionalidades, como se ve reflejado en los últimos años. A continuación se entra exponer las normas hoy vigentes, empezando por la Ley 160, sus decretos reglamentarios y modificatorios, para así culminar con la Ley 1776 de 2016. Finalmente se hará alusión un nuevo proyecto de ley que modifica la ley base de la administración de tierras de la Nación y atención a las necesidades colombiano, la ley 160.

4.1. La ley 160 de 1994.

4.1.1. Contexto de expedición.

En el transcurso de la década de los ochenta surgió la necesidad de efectuar reformas y ajustes de carácter macroeconómico en el contexto colombiano. Durante el Gobierno de Cesar Gaviria (1990 – 1994) se introdujeron una serie de cambios institucionales encaminados a la liberalización del comercio. Esta tendencia se denominó *apertura económica* y su finalidad consistió fundamentalmente en generar un intercambio de productos colombianos con otros países y en fomentar la inversión extranjera. El contexto condujo a la reestructuración institucional del sector agropecuario; dicha reestructuración se concretó en una reforma agraria

cuya normatividad quedó consagrada en la Ley 160 de 1994^{iv}. Teniendo en cuenta que la tierra no sólo es un recurso productivo generador de riqueza, sino que además tiene una función social, ambiental, económica y política, esta ley buscó sustituir, redistribuir y adjudicar tierras así como mejorar la calidad de vida de la población rural del país (INCODER – 2012).

La Ley 160 de 1994 introdujo conceptos que la diferenciaron de las demás reformas implementadas con anterioridad. Uno de esos conceptos es la forma de distribuir la tierra a través de la negociación voluntaria, en virtud de la cual el Estado otorga un subsidio al beneficiario del programa para que con dicho subsidio el beneficiario adquiera la titularidad. Otro concepto que se introdujo –con unas características especiales determinadas en la ley– fue el de *Zona de Reserva Campesina*; estas zonas serían destinadas únicamente a los campesinos con el fin de preservar los recursos naturales, empezar a marcar la frontera agrícola y evitar la colonización. Otro elemento diferenciador de esta reforma fue la titularización de baldíos a través de Unidades Agrícolas Familiares, UAF (Machado, 2009).

4.1.2. Contenido de la Ley 160 de 1994.

El contenido principal de esta ley consistió en crear el *Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino*, y en establecer un subsidio para la adquisición de tierras. El primer capítulo de la ley hace referencia al precepto constitucional de proporcionar el acceso a la tierra y delimita su propio objeto –asegurar y regular la ocupación de tierras baldías–. El capítulo segundo alude a la creación del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino^v, determina sus actividades^{vi} y subsistemas^{vii}, y especifica quiénes incorporan los anteproyectos. Sin embargo, algunas de estas disposiciones –como el artículo 5 que determinaba los sistemas que incorporaban los anteproyectos del Sistema Nacional de

Reforma Agraria– fueron derogadas por el Decreto 1300 de 2003, mediante el cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER (hoy en día liquidado).

En el capítulo referente al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA, conformado por los artículos 11 al 19, se determinaron las funciones –entre las cuales fueron resaltadas como relevantes la asignación de subsidios, la ocupación de tierras, los programas de adquisición de tierras, el proceso de expropiación, la administración y disposición de tierras baldías^{viii}– y se establecieron las reglas que debían incorporarse en los estatutos del INCORA.

La ley destinó un capítulo específico para regular el tema de los subsidios. En el artículo 20 ordenó el manejo de los créditos y beneficios para la adquisición de tierras, estableciendo subsidios destinados a la compra con sus modalidades y procedimientos respectivos con el fin de garantizar la adquisición de los predios baldíos. Este artículo fue modificado por la Ley 812 de 2003, la cual sólo mencionó el subsidio y su monto correspondiente; así mismo dispuso que el administrador de los respectivos subsidios sería el INCORA^{ix} y determinó quiénes habrían de ser los sujetos “*elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria*”.

Además del tema de los subsidios figuró el de la negociación voluntaria de tierras, respecto de la cual la ley determinó que el interesado en su adquisición habría de seguir el proceso acompañado por el INCORA, así como ceñirse a las reglas de negociación específicas. En cuanto a la adquisición de tierras por parte de la entidad estatal (el INCORA al momento de expedirse la ley), tema de utilidad e interés social, el procedimiento puede llevarse a cabo mediante expropiación o mediante negociación directa y determinar los casos en los que aplica cada procedimiento y su respectivo trámite. En lo referente a las condiciones y formas de pago, este último debe efectuarse –mediante bonos agrarios– a los propietarios de los predios vendidos a la entidad estatal.

Uno de los elementos distintivos de esta ley es la creación de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, que se define 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”. Los destinatarios de las UAF son los campesinos y, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, sus fines son: “a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción; b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas”. Por regla general no es posible fraccionar el terreno por debajo de la extensión prevista para la UAF establecida por el INCORA para un municipio o una región determinada, salvo las excepciones legales.

Esta reforma regula la clarificación de la propiedad, el deslinde y la recuperación de los terrenos baldíos. Así mismo designa al INCORA como la entidad responsable de adelantar los procedimientos necesarios para clarificar la situación de la tierra desde el punto de vista de la propiedad, delimitar terrenos propiedad de la Nación o de los particulares, e identificar la indebida ocupación de los predios baldíos.

En lo que respecta a la regulación de la extinción de dominio sobre tierras incultas, el derecho de dominio de éstas se establece en favor de la Nación. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, aquellos predios rurales sobre los cuales no se ejerciera posesión o aquellas tierras que fueran explotadas con cultivos ilícitos, serían objeto de extinción de dominio. A la luz de esta norma, las tierras objeto de extinción de dominio tienen carácter de baldíos, motivo por el cual son administradas por el INCORA para ser adjudicadas.

Un tema central de la Ley 160 de 1994 es la regulación y el manejo de los terrenos baldíos nacionales. El dominio de estos predios recae en cabeza de la Nación, la cual puede trasladar su propiedad sólo a través de títulos traslativos de dominio otorgados por el Estado a través de la entidad autorizada para el efecto. La ley adicionalmente dispone que quien ocupa terrenos baldíos no es poseedor de la tierra, sino que sólo posee una mera expectativa de adjudicación. El proceso de titularización de los predios debe hacerse a través de Unidades Agrícolas Familiares determinadas de acuerdo con cada caso específico, teniendo en cuenta la región y sus condiciones particulares.

Si se diera el caso de una indebida ocupación de los baldíos o que estos últimos no fueran adjudicables, debe ordenarse su restitución inmediata a favor de la Nación. Las adjudicaciones de los baldíos por regla general son a favor de particulares no titulares o poseedores de otros predios rurales; si así fuere, se entiende que esa adjudicación es nula. Sin embargo, excepcionalmente es posible adjudicar predios en favor de entidades públicas siempre y cuando sea para realizar proyectos de utilidad pública, interés social, constitución de reservas, proyectos de explotación de recursos naturales, establecimiento de servicios públicos, entre otros. Una vez adjudicado el predio, este último puede ser gravado como garantía del cumplimiento de la obligación derivada del crédito agropecuario para la adquisición del dominio de la tierra.

El objetivo principal de las zonas de reserva campesinas y de desarrollo empresarial consiste en regular, limitar y ordenar la propiedad rural y eliminar el acaparamiento de las tierras baldías para así poder fomentar la propiedad del pequeño productor campesino. Las zonas de reserva campesinas son delimitadas y seleccionadas por el INCORA de acuerdo con las características

de la región y en zonas en las que predominaba la existencia de baldíos. Cabe mencionar que entre las zonas protegidas también se encuentran los resguardos indígenas, para lo cual se estudió la necesidad de dotar de tierras a estas comunidades y crear otros resguardos –lo cual es coherente con la función ecológica y social de la propiedad–.

Para finalizar este apartado se debe señalar que la Ley 160 hizo alusión al tratamiento de baldíos en atención a las comunidades étnicas –negras e indígenas-, con especial atención a los procesos de constitución, ampliación y reestructuración de los resguardos y territorios indígenas. Los territorios de las comunidades indígenas han tenido un desarrollo especial, del cual nos ocuparemos más adelante. En relación con la comunidad negra (conforme lo señala la ley) se debe tener en cuenta que su regulación se encuentra establecida en la Ley 70 de 1993, con reglamentación del decreto 1745 de 1995.

4.2. Modificaciones institucionales.

En relación con la Institucionalidad encargada de administrar los bienes baldíos, la ley 110 de 1912 otorgó esta facultad a las intendencias y gobernaciones. Sin embargo, atendiendo al aumento de las actividades relacionadas, la necesidad de controlar en mayor medida los predios de la Nación y el desarrollo campesino mediante la ley 135 de 1961 se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-. Estas funciones iniciales fueron reformuladas mediante la Ley 160 de 1994, atendiendo a la creación de Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, en donde se le dio la función de coordinador.

Al tiempo, en el Sector Público Agropecuario y de Desarrollo Rural existían otras entidades encargadas de acciones diferentes a la administración de baldíos y acceso a tierras de la población rural del país. Estos eran:

1. El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT- encargado de la Adecuación de Tierras en el país, así como en el diseño de estudios y proyectos de obras relacionados con el riego que permitiera el aprovechamiento de los suelos y las aguas a favor de la producción del país. Creado por la Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto 1798 de 1994 y suprimido por el Decreto 1291 de 2003.
2. El fondo para la Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, encargado de ejecutar programas a favor de la economía campesina. Creado por el Decreto 77 de 1987 y suprimido por el Decreto 1290 de 2003.
3. El Instituto Nacional de Pesca –INPA- cuya función se dirigía a regular la actividad pesquera, acuícola y su explotación racional. Creado por el Decreto 2256 de 1991 y liquidado por el 1293 DE 2003.

A pesar de la diferencia de sus campos de acción, estas tres entidades, en conjunto con el INCORA entraron en proceso de liquidación y sus funciones quedaron todas en cabeza del naciente Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- creado mediante el Decreto 1300 de 2003.

La unificación de todas estas funciones en cabeza de una sola entidad, se vio y sintió como un retroceso en la administración del sector público agropecuario, pesquero, forestal y de desarrollo rural, razón por la cual se expidió la ley 1152 de 2007. Esta norma identificada como el Estatuto de Desarrollo Rural, derogó la ley 160 entre otras, y creó nuevas instituciones con el fin de atender la demanda rural. Sin embargo fue declarada Inexequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C 175 de 2009 por falta de consulta previa con las minorías étnicas rurales.

Atendiendo a las órdenes de la Corte Constitucional, el sector público agropecuario, pesquero, forestal y de desarrollo rural debió reformular la institucionalidad preexistente y le dio vida a las normas derogadas, entre ellas la ley 160. Fue por ello que se expidió el Decreto 3759 de 2009, mediante el cual se reestructuró el INCODER. A pesar de los esfuerzos por mejorar los servicios sectoriales, la estructura del INCODER seguía siendo deficiente. Adicional a ello se vio venir un proceso de fortalecimiento sectorial^x, no sólo para hacerle frente al iniciante proceso de paz, también por la consideración del Gobierno como uno de los principales motores de la economía. Fue por ello que se crearon las siguientes entidades:

1. La Unidad de Planificación Rural –UPRA- encargada de realizar los estudios y procesos que permitan orientar el debido uso del territorio conforme a su vocación. Su creación se realizó mediante el Decreto 4115 de 2013.
2. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP- cuya función tiene el objeto realizar la planificación, investigación, sanción y las demás que se requieren con la actividad de la pesca y la acuicultura de Colombia. La AUNAP se creó por vía del Decreto 4181 de 2011.
3. Por medio de la Ley 1448 de 2011, se creó la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras, con el objeto se implementar la política de restitución de predios abandonados por la violencia. Si bien esta actividad era de reciente creación, necesaria para el ordenamiento de la propiedad a favor de la población víctima de la violencia.
4. La Agencia Nacional de Tierras –ANT- a la cual se le otorgó la potestad de realizar el ordenamiento social de la propiedad lo que conlleva otorgar seguridad jurídica de las tierras rurales. Decreto 2363 de 2015.
5. Agencia de Desarrollo Rural –ADR- cuyo objeto es implementar la política de desarrollo rural con enfoque territorial, la cual es dirigida a implementar acciones de desarrollo productivo.

4.3. Generalidades de la adjudicación de terrenos baldíos.

Las adjudicaciones de los baldíos por regla general se realizan en favor de particulares objeto de reforma agraria, no titulares de otros predios rurales; si así fuere, se entendía que esa adjudicación es nula, para lo cual se iniciaría un proceso de condición resolutoria, sin embargo, estas pautas sufrieron modificaciones que se señalaran más adelante. Las normas formales establecen la posibilidad de adjudicar terrenos baldío a empresas comunitarias y cooperativas campesinas. En atención a los principios del Estado Social de Derecho, dio la posibilidad de adjudicar predios en favor de entidades públicas siempre y cuando sea para realizar proyectos de utilidad pública, interés social, convirtiendo de este modo a los bienes baldíos de bienes fiscales adjudicables, a bienes fiscales propiamente dichos.

Atendiendo al enfoque diferencial étnico, también se estableció de forma precisa la adjudicación de bienes baldíos a los Consejos Comunitarios de comunidades negras y las comunidades indígenas, en calidad de bienes colectivos, inembargables, imprescriptibles e inalienables.

En el caso de que el sujeto de la adjudicación sea una personas natural o jurídica –esta diferente a las comunidades étnicas- una vez adjudicado el predio, este último puede ser gravado como garantía del cumplimiento de la obligación derivada del crédito agropecuario. Con el fin de impedir unidades territoriales improductivas o antieconómicas, cuyo uso es contrario al del objetivo legal en mención, los terrenos baldíos adjudicados a campesinos, empresas comunitarias y cooperativas campesinas se realizará en los límites de la UAF, la cual es diferente para cada región.

En relación las UAF, su establecimiento y regulación la ley 160 tuvo una reciente modificación, mediante la Ley 1728 de 2014 *“Por medio del cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”*. La Ley 1728 de 2014 al modificó los artículos 66 y 67 de la Ley 160, en relación con la forma de establecer las UAF las cuales varían por región. En cuanto al artículo 66 simplificó su enunciación al señalar que la regla general es que la adjudicación de los baldíos se hará sobre la UAF establecida en la zona, y la excepción la regularía el Consejo Directivo de la hoy ANT, conforme al Capítulo IX de esta norma^{xi}. Retiro de este artículo el establecimiento de las UAF señalando la posibilidad de establecer medidas mínimas y máximas conforme a las características del suelo, disponibilidad de aguas, cercanía poblados con 3000 habitantes y comunicación a la zona, así como cobrar por las áreas que excedieran esta unidad de medida.

En relación con el artículo 67 este adicionaba características a tener en cuenta para el establecimiento de las UAF. Sin embargo, al modificar este artículo, la ley 1728 consolidó en uno las características retiradas del inicial artículo 66, y adicionó otros parámetros para determinar las hectáreas que componen esta unidad: la concentración de la tierra en la zona, índices de producción, el desarrollo sostenible.

Cabe resaltar que todos los predios baldíos no son susceptibles de ser adjudicados, conforme a lo señalado en la ley 110 de 1912 o Código Fiscal, la ley 2 de 1959^{xii} conocida como la Ley de reserva forestal, la ley 70 de 1993 de protección a las comunidades negras, así como la misma ley 160 y^{xiii}. Otras normas relacionadas como la ley 1448 de 2011, cuyo objeto es la atención y reparación de la población víctima de la violencia e incluye el derecho a la restitución de

tierras despojadas. En este sentido las limitaciones en la adjudicación de predios baldíos, por su naturaleza y ubicación se relacionan con:

1. Razones fiscales como: Bienes de uso público, los que constituyen reserva territorial del Estado, los de continuidad de predios adjudicados^{xiv}, los ubicados en minas de sal y vertientes de agua salada.
2. Playones y sabanas inundables.
3. Protección de reservas forestales; salvo las excepciones establecidas en la ley.
4. Zonas de amortización de los Parques Nacionales Naturales.
5. Las islas, playones y madre viejas, salvo que el adjudicatario sea un pescador de escasos recursos.
6. Protección a los territorios constituidos o el proceso de constitución como propiedad colectiva.
7. Territorios con protección por inminencia de desplazamiento forzado o despojo.
8. Zonas de colindancia en un radio de 2.5 kilómetros, de las zonas en donde se realizan explotación de los recursos naturales no renovables, fósiles del suelo y del subsuelo.
9. Terrenos ubicados a los alrededores de las carreteras del sistema vial, según las fajas establecidas en cada caso.

Con el de establecer el cumplimiento de requisitos subjetivos la Ley 160 señaló que los campesinos objeto de adjudicación son aquellos que se encuentre en explotación agropecuaria 2/3 partes del predio pretendido conforme a la vocación del suelo, durante cinco años, con un patrimonio inferior a 1000 SMLV, sin propiedad u posesión de otro predio, y que no hubiera estado vinculado a ninguna entidad sectorial. Sin embargo, estos requisitos fueron

reformulados por el Decreto 902 de 2017, herramienta mediante la cual se busca implementar el punto 1 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto*.

De igual forma, la norma estableció limitaciones para evitar la concentración o el fraccionamiento antieconómico de la tierra, al prohibir la compra de predios adjudicados como baldíos en extensiones superiores o inferiores a la UAF establecida por la zona. En relación con la posibilidad de que el adjudicatario pretendiera transferir el bien la Ley 160, permitió sólo el gravamen por crédito agropecuario, durante los cinco siguientes años a la adjudicación, señalando que en caso de remate la primera opción de compra estaría en el Instituto, hoy Agencia Nacional de tierras (ANT).

Para este escrito es de vital importancia hacer alusión del artículo 76 de la ley 160, el cual fue modificado por la Ley 1753 de 2015^{xv}. Este artículo estableció la posibilidad de crear zonas de reserva sobre tierras baldías con el fin de incentivar regímenes especiales de ocupación y aprovechamiento, sobre predios con este carácter por vía de la reversión o la extinción del derecho de dominio. Esta figura tuvo un gran margen de acción, pues conforme a la Ley 1753 estas además podrían constituirse con predios baldíos revertidos o los expropiados.

En este caso, se considera que es la puerta abierta para la implementación de las Zonas de Reserva Campesinas –ZRC- y las Zonas de Desarrollo Empresarial –ZDE-, las primeras zonas establecidas legalmente, entendidas como un espacio del territorio nacional en donde se encuentran predios baldíos que requieren un aprovechamiento especial. En este sentido señaló la norma que son ZRC, aquellas que áreas delimitadas por sus características físicas y sociales en donde realizará procesos de formalización, de desarrollo económico social y desarrollo

integral humano. Cuando los estudios no permitan establecer las ZRC se establecerán ZDE dirigidas a realizar procesos de sistemas sustentables de producción, con inversión de capital.

4.4. Reglamentación de la Ley 160 de 1994.

La reglamentación de esta ley se produjo a través de decretos, acuerdos y resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCORA, hoy ANT. Adicionalmente se encuentran normas como la ley 70 de 1993 que también inciden en la administración de bienes baldíos.

La reglamentación de mayor trascendencia son las siguientes:

1. Decreto 2664 de 1994, relacionado con la adjudicación de baldíos a campesinos de escasos recursos.
2. Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la Ley 70 de 1993, relacionado con la dotación de tierras a las comunidades negras.
3. Decreto 2164 de 1995, relacionado con la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos indígenas.
4. Decreto 1777 de 1996 relacionado con las Zonas de Reserva Campesina.
5. Decreto 2333 de 2014 por medio del cual se reglamentó la protección de los tierras y territorios ocupados, poseído y tradicionales de los pueblos indígenas.
6. Decreto 902 de 2017, el cual reglamento el punto 1 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto*, en relación con el acceso a la propiedad y formalización de tierras.

4.4.1. Adjudicatarios y normatividad aplicable.

Este decreto 2664 reglamenta el capítulo 12 de la Ley 160 de 1994, en relación con el proceso de adjudicación de baldíos a familias campesinas, objeto de reforma agraria. Al respecto cabe señalar que muchos de estos conceptos fueron modificados por el Decreto 902 de 2017 ya mencionado. Estas modificaciones serán expuestas más adelante atendiendo a que esta norma, hace parte de la justicia transicional necesaria para la implementación del Acuerdo de Terminación del Conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Inicialmente la norma, reitera la competencia del entonces INCORA, hoy ANT, sobre los baldíos de la siguiente forma:

- Adjudicarlos a campesinos, entidades públicas, sociedades, empresas comunitarias o cooperativas agropecuaria y comunidades étnicas;
- Celebrara contratos;
- Constituir reservas;
- Adelantar procesos de colonización;
- Aplicar las figuras de la caducidad, reversión y revocatoria directa;

En relación con lo sujetos destinados a ser adjudicatarios señaló que requisitos diferentes conforme a su naturaleza y la función social de la propiedad a adjudicar. Cabe mencionar, que los requisitos y el procedimiento relacionados con la adjudicación de las personas naturales y las empresas comunitarias o cooperativas campesinas, fueron modificados por el Decreto 902 de 2017, el cual unificó los procedimientos relacionados con la administración del bienes baldíos, que no inciden a las comunidades étnicas conforme a lo señalado en el mismo Decreto.

4.4.1.1. Campesinos y empresas comunitarias o cooperativas agropecuaria.

En este apartado se debe tener en cuenta de forma relevante la incidencia del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, celebrado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia EP –FARC-, en especial el punto 1 denominado *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral –RRI-*. Es sabido por todos que el conflicto armado interno se ha llevado a cabo en gran proporción en las zonas rurales. Sin número de ataques directos y afectaciones colaterales a la población civil campesina ha sido un constante en la dinámica de las acciones de los grupos armado.

Por ello es que no se hace extraño que el primer punto de la negociación fue el relacionado con el impacto del acuerdo en el campo colombiano, más aún cuando inicialmente las guerrillas tenían como una de sus banderas la terminación de la inequidad en el sector rural. Sin embargo en el momento de iniciarse la negociación el Gobierno Nacional ya había iniciado un proceso de transformación de la institucionalidad con el fin de atender las necesidades campesinas e impulsar el desarrollo rural^{xvi}.

La fuerza y necesidad de incidir en las zonas rurales por todo lo anteriormente expuesto, se ve reflejado en la parte considerativa del Punto 1, el cual señala, entre otros, en el párrafo 2 en cuanto a la Reforma Rural Integral -RRI- “Que a juicio del Gobierno esa transformación debe revertir los efectos del conflicto (...) a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resulta de la propiedad sobre la tierra...” con este apartado se deja claro que el acuerdo tendría un componente fuerte en sobre el acceso a la propiedad rural.

Con el fin de materializar el Punto 1, el cual consta de 41 páginas, que incluye aspectos como la formalización de la propiedad, la implementación de proyectos productivos, el acceso a vivienda rural, entre otras, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017 conforme a las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016. Este decreto introdujo cambios sustanciales a la Ley 160 de 1994 en cuanto a la creación de zonas prioritarias a atender, los requisitos a cumplirse por los campesinos, asociaciones y cooperativas agrarias, y el procedimiento de adjudicación y de recuperación de los baldíos, entre otras. Cabe resaltar que la norma no afecta los derechos territoriales de las comunidades étnicas, cuya reglamentación se expondrá más adelante. De igual forma el decreto excluyó de estos procesos los territorios en procesos de Restitución de Tierras conforme a la ley 1448.

Este Decreto, más que conservar el concepto de adjudicación de predios baldíos, hace alusión a las herramientas que requieren el ordenamiento social de la propiedad, la cual contempla acceso y formalización de la propiedad de la tierra, uso adecuado del suelo, entre otros. Con el fin de dar alcance al significado de lo que es el ordenamiento social, este se refiere a que las tierras deben contar con su título de propiedad debidamente registrado en el Folio de Matrícula Inmobiliaria, que el uso del territorio debe corresponder a la vocación del suelo y la actividad productiva debe ser económicamente sostenible. El componente de acceso a la propiedad y formalización de la tierra, en cuanto a predios baldíos consiste en que los ocupantes deben acceder a los procesos de adjudicación por medio de un título originario del estado, el cual debe quedar debidamente registrado.

En consecuencia de lo anterior, el Decreto 902 incluyó novedades, que no sólo conciernen a la administración de los baldíos, también a otros aspectos relacionados con el desarrollo rural. Entre las novedades se encuentra: el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO-, y lo que

conciernen a ingresar al mismo; el Fondo para la Reforma Rural Integral, las fuentes que lo constituyen y su administración; el Catastro Multipropósito; los criterios que establece la metodología de focalización de zonas priorizadas con el fin de implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-;^{xvii} el establecimiento del Procedimiento Único, los once asuntos que se conocerán inicialmente en etapa administrativa y los casos que deberán ser llevados a etapa judicial. Se debe resaltar que la enunciación aquí hecha se refiere a temas generales y se entrará a detallar en lo que concierne a este escrito. s

Inicialmente se puede mencionar que a nuestro criterio amplió los potenciales beneficiarios, pero relativizó la gratuidad de los procesos de acceso y formalización de tierras a quienes no cuenten con cierto patrimonio. Este orden de ideas señaló que los campesinos, asociaciones y cooperativas agrarias que no tuvieran tierras o que las tuvieran de forma insuficiente podría acceder y formalizar la propiedad rural de tres formas:

1. A título gratuito: Cuando el patrimonio fuera inferior a 250 SMMLV; no tener propiedad rural y urbana excepto cuando este destinada para vivienda o que en ella no se puedan implementar proyectos productivos; no haber sido atendido por programas de tierras, salvo que el territorio que tenga sea inferior a la UAF; no pesar en su contra orden judicial; y no haber sido declarado con indebida ocupación de tierras baldías, salvo algunas excepciones. Cabe anotar que cuando se trate de asociaciones y cooperativas agrarias los requisitos deben ser cumplidos por cada integrante.
2. A título parcialmente gratuito: Cuando el patrimonio estuviera entre 250 y 700 SMMLV; el resto de requisitos se mantienen.
3. A título oneroso: Cuando el patrimonio estuviera más de 700 SMMLV; el resto de requisitos se mantienen.

Los requisitos para ser objeto de la reforma agraria, en los términos de la ley 160 - campesino, asociación o cooperativa agraria- fueron modificados sustancialmente en cuanto que esta norma exigía para los campesinos: previa ocupación; explotación de las 2/3 partes del territorio con actividades agropecuarias preferentemente conforme a la vocación del suelo; no posesión de activos superiores a 1000 SMLV; y no ejercer la propiedad o posesión sobre otro predio. Siempre el proceso fue gratuito y en ninguna de las normas expedidas anteriormente se contemplaba cobro alguno. Si bien esto podría ampliar la equidad cuando la propiedad que se tenga sea inferior a la UAF o sea destinada a vivienda.

Por otra parte, se consideran grandes aciertos: el establecimiento del Catastro Multipropósito, el cual permitirá un inventario la situación jurídica de los predios; de igual forma es un gran avance contar con un Procedimiento Único, que en temas de administrativos permite adjudicación, caducidad administrativa, reversión y revocatoria de los terrenos baldíos. El Decreto 902 de 2017, si bien tiene perspectiva étnica, no modifica las normas relacionadas con el reconocimiento y constitución de territorios colectivos.

4.4.1.2. Territorios colectivos.

El Estado de Colombia reconoce la existencia de las diversidades en el territorio Nacional y esto se fundamente en especial en lo señalado en la Constitución Política de Colombia. En consecuencia de lo anterior la legislación colombiana hace un reconocimiento expreso mediante la ratificación del convenio 169 de la 1989 promulgado por la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y su respectiva incorporación a la legislación Nacional por medio de la Ley 21 de 1991. El convenio *SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES* tiene por objeto proteger los derechos de las comunidades tribales

e indígenas, señalando así que los “... a) ...pueblos tribales en países independientes, cuyas **condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones** o por una legislación especial: () b) pueblos en países independientes, considerados indígena por el hecho de **descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización** o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, **conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.**” (Negrilla fuera de texto)

Atendiendo a lo anterior el convenio estableció como formas de protección especial el reconocimiento de gobierno propio, la realización de la consulta previa y la legalización de las zonas ocupadas en pro de los derechos territoriales, entre otros. Este convenio ha sido reconocido por la Corte Constitucional como parte del Bloque de Constitucional establecido en el artículo 93 de la CPC. Es por ello que las normas del Convenio 169 ^{xviii}se consideran de tipo fundamental para las comunidades que protege. En este sentido las comunidades étnicas del sector rural contemplan el reconocimiento y protección de sus derechos en diferentes normas.

4.4.1.2.1. Reconocimiento de la Propiedad Colectiva de las comunidades Negras^{xix} Ley 70 de 1993, Decreto 1745 de 1995.

Conforme a los mandados constitucionales la legislación colombiana contempla una norma de especial atención para las comunidades negras, la Ley 70 de 1993, por medio del cual se establece su forma organizativa, mecanismos de protección de su identidad cultural, su desarrollo económico y en especial, el reconocimiento de la propiedad colectiva como

comunidad tribal. Cabe anotar que, si bien esta norma no hace mención directa con la Ley 160, si está relacionada directamente con la administración y adjudicación de bienes baldíos.

En este sentido para atender de forma efectiva los requerimientos derivados de sus derechos la ley 70 incluyó algunos conceptos como: cuenca del pacífico, zonas rurales ribereñas, tierras baldías, comunidad negra, ocupación colectiva y prácticas tradicionales de producción. En relación con la propiedad colectiva la norma señaló en su artículo 5 que:

*“El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva 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 1 de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.**”* (Negrillas fuera de texto)

En relación con este enunciado normativo es claro que los territorios colectivos de comunidades negras, sólo se establecerían en tierras baldías ubicadas en las zonas señaladas en el artículo 2, es decir, la cuenca del pacífico y las zonas rurales ribereñas. Sin embargo, la ley excluyó algunas zonas como: las de uso público, las áreas urbanas, los recursos renovables y no renovables, las tierras de comunidades indígenas legalmente constituidas, el subsuelo, áreas destinadas para la seguridad y defensa nacional, y las áreas de parque naturales. Cabe anotar que no se excluyeron las zonas de reserva forestal, pero la norma si estableció que estas comunidades deben cumplir con la función social y ecológica de la propiedad, obligación que estará vigilada por las autoridades competentes. El permitir que las comunidades negras puedan sean adjudicatarias en zonas de reserva forestal, permite identificar que la Ley 70 reconoce que

las comunidades preservan el medio ambiente, habiendo otra muestra de ello y es la posibilidad de que en PNN declarados con posterioridad a la ocupación de una comunidad negra, la ocupación debe ser respetada y los planes de protección concertadas con ellas.

En virtud de la Ley 70 se expidió el Decreto Reglamentario 1745 de 1995, por medio del cual se establece el procedimiento de reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras, procedimiento a cargo del entonces INCORA hoy ANT. En este procedimiento se contempla que su forma organizativa, los Consejos Comunitarios, tienen el deber de realizar un informe preliminar del territorio para proceder a su adjudicación. De igual forma se reitera que los territorios adjudicados a las comunidades negras: son de tipo inembargable, imprescriptible e inalienables; la administración de los mismos se hará por sus autoridades tradicionales conforme a sus usos y costumbres; y sobre ellos recaen obligaciones de cuidado del medio ambiente, las cuales tienen seguimiento de la autoridad ambiental desprendida de la organización del Estado Colombiano.

4.4.1.2.2. Reconocimiento de la Propiedad Colectiva de los pueblos Indígenas.

Al igual que el derecho y reconocimiento territorio colectivo de las comunidades negras, los pueblos indígenas tienen un especial reconocimiento, sin embargo, por lo que se considera una solida organización, las normas al respecto han tenido un avance mucho más evidente respecto a los territorios de las comunidades negras. En este caso la normatividad de protección de los territorios colectivos de comunidades indígenas tiene como base la ley 160 de 1994, reglamentada sobre este asunto por vía del decreto 2164 de 1995 y el decreto 2333 de 2014, este último resultado de un acuerdo celebrado entre las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional. Cabe anotar que el Gobierno Nacional reconoce la existencia de cerca de 90 pueblos indígenas, sin embargo, la Organización

Nacional Indígena de Colombia -ONIC- señala la existencia de 106^{xx}. Se debe tener en cuenta que hoy día, el reconocimiento de los territorios indígenas tiene un impacto en el sistema nacional de transferencia, pues de acuerdo al Decreto 1953 de 2014, concertado de forma paralela con el decreto 2333, se podrían en funcionamiento las Entidades Territorios Indígenas -ETIS- y en consecuencia las transferencias de recursos para la atención en salud y educación se haría estas.

I. Decreto 2164 de 1995 constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas.

Los resguardos indígenas se predicen del territorio colectivo de una comunidad indígena que cuentan con el reconocimiento de la autoridad de tierras del país, ya sea porque se comprobó y reconoció la ocupación ancestral o por la compra de predios para dotarlos conforme a la necesidad de la población que la comunidad.

En este sentido el Decreto señaló la posibilidad de constituir resguardos sobre territorios sobre los cuales tengan ocupación; ampliación sobre aquellos que fueran insuficientes; reestructuración cuando se cuenta con un título previo, en especial originados en la colonia, sobre los cuales se debe estudiar su vigencia legal; y saneamiento se refiere cuando se encuentran dentro del territorio constituido presencia de comunidades no indígenas (campesinos colonos o comunidades negras) y se requiere una concertación para reubicarse fuera de este territorio.

En los procesos de constitución y ampliación de resguardos indígenas se requiere de una actividad de investigación o levantamiento de estudio socioeconómico, se encuentra en cabeza de la autoridad de tierras, actualmente la ANT, que en concertación con las autoridades

tradicionales deben hacer las actividades en campo correspondiente (visita consolidación de la información socioeconómica, levantamiento de linderos entre otras).

El procedimiento se encuentra la solicitud; programación, concertación con las autoridades tradicionales par la visita al territorio; la realización de visita y consolidación de la información socioeconómica, cultural, históricas, de gobierno propio, conformación poblacional y de delimitación de área; la remisión de la documentación para concepto, conforme a sus funciones, al Ministerio del Interior cuando se trate de procesos de constitución de resguardos, y al Ministerio del Medio Ambiente cuando se trate de procesos de ampliación, reestructuración o saneamiento. Sobre la remisión a la autoridad ambiental, las comunidades indígenas encuentran reserva al considerar ellas autoridades ambientales. Una vez surtido este proceso se emitirá la resolución de constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento, sobre las cuales procede recurso.

Los resguardos indígenas serán administrados por sus autoridades tradicionales; tienen el carácter de imprescriptibles, inalienables e inembargables; tiene el deber de cumplir con la función social y ecológica de la propiedad; de igual forma se pueden constituir sobre territorio declarados como reserva forestal en especial cuando se trate de pueblos nómadas, seminómadas o itinerantes.

II Decretos 2333 de 2014 mecanismos de protección y seguridad jurídica de tierras y territorios ocupados y poseídos por los pueblos indígenas.

Este decreto, el cual fue concertado como resultado de la movilización campesina realizada en el 2013, en donde participaron las organizaciones indígenas aludiendo a sus

propias necesidades, tiene por objeto la protección de los territorios que las comunidades indígenas han habitado de forma ancestral y que a la fecha se consideraban sin protección efectiva conforme a sus apreciaciones.

Con este contexto se negoció y se concertó esta norma la cual hace referencia a los artículos 13 y 14^{xxi} del Convenio 169 de la OIT y a los artículos 13, 16 y 19 del decreto 2664^{xxii}, como base normativa. La norma contempla protección de territorios mediante un procedimiento, revocatoria directa de predios baldíos adjudicados en donde estén establecidas comunidades indígenas, emitir certificaciones de existencia de comunidades indígenas en territorio con proceso de adjudicación, y delimitación del territorio.

En cuanto el procedimiento se estableció lo siguiente: solicitud presentada a la autoridad de tierras, podrá realizarse por parte de la comunidad o de una autoridad pública, se puede solicitar al tiempo de que se solicite la constitución del resguardo, adjuntando la información básica del territorio como ubicación, vías de acceso, familias que habita allí y lugar de notificación; recibida la solicitud se procederá a abrir expediente y revisar si se encuentra en proceso de solicitud de resguardo sobre el mismo territorio, que de existir se procederá a declarar su protección, de no existir se ordenará una visita técnica para consolidación de la información, incluida la información topográfica (mismo estudio socioeconómico reglamentado por el decreto 2165 ya expuesto); sobre la solicitud se expedirá certificado de apertura de expediente; realizada la visita se procederá a expedir protección provisional. Como consecuencia de esta medida las autoridades notariales y de registro no podrán proceder a realizar acciones de traslado del dominio o adjudicación sobre estos predios, para lo cual se creó un código de protección registral y se realizará una demarcación sobre el territorio protegido.

4.4.2. Proyecto de ley modificatorio de la Ley 160 de 1994

Actualmente se encuentra en proceso de consulta previa el proyecto de Ley “*Por la cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”. Este proyecto de ley incluye novedades y modificaciones en el tratamiento del suelo y las herramientas de administración de las tierras baldíos de la siguiente forma: creación de las Zonas de Estratégicas de Interés Empresarial; creación de las figuras como caducidad agraria (sustituye la caducidad administrativa, condición resolutoria y la reversión), adjudicación por confianza legítima de bienes baldíos y extinción de dominio agraria; extensión del Procedimiento Único creado por el Decreto 902 a los procesos de clarificación de la propiedad, delimitación de la Nación, determinación y recuperación de los bienes fiscales con indebida ocupación. De igual forma establece tres nuevas formas de adjudicación (de baldío u bienes fiscales propiamente dichos) por vía de la compensación, primero cuando no se puede completar la UAF de los predios que sean inferiores a esta; segundo cuando se este llevando a cabo actividades señaladas como de utilidad pública, siempre y cuando entreguen otros que integren el Fondo de Tierras creado por el Decreto 902; y tercero cuando se trate de personas objeto de reforma agraria (campesinos de escasos recursos) que se encuentren en ocupación de los predios entregados por las FARC-EP

Esta norma deja ver un aumento del interés estatal para fortalecer el control y administración de los bienes de la Nación, sin embargo se considera se da una invisibilidad de la protección del acceso a la tierra del pequeño y mediano productor agropecuario, el verdadero destinatario de la Ley 160.

5. ZONA ESPECIALES DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD Y DESARROLLO AGROPECUARIO.

El sector público agropecuario ha avanzado en la formulación de normatividad y reglamentación para impulsar el desarrollo rural, no solo en reglamentación de acceso a tierras y desarrollo agropecuario pesquero y forestal de forma individual, también ha creado instrumentos que aluden a una zona especiales de ordenamiento social y a variedad de beneficiarios. En este sentido la normatividad actualmente cuenta con 3 herramienta que buscan permitir el acceso y aprovechamiento de la tierra prestando servicios conforme a las características del suelo. Adicionalmente se conoce el proceso de expedición de una ley modificatoria de la Ley 160, hoy en proceso de consulta previa que crea una cuarta figura en este sentido. En este sentido se enuncian las herramientas existentes y una cuarta en proceso de creación:

- Las Zonas de Reserva Campesina.
- Las Zonas de Desarrollo Empresarial.
- Las Zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social.
- Zonas de Interés Agropecuario.

Estas zonas si bien tienen objetivos distintos entre sí, en común atienden a la necesidad de aplicar herramientas de ordenamiento social y productivo de la propiedad, aumentar la productividad de acuerdo a la presencia de las comunidades y la accesibilidad de los territorios. Sin embargo, para este documento es claro que estas zonas tienden a confundirse como instrumento gracias a los vacíos dejados por el legislador. Se debe atender que el ordenamiento social de la propiedad implica el conocimiento de los predios rurales incluidos los baldíos, formalizar la tenencia de la tierra (de poseedores y ocupantes a propietarios), establecer medidas para que el uso del suelo sea conforme a su vocación agropecuaria, pesquera o forestal,

y que la tierra cumpla su función social. Atendiendo a lo anterior se entrará en la exposición de cada una de estas zonas.

5.1. Zonas de Reserva Campesina -ZRC- y Zonas de Desarrollo Empresarial.

Las ZRC fueron creadas por artículo 79 de la Ley 160, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996, y reguladas por el acuerdo 024 de 1996^{xxiii}. Actualmente se conoce la existencia de doce y tiene como objetivos: el control de la frontera agrícola, promover el acceso igualitario a la población campesina de escasos recursos, realizar acción institucional que permita la atención integral, implementar actividad agropecuaria conforme a las características físicas del territorio y fortalecimiento de los espacios de concertación. Su constitución podrá realizarse sobre territorios que por la vocación del suelo y estructura socioeconómica requieren formalización y atención en la explotación; y en donde se evidencie la existencia de tierras baldías, incluidas las zonas de amortización PNN. Por ello estas zonas no se podrán establecer en las áreas de PNN, en terrenos destinadas a territorios colectivos, reservados por las entidades públicas para el desarrollo de su misionalidad, o en donde se encuentre Zonas de Desarrollo Empresarial.

Por su parte las Zonas de Desarrollo Empresarial-ZDE- se constituirán en áreas que conforme a los estudios realizados, no se puedan llevar a cabo procesos de constitución de ZRC, situación bastante ambigua para la implementación de estas herramientas. Como se anotará más adelante, el hecho que se priorice las zonas con una notable presencia de tierra baldías hace que estas entren en conflicto con zonas similares.

5.2. Las Zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social –ZIDRES-.

Las ZIDRES fueron creadas mediante la expedición de la Ley 1776 de 2016, reglamentada por el Decreto 1273 de 2016 y cuenta con el CONPES 3917 de 2016 como documento técnico de aplicación. Esta dirigida a implementar proyectos de amplia magnitudes, con líneas productivas que requieran grandes extensiones, en zona aptas pero de difícil acceso, razón por la cual los costos de producción son altos. Adicionalmente se entra a implmentar el derecho real de superficie, en donde “ *el titular del dominio otorga a otra persona, denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios eco- (...) El superficiario hace propio lo plantado, construido o ubicado en el inmueble ajeno, sea preexistente al acto que lo origina o consecuencia del ejercicio de su derecho, y puede constituir sobre ellos cualquier tipo de gravamen.*”^{xxiv} Cabe anotar que este derecho no esta reglamentado en la legislación interna.

Ante lo anterior cabe concluir que el ocupante interrumpe su derecho hasta tanto no vuelva a contar con el predio, pues la figura de la ocupación se detiene hasta que el predio vuelva en todos sus aspectos a su explotación, tal y como lo señala la Ley 160. Se debe aclarar que los tiempos de ocupación no son transferibles o acumulativas, pues como se señaló al principio de este escrito, esto sólo es atributo del derecho de posesión, que conforme al tiempo establecido por la ley, puede generar en el cumplimiento del requisito del tiempo para la prescripción adquisitiva.

Las zonas en donde se pretende implementar esta figura, que integra las dirigidas las al ordenamiento social de la sociedad, tiene las siguientes características:

- se deben constituir sobre zonas aisladas de centros urbanos significativos;

- para su desarrollo productivo requiere altos niveles de inversión debido a sus características físicas, químicas y climáticas;
- cuentan con una baja densidad poblacional, sin embargo presenta altos índices de pobreza o su acceso limitado afectando la comercialización de producto.

Como particularidad se debe señalar que en las ZIDRES no podrían realizarse proceso de expropiación a pesar de declararlas zonas de utilidad pública e interés social. Se considera que esta anotación de no proceder la figura de expropiación, se debe a lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C 644 de 2012 mediante la cual declaró inexequible el artículo 60 de la Ley 1450 DE 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, en donde se consideró la activación de la figura ZED bajo la denominación de “Proyectos especiales agropecuarios o forestales.” Las razones para que artículo 60 no pasara la evaluación constitucional, se basó en que la norma permitía poner en funcionamiento las ZDE a favor de empresas especializadas del sector agropecuario y forestal (artículo ante la autorización de compra de predios adquirido por adjudicación de baldíos o por subsidio integral de tierras (figura de la Ley 160 para dotar de tierras a familias objeto de la ley). En su juicio la Corte Constitucional señaló que la aplicación de estas prerrogativas desprotegía el derechos a la tierra, la producción del campesino y señaló como una medida regresiva frente al desarrollo de la protección de pequeña producción rural que se había logrado a la fecha, esto ante el desconocimiento de la protección rural básica y no considerar al campesino potencial socio de desarrollo rural.

Como objetivos de las figuras, coincide de alguna forma con las ZRC y ZRE, en el entendido que estas últimas se aplican cuando el estudio técnico no permita las primeras, por lo tanto incluyen la posibilidad de llevar a cabo acciones de acceso y formalización de la propiedad rural. Esta coincidencia podría ser valida al considerarse que se tratan de figuras diseñadas para

el ordenamiento social de la propiedad, ya señalada en este escrito. Es así que la norma, además de promover el acceso a la propiedad rural señala como objetivos: un enfoque diferencial positivo al mencionar atención a mujeres y jóvenes; incluir de forma productiva a la población campesina mencionando a los ocupantes, acción que guarda relación con la crítica de la Corte Constitucional realizada en la sentencia C-644 de 2012 cuando señalaba la posibilidad del trabajo asociado de empresas con los productores y comunidades campesinas; el desarrollo de infraestructura; activar el componente de responsabilidad social empresarial y ambiental; promover la seguridad alimentaria, desarrollo regional, la paz y la convivencia; formular agropecuarios; generar valor agregado; constituir zonas francas, parques de ciencia, tecnología e innovación para impacto en la zonas; así como la ejecución de modelos habitacionales y de cuidado del medio ambiente.

Se considera que la norma incentiva la aplicación de esta figura al: crear un nuevo sistema administrativo denominados “*Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres*”; tener la posibilidad de establecer programas de proyectos productivos; contar con líneas de crédito para pequeños productores y capacitaciones; promover estimulas a las empresas que realicen alianzas productivas; establecer la prohibición de los contratos que se celebren con los inversionistas de los baldíos y su recuperación.

5.3. Zonas de Interés Agropecuario.

Actualmente se encuentra en curso un proyecto de ley “*Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”, en donde se crea una nueva categoría de las Zonas de Interés Agropecuario cuyo objeto es el ordenamiento productivo y social de la propiedad, de utilidad pública, dirigidas al desarrollo de proyectos agrícolas, pecuarios, acuícolas, pesqueros, forestal y agroindustriales. Estas zonas podrán ser oponibles una vez declaradas, lo que

permitiría deducir la posibilidad de expropiar bienes en este territorio, situación delicada en un país cuya población ha sido objeto masivo de despojo de tierras.

Conforme a la exposición de motivos, la reconversión del uso del suelo sería el principal objetivo, ante la porción de suelo que no se utiliza conforme a su vocación productiva, se utilizarán las herramientas de planeación regional de acuerdo al direccionamiento de la Unidad de Planificación Rural –UPRA-. Esta norma requerirá un mayor desarrollo, pues ante los conflictos técnicos y jurídicos que se presentan en el suelo rural, se requiere un mayor nivel regulatorio.

6. ANOTACIONES JURISPRUDENCIALES LEY 160 DE 1994

6.1 Corte Constitucional, Sentencia C – 595 de 1995, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz

Se demandaron varias normas agrarias, entre ellas el inciso segundo del artículo 65 y parte del inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 –por ser presuntamente contrarios a los artículos 25, 58, 64 y 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991–.

El artículo 65 se refiere a la ocupación de predios baldíos y señala que esta ocupación sólo constituye una mera expectativa de adjudicación, mas no posesión. El artículo 69 establece que los ocupantes de las tierras deben acreditar la ocupación durante mínimo 5 años para así tener derecho a solicitar la adjudicación del predio. La Corte Constitucional enfoca su análisis en las características de los baldíos y en sus antecedentes históricos y legales, y los considera propiedad de la Nación. De igual forma aclara que la imprescriptibilidad de los baldíos no es contraria a la Constitución Política, sino que es coherente con lo contemplado en el artículo 63

superior. Adentrándose en el análisis de la Ley 160 de 1994 y de sus normas demandadas, la Corte Constitucional estudia quiénes pueden ser sujetos adjudicatarios de tierras baldías de acuerdo con el contenido de los artículos 65 y 69 de la Ley^{xxv}; con base en ese mismo análisis menciona quiénes, según la ley, no podrán ser sujetos adjudicatarios de predios.

En cuanto al segundo inciso del artículo 65, el actor demanda la norma porque considera que el poseedor del baldío puede adquirir su dominio sólo en virtud del transcurso del tiempo. Sin embargo, la Corte Constitucional explica por qué la postura del demandante es errada: justamente porque la Constitución establece la imprescriptibilidad de los baldíos^{xxvi}, lo cual implica que la propiedad de los mismos no se extingue por la ocupación de un tercero. Por tal motivo se maneja un régimen diferente al planteado en el Código Civil. Ahora bien, frente a la adjudicación por parte del Estado el poseedor sólo tiene una simple expectativa porque, en la medida en que no cumpla con los requisitos contemplados en la ley, no puede adquirir el derecho de dominio sobre el predio.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 69 exige, como requisito para la adjudicación del baldío, que se acredite la ocupación durante mínimo cinco años y que esta ocupación no sea transferible a un tercero. Si bien el legislador tiene la capacidad de determinar la regulación y los requisitos para la adjudicación teniendo en cuenta que esta última se hace con el fin de satisfacer y permitir el acceso a la propiedad así como mejorar las condiciones económicas y sociales de la población campesina, nada impide que se establezcan ciertas prohibiciones.

Estas normas no desconocen la función social de la propiedad; por el contrario, buscan darle cumplimiento. Las normas de adjudicación de baldíos permiten el acceso a la propiedad para todos aquellos que cumplan con los requisitos legales, políticas de regulación y tiendan a

mejorar la calidad de vida y a aumentar el nivel económico y social de la población campesina, por lo cual la Corte Constitucional declara la exequibilidad de los artículos demandados de la Ley 160 de 1994.

6.2 Corte Constitucional, Sentencia C – 097 de 1996, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz

Se demanda el segundo inciso del artículo 65 y los párrafos primero y segundo del artículo 74 de la Ley 160 de 1994^{xxvii} –que presuntamente violan las garantías del acceso a la propiedad privada, suponen una presunción tácita de mala fe y vulneran el derecho al trabajo–.

El análisis de la demanda parte del hecho de que el principio de cosa juzgada opera sobre el artículo 65, según Sentencia C – 595 de 1995; el análisis jurisprudencial recae solamente sobre los párrafos 1 y 2 del artículo 74. El párrafo 1 del artículo 74 toca el tema de la restitución de mejoras realizadas en ocupación indebida de tierras baldías; si el ocupante se considera poseedor de buena fe, se podrá negociar o expropiar en términos de las mejoras^{xxviii}. Para el demandante este precepto es contrario a la buena fe. Sin embargo, la Corte Constitucional explica al respecto qué se entiende por buena fe y cómo probarla. El pago de reconocimiento y la restitución son prestaciones mutuas que el demandante está obligado a dar a favor del propietario para evitar “enriquecimiento sin causa”, lo cual no viola la Constitución pues no obliga a los colonos a demostrar bienes para ejercer su derecho de petición frente al INCORA. El párrafo segundo señala que, para tener derecho a la adjudicación, deben cumplirse los requisitos mencionados en la ley y que no por el hecho de ocupar el predio se es poseedor, sino que tan solo se tiene una expectativa de adjudicación.

El artículo 74 faculta al INCORA para ordenar la restitución de los baldíos indebidamente ocupados; por su parte, el artículo 58 de la Constitución Política pretende preservar la propiedad privada. Sin embargo, ésta no es absoluta ni puede ser contraria al derecho ajeno o al interés público o social. Los baldíos no son de libre circulación comercial, sino que no son enajenables por ser bienes fiscales adjudicables. Todas las disposiciones son acordes a la norma superior, por lo cual fueron declaradas exequibles.

6.3 Corte Constitucional, Sentencia C – 536 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

Fueron demandados el inciso 9 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 por ser presuntamente contrarios a la ley y a la Constitución.

El inciso 9 se demandó por violación presunta de los artículos 13 y 53 de la Carta, por considerar que limita la negociación de terrenos adjudicados como baldíos cuando la extensión es mayor al máximo establecido para las Unidades Agrícolas Familiares. A su vez contraría presuntamente el artículo 13 superior por desconocer el principio de igualdad en tanto que asume como nula la adquisición de predios con mayor extensión a la fijada por el INCORA y permite la negociación de predios con una extensión menor al límite establecido. Por su parte, el inciso 12 presuntamente viola el principio de buena fe por cuanto exige autorización del INCORA para la celebración de actos y contratos sobre predios cuyo dominio inicial era baldío.

El análisis de la Corte Constitucional inicia con el artículo 86 de la Constitución Política e invoca diferentes normas para definir y caracterizar los baldíos. En cuanto a los incisos demandados menciona el artículo 38 de la misma Ley 160 de 1994, que a su vez define las UAF y dice que el régimen jurídico de esta figura tiene ciertas prohibiciones y limitaciones.

Los baldíos pueden ser adjudicados a entidades públicas siempre que sea para cumplir con criterios de utilidad económica, social y ecológica –lo cual justifica la imposición de restricciones–. Además, las condiciones para acceder a la propiedad buscan alcanzar fines constitucionales teniendo en cuenta que la propiedad tiene una función social y ecológica.

Dentro del estudio realizado sobre el inciso 9 del artículo 72, la Corte Constitucional consideró que éste no es contrario a la norma superior ya que la Constitución Política autoriza dictar normas sobre “apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”, por lo que en desarrollo de esta atribución se pueden establecer limitaciones, restricciones y procedimientos con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos. La limitación impuesta por el inciso 9 no atenta contra el derecho de propiedad, sino que ampara el artículo 150: 18, que busca el acceso a la propiedad rural y guarda relación con la función social de la propiedad. En cuanto al inciso 12, la Corte Constitucional tampoco lo considera contrario a la norma superior sino más bien como una herramienta que complementa el control relativo a la prohibición del fraccionamiento de predios. De tal forma se declaran como exequibles ambos incisos del artículo demandado.

6.4. Corte Constitucional., Sentencia C-006 DE 2002, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas.

Se demanda el artículo 45 de la ley 160 de 1994 por vulnerar los artículos 1, 83, y 313 – 7 de la Constitución Política, ya que el artículo no tiene en cuenta las normas contempladas del Plan de Ordenamiento territorial (Ley 338 de 1997). La aplicación de artículo 45 es muy amplia impidiendo así el cumplimiento de los ordenamientos constitucionales de organizar los territorios municipales con base a la planificación de suelos para de tal forma evitar la división y creación de minifundios que contribuyan al deterioro de las condiciones mínimas de la

población rural del país. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que los límites para la división de los predios rurales se encuentran en las disposiciones de los Planes de Ordenamiento territorial (POT), los cuales buscan la reorganización del suelo teniendo en cuenta los principios de planificación y la primacía del interés general.

Partiendo de esa fundamentación de la demanda, la Corte procede a realizar el respectivo análisis normativo y constitucional. La Sala debe determinar si las excepciones a la prohibición del fraccionamiento de los predios rurales por debajo de la extensión mínima para una Unidad Agrícola Familia (AUF) determinada por el INCORA, está desconociendo la competencia de los Consejos Municipales para la reglamentación de los suelos.

Es necesario entonces ver el marco normativo en el cual está la norma acusada. La Ley 160 de 1994, se da como desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, partiendo de la base que esta busca dar al trabajador rural un trato especial buscando así ofrecer igualdad en un plano jurídico, social, económico y cultural. Esta ley está orientada en que el INCORA maneje la distribución y adquisición de las tierras, el fortalecimiento de la demanda de tierra a través de líneas de crédito y subsidios. Dentro de sus disposiciones la Ley 160 de 1994, contempla la clarificación de propiedad, recuperación de baldíos y procesos de expropiación; de igual forma tiene medidas encaminadas a evitar la parcelación, creación de minifundios e improductividad de la tierra, motivo por el cual creó las UAF'S. La función social de la propiedad rural de la propiedad rural se orienta al bienestar de las comunidades rurales por lo cual el acceso a la tierra también hace referencia a la mejoría de la calidad de vida de los campesinos y la búsqueda del desarrollo agrícola.

El régimen de las UAF'S establece limitaciones para la explotación, enajenación de predios, además de los plazos requeridos para el pago de los predios adjudicados a los

campesinos. De acuerdo a este régimen establecido, no se podrá parcelar la tierra en extensiones menores a las UAFS, lo anterior sin desconocer el derecho fundamental a la vivienda digna, motivo por el cual se dieron las excepciones del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, el cual reconoce que los trabajadores agrarios no siempre viven cerca de los núcleos urbanos.

Teniendo claro la función y el régimen de las unidades agrícolas familiares, se entra a analizar si las excepciones a la prohibición de subdivisión de las UAFs desconocen la competencia constitucional dada a los consejos en cuanto a la regulación del suelo. Las excepciones del artículo división de UAF, no solo responden a los intereses públicos de impedir la concentración de tierra o el evitar minifundios improductivos, sino también en buscar el crecimiento del sector campesino para así, garantizar un acceso progresivo a la propiedad tal y como lo contempla la constitución. Es una expresión del deber de promover el acceso a la propiedad y las prohibiciones de fraccionamiento, es una manifestación de la capacidad del legislador por establecer mínimos en la división de tierra de acuerdo a los preceptos constitucionales. Ahora bien, en cuanto a la función del Consejo es regular el uso del suelo en relación con el POT, el cual tiene como función el *“definir democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, por consiguiente, son innumerables las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente”*. Los POT deben tener en cuenta previsiones para las zonas rurales, sin desconocer las normas constitucionales que autorizan al legislador a regular la función social de la propiedad y regular el tema de la recuperación y adjudicación de baldíos.

La ley 388 de 1997 al determinar los POT como una herramienta de garantía para la adecuada utilización del suelo rural^{xxix}, para lo cual debe tenerse en cuenta normas para la parcelación de predios contemplados en normas agrarias y ambientales. Es decir que esta Ley 388 de 1997, no puede desconocer o dejar de lado las normatividades contempladas en la Ley 160 de 1994, en lo referente al tema de la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campesina; las disposiciones de los POT deben tener en cuenta las normas agrarias, y por lo tanto los Consejos Municipales deben tener estas regulaciones agrarias en cuenta a la hora de aprobar los proyectos. Visto de este modo, los Consejos en atribución del artículo 313 -7 de la Constitución, no pueden desarrollar sus proyectos rurales sin tener en cuenta las normas agrarias que garantizan el acceso a la propiedad y al desarrollo *agroeconómico* del país. Ante tal análisis de la Corte, se resuelve el declara exequible el artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

6.5 . Corte Constitucional, Sentencia C- 180 de 2005, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Se demanda el artículo 21 parcial (literales a y b) y el párrafo 1 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, por vulnerar el artículo 13 de la Constitución por crear un trato diferente entre los campesinos e indígenas, ya que a los campesinos se les dan subsidios de hasta el 70% del valor del predio, mientras que a los indígenas se los otorgan a título gratuito. El demandante resalta criterios usados por la Corte que el trato desigual se vea como constitucional, sin embargo ese no es el caso pues los indígenas y campesinos no están en situaciones diferentes y el trato desigual que están recibiendo no tiene justificación alguna.

La Corte antes de entrar a analizar la demanda, inicia examinando la vigencia del artículo 21 literales a y b de la Ley 160 de 1994, ya que la Ley 812 de 2003 modificó el artículo 21, referente al tema de subsidios para la adquisición de predios destinados a UAFs; debe tenerse en cuenta también que la misma ley modificó el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 en donde en

su inciso final quedo contemplado que el monto del subsidio podría ser de hasta el 100% del valor del predio adjudicado. Esta situación no lleva a la Corte a un fallo inhibitorio, pues la derogatoria de una norma no implica el no pronunciamiento de fondo acerca de los cargos; se mira si la norma demandada aun cuando este derogada genera efectos jurídicos. En este caso se analizará la norma acusada dado que aun cuando esta derogada, ya que los subsidio dados bajo la norma hoy en día derogada aun tiene vigencia. Los faltantes normativos en el régimen de tierras, hacen necesario un examen de constitucionalidad para así determinar si el trato diferente entre indígenas y campesinos es razonable y proporcional, ya que de no ser así, se estaría afectando el acceso a la propiedad de los campesinos, de acuerdo a lo contemplado originalmente en la Ley 160 de 1994.

La Ley 160 de 1994 se creo como desarrollo de los articulo 65 y 66 de la Constitución, marcando pauta para permitir el acceso progresivo a la propiedad. En cuanto a los artículos demandados, estos buscan dar cumplimiento a los preceptos constitucionales además de tener en cuenta la pluriculturalidad, multiétnicidad y diversidad propia del país. Las normas demandadas buscan cumplir con el acceso a la propiedad de la tierra a los dos grupos (campesinos e indígenas) que por el contexto social y económico del país, han sido negados de este recursos tan necesario el cual es la tierra. De acuerdo al articulo 21 de la Ley 160 de 1994 existen dos modalidades de crédito en donde ninguna de las dos cubre la totalidad del valor del predio adjudicado, a diferencia de la legislación actual, que puede llegar a cubrir hasta la totalidad del valor del predio; por otro lado según lo contemplado en el articulo 85 de la Ley 160 de 1994 para los indígenas el Estado compraba los predios y los traslado a titulo gratuito. La desigualdad o diferencia en los mecanismos es el motivo de la demanda, ya que reciben tratos diferenciados a pesar de ser ambos grupos merecedores de un tratamiento especial por gozar de importancia y prioridad en cuanto al acceso a la tierra.

Frente a este debate acerca del trato desigual la Corte vio necesario realizar un juicio de igualdad, partiendo de la base de que en la Ley 160 de 1994 existe un trato diferenciado para dos destinatarios el cual se ve en los mecanismos para el acceso a la tierra en donde para un grupo de personas el subsidio es de hasta el 70% del valor de la tierra y para otros es a título gratuito. Por un lado, los indígenas son sujetos especiales de protección, reconocidos como sujetos colectivos titulares del derecho a la diversidad e integridad étnica, por otro lado los campesinos aun cuando no gozan de una especial protección, podría decirse algunos de ellos gozan de especial protección (ancianos, madres cabeza de familia, menores de edad). En cuanto análisis de cada grupo, se pudo ver que ambos gozan de características diferentes, sin embargo son sujetos en circunstancias idénticas. Bajo ese espectro se concluyó que no hay vulneración del artículo 13 de la Constitución, pues tanto los subsidios como la entrega gratuita de tierras son acciones que buscan favorecer a estos grupos de personas, además de concluir que las protecciones y las diferencias existentes entre estos grupos tienen sustento constitucional. En cuanto a la entrega gratuita para los grupos indígenas, se vio que no existen otros mecanismos idóneos para promover la diversidad étnica, en donde los predios entregados serían destinados a una propiedad colectiva. Motivo por el cual la Corte decide declarar exequible el artículo 21 y el párrafo del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

6.6 Corte Constitucional, Sentencia c- 371 de 2014. Magistrado Ponente: José Ignacio Pretelt Chaljub.

Se demandan los artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84 de la Ley 160 de 1994 por desconocer el Convenio 169 de la OIT (hace parte del bloque de constitucionalidad), ya que los artículos mencionados fueron adoptados sin previa autorización indígena, sin la realización de consultas

previas para la creación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) ni tampoco brindar una protección a los territorios ancestrales.

La Corte procede a realizar su análisis, en el cual se ve que el motivo de la demanda recae sobre la creación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), figura con la cual no se relacionan todos los artículos de la demanda. Los artículos 82 y 83 tratan de figuras diferentes a la del objeto de la demanda, por lo cual frente a estos dos artículos la corte se abstuvo de pronunciarse, en cuanto a los demás artículo los cargos formulados son claros por lo cual se realizo el respectivo estudio de constitucionalidad. Dentro del problema jurídico, el demandante expone los artículos en mención establecen subsidios que resultan ser contrarios al Convenio 169 de la OIT, el derecho al territorio y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Lo anterior basado en dos argumentos, el primero referente a la vulneración del derecho al territorio al constituir ZRC sin una limitación previa del territorio, vulnerando así el derecho del acceso a la tierra a los indígenas; el segundo argumento es que la Ley 160 lesiona el derecho que tiene los indígenas a la consulta previa frente a la constitución de ZRC, ya que incitaría a la colonización de territorios étnicos, impidiendo las recuperación de territorios por parte de los indígenas y por ende pone en riesgo la permanencia de esos pueblos. Ante los argumentos expuestos por el demandante se analizó si los artículos 79, 80, 81 y 84 lesionan el derecho a la consulta previa y el derecho al territorio.

El análisis inicia estudiando el derecho al territorio de los pueblos indígenas, este es el área en donde la comunidad realiza sus actividades y rituales ancestrales, por lo cual esta protección del territorio ancestral se ve como un derecho fundamental constitucional que se encuentra en los artículos 13, 14, 15, 17, 18 y 19 del Convenio 160 de la OIT^{xxx} y del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos^{xxxi}, el cual se expande y se conecta con otros derechos como el derechos a propiedad colectiva el cual tiene función social y ecológica,

el derecho a la constitución de resguardos indígenas ha sido protegido por la Corte a través de su jurisprudencia, y el derecho a la protección de áreas sagradas inclusive si estas se encuentran fuera del resguardo. Dentro de fallos anteriores relacionados con el derecho de los indígenas, se menciona el derecho al territorio y como este lleva al Estado a tener una obligación a tramitar oportunamente la titulación de territorio.

Otra parte del estudio realizado consta del análisis del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, donde las pautas para determinar si existe o no una afectación a los pueblos indígenas son: i) alteración de la comunidad por las restricciones en el territorio, ii) regulaciones específicas dirigidas a los pueblos indígenas, iii) expedición de regulaciones del Convenio 169 de la OIT iv) regulación material de la definición de la identidad étnica de los indígenas. Frente a esto la corte considera que se somete a consulta previa las licencias ambientales (la decisión administrativa), proyectos que conciernen a los indígenas, la prestación de servicios como la educación y medidas legislativas que conciernen directamente a los pueblos indígenas. La finalidad de la consulta es dotar de conocimiento a la comunidad sobre un proyecto para que su pertinencia sea valorada para así lograr tener un consentimiento libre e informado acerca de la medida en estudio.

El análisis normativo de los artículos demandados, expone la necesidad de mirar contexto y pertinencia de las normas demandadas. La ZRC con una figura de ordenamiento social, ambiental y económico creada con el fin de solucionar los conflictos socioeconómicos en áreas que lo necesitan. Las implicaciones de la creación de estas zonas son a modo general el establecer la cantidad de terreno privado y determinar sus límites, fijar las condiciones que deben cumplir las personas que van a ocupar esos terrenos, determinar áreas que no pueden ser

explotadas, adopción de proyectos de desarrollo y crecimiento rural, prever condiciones para el otorgamiento de subsidios y estímulos para la población campesina.

Ahora bien para determinar si existe o no una vulneración a los pueblos indígenas la Corte se planteó dos interrogantes, el primero si se pueden crear zonas de reserva campesina en territorio indígena y segundo si de ser posible dicha creación, esta lesiona el derecho al territorio indígena. La amplitud del concepto de ZRC da lugar a que se pueda crear zonas protegidas por el derecho al territorio, además ningún artículo prohíbe que los territorios indígenas hagan parte de esas zonas. La Ley no da una definición de “zonas de colonización” ni han sido reglamentados por lo cual se hace difícil encontrar las características de la figura, es decir que pueden coincidir los territorios indígenas con las ZRC, dado que la norma no ofrece elementos para excluir terrenos ancestrales de estas zonas. Este análisis lleva a concluir que aun cuando en una región prevalezcan los baldíos, esto no implica que las ZRC no cobijen territorio indígena. Adicionalmente el párrafo 5 del art 85 de la Ley 160 de 1994, indica que en los terrenos baldíos es posible crear reservas indígenas en concordancia con el artículo 2 del Decreto 2164 de 1995 define las reservas campesinas^{xxxii}; es decir que los terrenos baldíos pueden coexistir con territorios ancestrales de acuerdo a las normas mencionadas anteriormente, se parte de la base que los pueblos indígenas se pueden asentar en terrenos baldíos, así mismo la adjudicación de baldíos a indígenas no excluye esos terrenos de ser ZRC. Por tal motivo la Sala consideró que las zonas de reserva campesina pueden convivir con territorios ancestrales, por lo cual para la Corte debe declararse la exequibilidad de los artículos 79, 80, 81, y 84 de la Ley 160 de 1994, en el entendido que para la creación de ZRC se debe evaluar si en esa área existen territorios indígenas que en caso de ser así la decisión deberá someterse a consulta previa.

El siguiente aspecto a analizar es el referente a la consulta previa en donde los aspectos a evaluar son: “(i) *alteración del estatus de las comunidades porque se imponen restricciones o conceden beneficios;* (ii) *introducción de regulaciones específicas dirigidas a los pueblos indígenas y tribales;* (iii) *adopción de normas redactadas en términos generales, pero que regulan sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales o que repercuten en ellas de mayor manera;* (iv) *expedición de regulaciones sobre las materias definidas en el Convenio 169 de la OIT y otros tópicos que por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas;* e (v) *implementación de regulaciones de materias vinculadas con la definición de la identidad étnica de los pueblos indígenas y tribales.*” Con respecto a si los artículos deben ser materia de consulta, se observó como en la Sentencia C-253 de 2013 se fijaron sub reglas acerca de la consulta previa, en donde ese requisito será exigido sobre normas proferidas después de la Sentencia C- 030 de 2008, por lo cual los artículos de la Ley 160 de 1994 no requieren de consulta previa. Es decir que se de clara exequibilidad de las normas frente al cuestionamiento de la consulta previa. En cuanto al tema de si los artículos demandados deben obligar a realizar una consulta previa, para la Sala las implicaciones para la creación de ZRC pueden llegar a coincidir con territorios de territorios indígenas o su creación perjudicar a los indígenas. Frente a esta posible afectación directa a los territorios indígenas generadas por ZRC por lo cual la decisión de crear ZRC deberá ser sometida a consulta previa.

Los artículos demandados tienen la potencialidad de vulnerar el derecho al territorio indígena por dos motivos, el primero es la amplitud del criterio para delimitar ZRC y segundo por la implicación de una ZRC puede llegar a limitarse el derecho al territorio. Ante esto la Sala ve la necesidad de mantener los artículos demandados en el ordenamiento jurídico pero

haciéndolos compatibles con la Constitución, para lo cual se condiciona la aplicación de estos en donde para la creación de ZRC se analizara si sobre ese territorio existen asentamientos indígenas, que de ser el caso deberán realizarse un proceso de consulta previa. Ante el estudio realizado se declaró exequible los artículos demandados en el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina debe mirar si el área en la cual se piensan constituir existen territorios indígenas caso en el cual deberá someterse a consulta previa.

Se demandan los artículos 50^{xxxiii} y 53 parciales de la Ley 160 de 1994 por considerar que vulneran los artículo 238 de la Constitución, dado que para la inscripción en el registro del acto administrativo que da fin al proceso agrario, además de las resolución ejecutoriada se deben cumplir con estos requisitos: *(i) que no se haya interpuesto demanda de revisión contra el acto que define el procedimiento, (ii) que la demanda haya sido rechazada o (iii) que se hayan denegado las pretensiones.* Lo cual para el demandante implica una suspensión del acto administrativo. Vulnera también el artículo primero, el 58 y el 64 de la Constitución, el artículo 1º expone que el interés general es un principio y la norma acusada es contraria al interés general ya que restringe la efectividad de las decisiones del INCODER en los procesos agrarios, retasando así la finalidad constitucional de promover el acceso progresivo a la tierra como lo contempla el artículo 64 de la Constitución. Vulnera también el artículo 1º y el 58 en la medida en que el dejar *“ese instrumento en manos de particulares lleva a un ejercicio abusivo de la potestad legislativa y restringe las actividades administrativas”*.

Habiendo expuesto los argumentos del demandante, la Corte procedió a analizar el problema jurídico. En la demanda se considera que los artículo vulneran el artículo 258 de la Carta en la medida en que la inscripción del acto en el folio de la matrícula inmobiliaria con la cual se le da fin al proceso agrario pueden quedar suspendidos en el caso en el cual se presente

una demanda y esta sea admitido; teniendo en cuenta los preceptos constitucionales el único autorizado para suspender el acto administrativo en efecto es el juez de lo Contencioso Administrativo, por lo cual ningún otro poder público podrá decretar esta medida cautelar. Sin embargo el legislador puede establecer ciertos eventos en los cuales el juez puede decretar suspensión provisional de efectos del acto administrativo, así como tampoco prohíbe la suspensión de los efectos cuando este es para evitar la vulneración de un derecho fundamental.

En cuanto al alcance del artículo 64 de la Constitución, el Estado debe garantizar el acceso a la tierra y su derecho al territorio así como ofrecer bienes y servicios para el mejoramiento de su calidad de vida. La Corte en su jurisprudencia ha dicho que el derecho al territorio es un derecho fundamental para los indígenas dado a la conexión que ellos tienen con la tierra, sin embargo también aplica para la población campesina pues este es el espacio en el cual desarrollan sus actividades diarias. El Estado está obligado a proveer el acceso progresivo a la tierra, y garantizar el derecho al territorio; en cuanto al desarrollo y delimitación de este derecho se ha hecho mediante leyes como la Ley 160 de 1994 y jurisprudencia constitucional mediante las cuales se les ha dado un direccionamiento encaminado a la realización de la dignidad humana, tornándolo así en un concepto subjetivo.

Analizando el alcance del artículo 58 de la Constitución en cuanto a la propiedad privada y sus límites, en donde este derecho se consagra como un derecho subjetivo que faculta al titular a usar, gozar y disponer del bien teniendo en cuenta como límite la función social y ecológica de la propiedad. Los procedimientos dados en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 cumplen con el objetivo del derecho a la propiedad, sin embargo el hecho de que un particular pueda intervenir en el proceso y suspender provisionalmente el efecto del acto

administrativo que da fin al proceso agrario, sin que sea el juez quien determine esa medida cautelar puede llegar a ser un desconocimiento de artículo 58 y 238 de la Constitución.

En el caso concreto en cuanto al contenido normativo y la vigencia de la norma, el artículo 53 habla del proceso de extinción de dominio y las acciones judiciales que se pueden usar contra la resolución administrativa que da fin a dicho proceso la cual puede ser interponer acción de revisión o acción de reposición. Analizando el sentido literal del artículo 50 se concluye lo siguiente: i) uno de los procedimientos legales que se pueden utilizar en los procesos agrarios es la acción de revisión, ii) inciso 2 expresa que puede llegar a ser objeto de clarificación de propiedad, y iii) en inciso 3 regula la inscripción del acto administrativo con el cual se da fin al proceso agrario de clarificación. En cuanto a un análisis de la expresión *“Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento”*, esta no define a que tipo de proceso agrario hace referencia para poner fin al proceso de deslinde y recuperación de baldíos. Esto lleva a dos posibles interpretaciones, la primera es que es solo para procesos de clarificación y la otra que es para todos los procesos agrarios del capítulo X de la Ley 160 de 1994. Dentro del análisis constitucional realizado se vio la necesidad en estudiar la palabra *“sólo”* presente en los artículos 50 y 53. Para ello se mira el decreto 2067 de 1991 y la noción de unidad normativa, lo cual lleva a determinar que la palabra *“sólo”* presente en ambos artículos debe integrarse al análisis normativo constitucional de la demanda, ya que la limitación puede llegar a generar efectos sobre el derecho de defensa, pues limita solo al uso de la acción de revisión dejando de lado el uso de la acción de nulidad y restablecimiento de derechos.

Por otro lado la Sala realiza un juicio de proporcionalidad para determinar si la suspensión automática de los efectos del acto administrativo que da fin al proceso agrario es o no contrario al artículo 58 y 64 de la Constitución, para lo cual se analiza el derecho al debido

proceso y a las acciones que se pueden ejercer para evitar un daño. Por lo cual para la Sala la medida contemplada en los artículos tiene una legitimidad evidente frente a los preceptos constitucionales. La alteración del artículo 238 de la Constitución en la cual se le da una “facultad” al administrador, es diferente al “podrá” de los artículos demandados. Aun cuando no existe una prohibición expresa en cuanto a la existencia de una ley que determine la suspensión de los actos administrativos y que se de automáticamente en ciertas situaciones, es extraño encontrar una disposición normativa que establezca una conducta que la Constitución no ha contemplado. La Sala considera que el problema jurídico no recae sobre la resolución que da fin al proceso agrario sino sobre la suspensión provisional y su operación de plano sin tener un análisis previo de la pertinencia de la medida.

La protección al derecho a la propiedad puede darse a través de otros medios incluso de la acción de nulidad y restablecimiento de derechos; el cuestionamiento es sobre el efecto suspensivo y su operación automática, ya que en la práctica esta medida puede llegar a ser desproporcionada a la luz de los artículos 64 y 65 de la Constitución, pues a largo plazo puede bloquear los fines constitucionales de acceso progresivo a la propiedad. Adicionalmente, esta medida limita la posibilidad de que el Estado disponga de los bienes para contribuir a la distribución del territorio rural y a la dignificación de la actividad laboral rural. Otro reproche que la Corte le hace al legislador es el hecho que este no determinó el tiempo en el cual debía proferirse la decisión definitiva sobre el proceso agrario, lo cual constituye también una limitación del ejercicio del artículo 64 Constitucional.

Acerca de la palabra “solo” contenida en los artículos demandados, impide o restringe el uso de la acción de nulidad y restablecimiento de derechos en los procesos agrarios, resulta no tener una finalidad legítima, ya que no existe una justificación jurídica para tal limitación.

Teniendo en cuenta que la acción de nulidad y restablecimiento de derechos es la regla general contra los actos administrativos en los cuales una persona sufre una afectación de los derechos, no hay motivo para la abstención del uso de esta figura; además la acción de revisión no es el mecanismo idóneo para estos procesos pues no da un resarcimiento de derechos al propietario ni el pago de daños a terceros como si lo tiene en cuenta la otra acción. Por tal motivo las expresión “solo” de los artículos demandados limita el ejercicio del derecho de defensa por lo cual debe declararse inexecutable.

Los motivos de estas decisiones se fundan en el hecho que el legislador tiene una libertad para configurara las normas, la cual encuentra su limite en las normas constitucionales, frente a este precepto y el caso en concreto, debe tenerse en cuenta que el Contencioso administrativo es quien tiene la capacidad de suspender los actos administrativos y serán la leyes las que determinen la pertinencia de las medidas cautelares. Frente a esta situación el poder publico no puede ejercer una función que constitucionalmente le fue otorgada a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta suspensión provisional y automática de los efectos del acto administrativos es una medida desproporcionada para proteger el derecho a la propiedad y termina limitando el acceso progresivo a la tierra. Por tal motivo la Sala concluye que debe mantenerse la regla general de usar la acción de nulidad y restablecimiento de derechos con el objetivo de garantizar el debido proceso. La Corte en su estudio vio la necesidad de realizar un test de proporcionalidad ya que a simple vista no se era evidente el fundamento para la operancia de la suspensión automática de los efectos del acto administrativo sin tener en cuenta lo propio de la situación para así determinar su pertinencia además de esta ignorando la facultad del juez de acuerdo a lo contemplado en el artículo 238 de la Constitución. El test arrojó como resultado que aun cuando la medida es legitima y tiene fundamento constitucional, la forma en como es ejecutada es contraria a las norma superior.

Las disposiciones demandadas generan una vulneración de la constitución por cuanto limitan el acceso a la propiedad, ya que durante el tiempo de la suspensión del acto administrativo los bienes objeto del proceso no pueden ser usados por el Estado o por el propietario del bien. Es por eso que para la Corte en su criterio, estas disposiciones deben ser excluidas del ordenamiento así como también la palabra “solo” contemplada en ambos artículos.

7. CONCLUSIONES

La Distribución y la Concentración de la Propiedad Rural en Colombia y su Relación con los Terrenos Baldíos

Es claro que existe un reto evidente por parte del Gobierno respecto del tema de explotación de los terrenos baldíos de la Nación, que a su vez son susceptibles de ser adjudicados a pequeños y medianos campesinos con el fin de que estos últimos los exploten y saquen un provecho económico y que, en cualquiera de los casos, se produzca un efecto positivo-negativo en la economía del país.

Es preciso hacer un recuento sobre cuáles son los rangos de propiedad existentes en Colombia, por un lado, y cómo se concentra la propiedad en Colombia, por el otro. En Colombia existen cinco tamaños de predios: *grande*, *mediano*, *pequeño*, *minifundio* y *microfundio*, cuyos intervalos de extensión determinan su denominación (Ministerio de Agricultura de Colombia, 2017):

- Grande: Comprende predios con una extensión mayor a 200 hectáreas.
- Mediana: Comprende predios entre 20 y 200 hectáreas.
- Pequeña: Comprende predios entre 10 y 20 hectáreas.
- Minifundio: Comprende predios entre 3 y 10 hectáreas.
- Microfundio: Comprende predios con menos de 3 hectáreas.

De acuerdo con los datos registrados por el DANE y los análisis realizados por el Ministerio de Agricultura a través de sus Agencias de Desarrollo Rural –ADR- y la Agencia de Tierras, se verificó que 117.202 registros son propiedad del Estado. De esos registros el 34.8 por ciento son presumiblemente predios baldíos y, en conjunto con los predios de los municipios, departamentos y veredas, alcanzan el 82 por ciento de los predios estatales.

Esta misma distribución se replica para el área del terreno que alcanza 17,7 millones de hectáreas. Cabe anotar que se incluyen las *vacantes catastrales*, que representan predios en los que no se logró establecer ninguna propiedad en el momento que se realizó el levantamiento de la ficha predial. Un alto porcentaje de dichos predios son probablemente baldíos del Estado. Sin considerar las vacantes catastrales, los predios baldíos ascienden a un poco más de 12 millones de hectáreas, mientras que los predios que pertenecen a los municipios, departamentos y veredas ascienden a 1.36 millones de hectáreas y los de otras instituciones estatales reúnen 4,252,093 hectáreas (Ministerio de Agricultura de Colombia, 2017).

Sin embargo, la realidad del país en materia de baldíos es totalmente contraria a lo expuesto anteriormente. En cuanto al crecimiento económico se ha visto un aprovechamiento de los baldíos contrario a su esencia y su figura. Esto último quiere decir que, en vez de ser una herramienta para favorecer al campesino y generar desarrollo económico y agrícola por parte

de los sectores marginados de la agricultura, se ha convertido en una herramienta utilizada por las grandes multinacionales para ejecutar macro proyectos agrícolas. El modus operandi de estas multinacionales en relación con dichos macro proyectos agrícolas consiste en la parcelación de baldíos para cumplir con los requisitos que están consagrados en la ley, pero también viola la esencia de la misma; uno de estos casos es el de la multinacional *Río Paila Castilla* (Ministerio de Agricultura de Colombia, 2017).

De lo anterior es posible concluir dos cosas: primero, que el desarrollo económico de los baldíos en Colombia se ha logrado violando la esencia de la misma ley; segundo y a pesar de lo anterior, que los baldíos han generado un aprovechamiento económico que le ha significado a Colombia unos ingresos considerables en materia agrícola.

Otras conclusiones.

Como se dijo en la introducción, esta monografía pretendió exponer en qué consisten las políticas relativas al manejo y recuperación de baldíos en el territorio colombiano que fueron ejecutadas durante el siglo XX y que se han seguido ejecutando hasta la actualidad. En relación con lo anterior, se hizo un análisis específico de la Ley 160 de 1994 y de la Ley 1776 de 2016.

En virtud de la Ley 160 de 1994 se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino y se establece un subsidio para la adquisición de tierras. Una de las concreciones más importantes de dicho sistema es la creación de la Unidad Agrícola Familiar, que se define 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.

Es posible afirmar que la UAF es una de las concreciones más importantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino porque uno de los temas centrales de la Ley 160 de 1994 es la regulación de los terrenos baldíos. Según lo dispuesto por esta norma, los procesos de titularización de los predios baldíos deben hacerse a través de Unidades Agrícolas Familiares determinadas de acuerdo con cada caso específico, teniendo en cuenta la región y sus condiciones particulares.

Resulta muy significativo que el destinatario de la UAF sea el campesino y que esta empresa básica de producción agrícola tenga por finalidades –según el artículo 38 de la Ley 160 de 1994– el establecimiento de UAF, de empresas comunitarias o de cualquier tipo asociativo productivo, por un lado; y la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas, por el otro. Esto resulta significativo porque, de acuerdo con el economista Yesid Castro Forero^{xxxiv} (2011), la UAF fue creada para responder una pregunta que él considera difícil: “¿Cuánta tierra necesita una familia campesina para vivir dignamente? Y por lo tanto: ¿Cuánta tierra se debe entregar a una familia en un programa de reforma agraria o de titulación de baldíos?” Más que una pregunta difícil, éste es el interrogante que subyace a la problemática de la distribución equitativa de la tierra y tiene que ver ante todo con la vida digna del campesinado.

Aun cuando es cierto que –por lo menos teóricamente– el objetivo principal de las zonas de reserva campesinas y de desarrollo empresarial consiste en regular, limitar y ordenar la propiedad rural y eliminar el acaparamiento de las tierras baldías para así poder fomentar la

propiedad del pequeño productor campesino, es importante preguntarse acerca de su eficacia más allá de su dimensión técnica y jurídica.

Si bien un intérprete riguroso de la Ley 160 de 1994 podría alegar que el hecho que los territorios de las comunidades sean zonas protegidas es coherente con la función ecológica y social de la propiedad, y que esto apunta a una distribución más equitativa de la tierra, ¿son los mecanismos previstos en esta norma verdaderamente eficaces para combatir la concentración no productiva de la propiedad agraria?

De ahí la importancia de las zonas especiales de ordenamiento social de la propiedad, entre ellas la creada por la Ley 1776 de 2016, en virtud de la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, cuyo objeto de protección incluye lo siguiente: primero, los proyectos productivos que beneficien directamente a los campesinos que carecen de tierras pero que tienen disposición para trabajar y asumir dichos proyectos productivos; segundo, la promoción de la inversión de capital fácil y directa en el agro; y tercero, la formalización y regulación del derecho de dominio que ejercen los diferentes beneficiarios de la reforma agraria en las diferentes zonas consideradas como tales.

En lo que a los terrenos baldíos se refiere, tanto las Unidades de Planificación Agropecuaria como las entidades estatales encargadas de la administración de los bienes de la Nación han creado figuras jurídicas para lograr su desarrollo económico sin comprometer en modo alguno su dominio por parte de la Nación. Esto se ha logrado por medio de contratos jurídicos no traslaticios de dominio cuya figura principal es el contrato de concesión. Correlativamente, los contratos no traslaticios de dominio en este contexto aplican únicamente en el caso de los predios baldíos.

De conformidad con el criterio constitucional del ejercicio del dominio eminente, esta norma permite celebrar contratos para la disposición de la superficie de los terrenos baldíos de la Nación sin que el Estado abandone la propiedad de los mismos. Consecuentemente, la Ley ZIDRES ofrece una respuesta novedosa frente a uno de los problemas de la utilización de baldíos por medio de la incorporación de una figura jurídica del derecho real de superficie.

Quizá el gran aporte de la Ley 1776 de 2016 radica en que constituye un mecanismo novedoso tendiente a evitar la concentración no productiva de la propiedad agraria sin desvirtuar los valores de la economía campesina. De acuerdo con Yesid Castro Forero (2011), la solución tradicional a la concentración no productiva de la tierra con vocación agropecuaria ha consistido justamente en prohibirla. Por ejemplo, se ha prohibido comprar más de una UAF ubicada en zonas originalmente baldías –prohibición que fue parcialmente por el Decreto 902 de 2017–, o fraccionar los predios rurales cuya extensión es inferior a la de una UAF. En opinión de Castro Forero, estas prohibiciones muchas veces van en contra de los propios intereses de los adjudicatarios de los baldíos, así como en contravía de los intereses de los inversionistas y acaparadores de tierras. Esto conduce a que los agentes del mercado de tierras incurran en transacciones informales e incluso clandestinas.

Según Castro Forero, la concentración no productiva de la tierra puede ser combatida mediante instrumentos como los impuestos, la extinción de dominio y la expropiación, en vista de que las prohibiciones relativas a la UAF no han resuelto el problema. Sin embargo, pareciera que la figura contemplada en la Ley 1776 de 2016 ofrece una solución *menos tradicional* en la medida en que no crea una serie de prohibiciones relacionadas con la actividad económica campesina. Por el contrario, permite celebrar contratos para la disposición de la superficie de los terrenos baldíos sin que dichos predios dejen de pertenecer al Estado y sin que sus procesos

de titularización deban hacerse a través de Unidades Agrícolas Familiares. Adicionalmente, el hecho de que el objeto de protección de esta norma comprenda proyectos productivos que beneficien directamente a los campesinos que carecen de tierras pero que tienen disposición para trabajar y asumir dichos proyectos productivos, reafirma los valores de la economía campesina.

8. BIBLIOGRAFÍA.

- Constitución Política de 1886.
- Constitución Política de 1991
- Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo. Sobre pueblos indígenas y tribales.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (1874, 24 junio) “ Ley 61 de 1874 , adicional al Título x del Código Fiscal. El Congreso de los Estados Unidos de Colombia “.
- Código Civil. Ley 57 de 1887.
- Colombia, Congreso de los Estados Unidos de Colombia (1882, 28 de Agosto) “Ley 48 de 28 de Agosto de 1882, Sobre tierras baldías”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1912, 23 de noviembre) “Ley 110 del 23 de Noviembre de 1912, por medio de la cual se sustituye el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (1936, 20 de Febrero) “Ley 34 de 1936 por la cual se reforman algunas disposiciones del Código Fiscal y de las Leyes 47 de 1926 y 85 de 1920, se adicionan a la Ley 52 de 1931, se deroga la 75 de 1887, se dictan alguna medidas sobre baldíos y se sustituye el ordinal 1 del artículo 1677 del Código Civil”.

- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1936, 16 de diciembre) “Ley 200 del 16 de diciembre de 1936, sobre el régimen de tierras”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1944, 31 de diciembre) “Ley 100 del 31 de diciembre 1944, sobre el régimen de tierras”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (1959, 16 Diciembre) “Ley 2 de 1959 Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1961, 15 de diciembre) “Ley 135 de del 15 de diciembre de 1961, sobre la reforma agraria”:
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (1968, 26 Enero) , “Ley 1 de 1968, por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reformas Social Agraria”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (1991, 04 Marzo) “Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica,(1993, 27Agosto) “Ley 70 de 1993, Por la desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (1993, 22 Diciembre) “Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones “

- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1994, 3 de agosto) “Ley 160 del 3 de agosto de 1994, 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”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1997, 18 de julio) “Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (1993, 27 de agosto) “ Ley 70 de 1993, por medio de la cual Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política El Congreso de Colombia”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (2003, Junio 26) “Ley 812 de 2003, Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (2007, Julio 25) “Ley 1152 de 2007, Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica, (2011, Junio 16) “Ley 1450 DE 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (2011, 10 de junio) “Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (2014, 18 de julio) “Ley 1728 de 2014, por medio de la cual normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”.

- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (2011, 10 de junio) “Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- Colombia, Congreso Nacional de la Republica (2016, 6 de enero) “Ley 1776 del 6 de enero de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES”.
- Colombia, Presidencia de la Republica, (1987, enero 15) “Decreto 77 de 1987, Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios”.
- Colombia, Ministerio de Agricultura, (1991, octubre 04) “Decreto 2256 de 1991 "Por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990"
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1994, 3 de diciembre) “Decreto 2664 del 3 de diciembre 1994, Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”.
- Colombia, Ministerio de Agricultura (1995, 7 de diciembre) “Decreto 2164 de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.”
- Colombia, Ministerio de Agricultura (1995, 9 de octubre) “Decreto 1745 de 1995 Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las. "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones”

- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1996, 01 octubre) “DECRETO No. 1777 1996. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina”.
- Colombia, Presidencia de la Republica, (2003, mayo 21) “Decreto 1293 de 2003 por el cual se suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA y se ordena su liquidación.”
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2003, mayo 23) “Decreto 1290 de 2003 Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación”
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2003, mayo 21) “Decreto 1300 de 2003 Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”.
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2009, septiembre 30) “Decreto 3759 de 2009, Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones.”
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011, noviembre 03) Decreto 4181 de 2011 Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014, 19 noviembre) “Decreto 2333 de 2014, Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto

en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13,16 Y 19 del Decreto 2664 de 1994"

- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016, agosto 03) “Decreto 1273 de 2016 Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).”
- Colombia, Presidencia de la Republica , , (2017, mayo 29) “ Decreto Ley 902 de 2017, Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"
- Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación “Conpes 3917 de 2016 áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)”
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015, 07 diciembre) “Decreto 2363 de 2015, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”
- Resolución # 17 del 16 de mayo de 1995 INCORA
- Resolución # 18 del 16 de mayo de 1995 INCORA
- Acuerdo 014 de 1995 31 de agosto INCORA
- Acuerdo 024 de 1996: Fija los criterios generales y procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC
- Resolución 041 de 1996

- Colombia, Corte Constitucional (1995, diciembre) “SENTENCIA C - 595”. M. P. Arboleda Perdomo E.J. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1996, marzo) “SENTENCIA C - 097” M. P. Gaviria Díaz, C. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1997, octubre) “SENTENCIA C – 536” M. P. Barrera Carbonell, Antonio. Bogotá
- Colombia, Corte Constitucional (2002, enero) “SENTENCIA C - 006” M. P. Vargas Hernandez, C.I. Bogotá
- Colombia, Corte Constitucional (1996, marzo) “Sentencia C - 123” M. P. Rojas Rios, A. Bogotá
- Corte Constitucional., Sentencia C-006 DE 2002, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 16 de febrero de 2010, expediente 1776
- Corte Constitucional, Sentencia C- 180 de 2005, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional, Sentencia c- 371 de 2014. Magistrado Ponente: José Ignacio Pretelt Chaljub
- Colombia, Comisión del alto Gobierno para la Paz. (2016, 11 de Noviembre)
“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”
- Berry, Albert (2002), “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, en Revista de Economía Institucional, Vol. 6.
- Palacios Marcos (2011), “¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930, Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Machado, Absalón (2009), “Ensayo para la historia de la política de tierras en Colombia. De La Colonia al Frente Nacional”.

- Ministerio de Agricultura de Colombia. (2017). *Anuario estadístico del sector agropecuario 2015. Resultados Evaluaciones Agropecuarias Municipales*. Bogotá, Colombia: Evaluaciones Agropecuarias Municipales.

- Centro de Memoria Histórica.
<https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/FajardoDario.pdf>

- Cartilla de baldíos del Observatorio de Tierras.
- INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL (ACES). INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER. “ACTUACIÓN ESPECIAL SOBRE LA ACUMULACIÓN IRREGULAR DE PREDIOS BALDÍOS EN LA ALTILLANURA COLOMBIANA” (AÑO 2012).

- LA REFORMA RURAL, UNA DEUDA SOCIAL Y POLÍTICA. ABSALÓN MACHADO FEBRERO 2009.

- INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA INCORA
FUNDAMENTOS Y DOCTRINA

- Respuesta del MADR a la demanda de la Ley ZIDRES.
- Castro Forero, Y. (2011). *La tierra y cómo repartirla: el caso de la Unidad Agrícola Familiar en Razón Pública* [en línea] disponible en:
<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2472-la-tierra-y-como-repartirla-el-caso-de-la-unidad-agricola-familiar.html>

ⁱ “Más de 60 mil hectáreas donde se han proferido decisiones finales por parte del INCODER y que dan lugar a la recuperación de baldíos; más de 250 mil hectáreas adicionales donde se han iniciado nuevos procesos que ahora están en curso; 17 procesos con carácter de emblemáticos que han sido abordados y algunos de ellos resueltos; más de 5 casos que tienen impacto nacional por su dimensión ambiental y gran extensión, que están en curso de actuaciones administrativas; y la tarea de descongestión de los procesos agrarios que afectan alrededor de 800 mil hectáreas, que estaban olvidados bajo décadas de polvo en los anaqueles, respecto a los cuales nunca se había hecho nada(...) Según datos suministrados por la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, a mayo de 2013, se han expedido los actos administrativos que dan inicio a 80 procesos en Caquetá, que abarcan 227.828 hectáreas, y 25 procesos en Meta, sobre 25.910 hectáreas. En el desarrollo de dicha labor, que comenzó el 1 de octubre de 2010, hasta la fecha, el INCODER ha analizado 360 predios con 27.467 hectáreas 10. Producto de este análisis, se han podido identificar 203 inmuebles con 16.415 hectáreas, que tienen aptitud agropecuaria; de los cuales, solo 85 predios no presentan limitaciones del derecho dominio, que impidan su utilización para programas de reforma agraria.” Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria. *Cartilla de Baldíos*. 2013

ⁱⁱ<http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf>.

5 de septiembre de 2017.

ⁱⁱⁱ Berry, Alberto (2002), “*Colombia encontró una reforma agraria que funcione?* En, Revista de Economía institucional, Vol. 4, No. 6, pp9.

^{iv} “*Con la Ley 160 de 1994 se institucionalizó la política y se buscó sustituir la acción redistributiva de la tierra e introducir abiertamente el mercado de tierras y alinear la política agraria a las exigencias del Banco Mundial y estableció el proceso de adjudicación de baldíos vigente, que posteriormente se reglamentó con el Decreto 2664 de 1994, la Resolución 017 de 1995, el Acuerdo 014 de 1995 y la Resolución 041 de 1996.*” Tomado de: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER. Informe de actuación especial (ACES), *ACTUACIÓN ESPECIAL SOBRE LA ACUMULACIÓN IRREGULAR DE PREDIOS BALDÍOS EN LA ALTILLANURA COLOMBIANA*” (año 2012).

^v **ARTÍCULO 2o.** Créase el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 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.

Integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino las entidades oficiales y las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que realicen actividades relacionadas con los objetivos señalados en el inciso anterior, y además las organizaciones campesinas. Los organismos integrantes del sistema deberán obrar con arreglo a las políticas gubernamentales.

El Gobierno reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

^{vi} **ARTÍCULO 3o.** Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 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.

El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -SINTAP- participará con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en el proceso de asesoría tecnológica a los campesinos de escasos recursos involucrados en los programas que éste adopte

^{vii} **ARTÍCULO 4o.** Los diferentes organismos que integran el Sistema se agruparán en seis subsistemas, con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí. La planificación de los organismos del Sistema deberá considerar las necesidades y los intereses específicos de las mujeres campesinas.

Tales subsistemas son:

a) De adquisición y adjudicación de tierras, cuyo ejecutor exclusivo será el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria^{<1>}. Las entidades territoriales también podrán participar en la cofinanciación con el INCORA^{<1>} en la compra de tierras en favor de quienes sean sujetos de reforma agraria, siempre que se ajusten a las políticas, criterios y prioridades que señalen el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Junta Directiva del Instituto^{<1>};

b) De organización y capacitación campesina e indígena, coordinado por el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino e integrado por el INCORA^{<1>}, el SENA, la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR. Para los fines del artículo 43 de esta Ley, podrá contratarse con organizaciones campesinas o con entidades privadas de reconocida idoneidad y previa aceptación de las comunidades beneficiarias, los programas de apoyo a la gestión empresarial rural;

c) De servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social, coordinado por el Fondo de Cofinanciación, para la Inversión Rural, DRI^{<1>} e integrado por el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT^{<1>}, los Ministerios de Transporte, Salud Pública y Educación, las entidades territoriales, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS, la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y las entidades no gubernamentales reconocidas por el Gobierno que presten esta clase de servicios;

d) De investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos, coordinado por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-CORPOICA, y conformado por el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, las Corporaciones de Asistencia Técnica e Investigación Agropecuaria, las UMATAS y las entidades privadas reconocidas por el Gobierno que desarrollen estas actividades;

e) De mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial, coordinado por el IDEMA e integrado por el Ministerio de Comercio Exterior, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI^{<1>}, las Cooperativas de beneficiarios de reforma agraria y demás formas asociativas campesinas, las Centrales de Abastos y la Corporación Financiera Popular. Las actividades de los organismos que integran este subsistema tendrán en cuenta las políticas y estrategias de especial protección del Estado a la producción de alimentos y de adecuación del sector agropecuario a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, a objeto de que no se presente competencia desleal a la producción agropecuaria de los beneficiarios del INCORA^{<1>}, según los propósitos y principios de la ley 101 de 1993;

f) De financiación, coordinado por FINAGRO e integrado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, los intermediarios financieros, bancos y cooperativas de crédito que realicen operaciones de redescuento y que destinen recursos para el financiamiento de los objetivos establecidos en el Sistema.

PARÁGRAFO 1o. En desarrollo de los planes, programas y actividades de los subsistemas a que se refiere este artículo, el Gobierno garantizará la participación y concertación de las organizaciones campesinas.

PARÁGRAFO 2o. Para todos los efectos legales a que hubiere lugar dentro del concepto de sector agropecuario quedan comprendidas las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas.

viii **ARTÍCULO 12.** <Ver Notas de Vigencia> 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 éstos 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.

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.

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.

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.

^{ix} Mediante el Decreto 1292 de 2003 se ordena la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, y es mediante el decreto 1300 de 2003 que se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. El INCODER sin embargo, dentro de las notas de vigencia normativa, se entiende que este Decreto queda tácitamente derogado por el Decreto [2365](#) de 2015, el cual crea la Agencia Agraria de Desarrollo Rural, la cual será el reemplazo es la entidad luego de su liquidación ordenada por el Decreto 1850 de 2016.

^x Documentos como: Colombia Rural, Razones de Esperanza del PNUD; y Autoridad Nacional de Tierras de la Misión para la Transformación del Campo, señalaron la necesidad de fortalecer al institucional agropecuaria, pesquera, forestal y de desarrollo rural.

^{xi} El capítulo IX de la Ley 160 estableció las Unidades Agrícolas Familiares –UAF- como unidad de medida para dotación de tierras a favor de hombres y mujeres campesinas, el régimen de propiedad parcelaria que las rige, entre otras.

^{xii} “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”

^{xiii} “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política” cuyo objeto es el reconocimiento y protección de las comunidades negras como minoría étnica, haciendo especial alusión a la proyección de sus usos y costumbres y propiedad colectiva .

^{xiv} Para mayor comprensión revisar el artículo 52 de la Ley 110 de 1912.

^{xv} Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

^{xvi} Muestra de ello es la promulgación de la Ley 1448 de 2011, por medio del cual , entre otras, se creó la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras –URT- adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el inicio del proceso de consulta previa de la Ley de Tierras y Desarrollo Rural el cual no se concluyó; la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el cual contó con la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural, entre otras reformas institucionales de fortalecimiento sectorial. De igual forma se creó el grupo de Interdisciplinario Misión Rural, apoyado por el Departamento de Planeación Nacional.

^{xvii} Este concepto había venido siendo trabajado en el sector público agropecuario, pesquero, forestal y de desarrollo rural tal y como se ve reflejado en la cartilla del proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural –MADR 2012- el cual quedó en fase de consulta previa. Para este sector se mencionan como Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –PDRET-. La puesta en marcha de los PDRET se promulgó el Decreto 893 de 2017, amparado el acto legislativo 001 de 2016.

^{xviii} Al respecto véase la sentencia C 175 de 2009 MP Luis Ernesto Vargas Silva, que declaró inexecutable al ley 1152 de 2007 “*por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*”.

^{xix} Conforme a la Ley 70 de 1993, se entiende por comunidad negra “*Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.*” Y por ocupación colectiva “*Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción*”. (Negrilla fuera de texto)

^{xx} <http://www.onic.org.co/pueblos> La ONIC es la organización indígena de mayor reconocimiento al nivel Nacional, sin embargo, existen otras organizaciones indígenas, algunas regionales, de gran relevancia, estas son La OPIAC, el CRIC, Autoridades Tradicionales, entre otros.

^{xxi} Señalan estas normas: Artículo 13 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán **respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios**, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. **La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.** Artículo 14 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el **derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.** Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que **hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.** A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las **medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva** de sus derechos de propiedad y posesión. 3. **Deberán instituirse procedimientos adecuados** en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.” (Negrillas fuera de texto)

^{xxii} Al respecto señalan este articulado “ARTICULO 13. RESOLUCION. culminado el trámite anterior, dentro de los treinta (30) días siguientes, la Junta Directiva del Instituto expedirá la resolución que constituya, reestructure o amplíe el resguardo indígena en favor de la comunidad respectiva. La resolución de la Junta Directiva del Incora que culmine los procedimientos de constitución, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas **mediante la adquisición de tierras de propiedad privada, constituye título traslativo de dominio y una vez inscrita en el competente registro se considerará que los bienes inmuebles rurales correspondientes han salido del patrimonio del Incora.** (...) ARTICULO 16. PROCEDIMIENTOS SOBRE PREDIOS Y MEJORAS DE PROPIEDAD PRIVADA. Para la constitución, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas mediante programas de adquisición de tierras y mejoras de propiedad privada, se seguirá el procedimiento establecido en el presente Capítulo. Una vez rendido el estudio correspondiente, el Gerente General del Incora autorizará el procedimiento señalado en el Decreto 2666 de 1994 y **ordenará incluir la adquisición de los predios y mejoras necesarios en los proyectos de programación anual respectiva.** Efectuada la adquisición correspondiente, se procederá en la forma señalada en los artículos 13 y 14 de este Decreto. (...) ARTICULO 19. FUNCION SOCIAL Y ECOLOGICA. **Si del pronunciamiento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente se estableciere que la comunidad no está dando cumplimiento a la función ecológica de la propiedad sobre los terrenos del resguardo, conforme a los usos, costumbres y cultura que le son propios, el informe será enviado a los cabildos o autoridades tradicionales a fin de que se concierten los correctivos o medidas a que haya lugar.** En el evento de que se verifique por el Incora el incumplimiento de la función social de la propiedad en un resguardo, conforme a sus usos, costumbres y cultura, según lo previsto en este Decreto, en concertación con los cabildos y autoridades tradicionales, el Instituto determinará las causas de ellos y promoverá, si fuere el caso, el apoyo de las entidades pertinentes que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para adoptar los mecanismos de solución que permitan corregir dicha situación. Cuando la causa del incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad sea atribuible a la comunidad, se suspenderán los procedimientos de ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos mientras se concertan las medidas y programas dirigidos a corregir las situaciones que se hayan establecido. Una vez acordados los correctivos con el cabildo o la autoridad tradicional, se continuará con el procedimiento administrativo correspondiente. Cuando la causa del incumplimiento de las obligaciones derivadas de la función social y ecológica de la propiedad se debiere a la acción u omisión de personas o entidades ajenas a la comunidad indígena; a la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito; al estado de necesidad o a la insuficiente cantidad o calidad de las tierras del resguardo, no se suspenderán los procedimientos previstos en este Decreto. En este evento, el Instituto, la autoridad correspondiente del Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio del Interior y los organismos competentes promoverán, en concertación con las comunidades y las personas involucradas, las acciones que fueren pertinentes. Para los efectos del presente Decreto, la función social de la propiedad de los resguardos está relacionada con la defensa de la identidad de los pueblos o comunidades que los habitan, como garantía de ella diversidad étnica y cultural de la Nación y con la obligación de utilizarlas en

beneficio de los intereses y fines sociales, conforme a los usos, costumbres y cultura, para satisfacer las necesidades y conveniencias colectivas, el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y el ejercicio del derecho de propiedad en forma tal que no perjudique a la sociedad o a la comunidad.” (Negrillas fuera de texto)

xxiii En la investigación documental para la realización de esta tesis, se pudo constatar que la regulación por parte de la autoridad de tierras no es clara, pues debido a los cambios normativos y reestructuraciones institucionales desde la expedición de la Ley 160, incluso antes, evita reconocer la vigencia de las regulaciones de las diferentes autoridades de tierras.

^{xxiv} Concepto tomado del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el año 2012, el cual solo llegó a fase de consulta previa,

^{xxv} ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. (inciso demandado en la Sentencia C 595 de 1995).

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado 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.

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.

ARTÍCULO 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar 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 INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso. (inciso demandado en la Sentencia C 595 de 1995).

^{xxvi} “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (destaca la Corte). En consecuencia, no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación”. Sentencia C 595 DE 1995.

^{xxvii} RTÍCULO 74. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.

PARÁGRAFO 1o. En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño puede considerarse como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras.

PARÁGRAFO 2o. No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables...

^{xxviii} Según la norma impugnada, si el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, ordena la restitución de un bien baldío ya sea por ocupación indebida o por tratarse de un terreno que no podía ser objeto de adjudicación, en la misma providencia que así lo disponga deberá tomar las determinaciones que correspondan

en relación con las mejoras que en dichos predios se hubieren efectuado. En caso de que el ocupante o quien se pretenda dueño pueda considerarse como "poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil", se debe proceder a negociar o expropiar las mejoras.

La buena fe, para estos efectos, podría definirse como la convicción plena que tiene el interesado de estar ocupando el bien legítimamente, esto es, de no estar obrando en contra de la Constitución ni de la ley. Entonces, si la buena fe se presume, el ocupante de un terreno baldío o quien se pretenda dueño bajo esa condición, no tiene por qué entrar a demostrar ésta; sin embargo, como tal presunción es de carácter legal, puede ser desvirtuada o impugnada por el Incora o cualquiera otra persona, en cuyo caso sólo a ellos corresponde probar plenamente lo contrario, es decir, que quien viene ocupando el baldío lo detenta de mala fe. Sentencia C097 de 1996.

^{xxix} Artículo 14. Ley 388 de 1997. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.”

^{xxx} Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

" La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14.

Deberán reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

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

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15.

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16.

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17.

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados a todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19.

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

xxxii **Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada**

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

^{xxxii} ARTÍCULO 2o.- DEFINICIONES.- Para los fines exclusivos del presente Decreto, establécense las siguientes definiciones:

RESERVA INDIGENA. Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el INCORA a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las 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].

^{xxxiii} Texto subrayado son aquellas partes de los artículos 50 y 51 de la LEY 160 DE 1994 que se demandan:

“ARTÍCULO 50. Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este Capítulo, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta Ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.

Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento **y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda,** se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros. (...)

ARTÍCULO 53. En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes:

1. La resolución que inicie el procedimiento será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Quien adquiera derechos reales a partir de este registro, asumirá desde entonces las diligencias en el estado en que se encuentren.

2. Los términos probatorios no podrán exceder de treinta (30) días, distribuidos como indique el reglamento. La resolución sobre extinción de dominio deberá dictarse dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del término probatorio.

3. Contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria **permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia.**

Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada, el Instituto procederá a remitir a la

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de las resoluciones que decretaron la extinción del dominio privado, para su inscripción y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo.

4. Tanto en las diligencias administrativas de extinción del derecho de dominio como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde al propietario.

5. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por el Instituto. Cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936 y la presente Ley, los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate el INCORA con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello, pero la práctica, elaboración y rendición del experticio se someterá a las reglas establecidas en esta Ley y lo que disponga el decreto reglamentario.

Cuando la causa que origine el adelantamiento del proceso administrativo de extinción del dominio esté relacionada con la violación de las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación del ambiente, o las aplicables a las zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios, los experticios se rendirán por dos funcionarios calificados del Ministerio del Medio Ambiente o de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio de ubicación del inmueble, conforme a las reglas y metodología que para tal efecto señale el reglamento.

6. Cuando se trate de probar explotación de la tierra con ganados, en superficies cubiertas de pastos naturales, será indispensable demostrar de manera suficiente la explotación económica o la realización de inversiones durante el término fijado para la extinción del dominio”.

^{xxxiv} Economista de la Universidad Nacional y candidato al Ph.D. de la Universidad de Boston. Ha sido asesor o funcionario del de Agricultura, la Secretaría de la Comunidad Andina y la Cancillería, profesor de varias universidades y consultor en política de tierras.