



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

# **Adjudicación de bienes baldíos a campesinados en zonas no focalizadas: un análisis desde la función social del Gobierno Nacional Colombiano.<sup>1</sup>**

## **Allocation of vacant assets to peasants in non-targeted areas: an analysis from the social function of the Colombian National Government.**

Erika Bibiana Cala Esquivel<sup>2</sup>

Universidad Católica de Colombia

### **Resumen**

El sector agrario es uno de los temas con mayor relevancia en el desarrollo de la historia de Colombia, la necesidad de las poblaciones campesinas frente al derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra, género que en un principio el Gobierno Nacional Colombiano en el marco de su función social implementara la Ley 160 de 1994, sin embargo, tras la firma del Acuerdo Final surgió el objetivo de realizar una Reforma Rural Integral hacía el campo colombiano; para lo que el Presidente de la Republica creó el Decreto Ley 902 de 2017 y su procedimiento único, el cual busca mejorar y cumplir con el fin de seguridad jurídica y utilidad pública hacia las poblaciones campesinas más vulnerables y así adelantar el acceso y formalización de la tierra. Por consiguiente, el desarrollo de este artículo busca realizar un análisis comparativo de la normatividad mencionada para conocer si es eficaz el actual régimen jurídico frente a la adjudicación de bienes baldíos a persona natural en zonas no focalizadas.

**Palabras clave:** Reforma Rural Integral; Zona no Focalizada; Acceso a la Propiedad; Adjudicación; Bienes Baldíos; Función Social; Colombia.

### **Abstract**

The agrarian sector is one of the most relevant issues in the development of the history of Colombia, the need of peasant populations in the face of the progressive right of access to land ownership, a gender that initially the Colombian National Government in the framework of its social function was to implement Law 160 of 1994, however, after the signing of the Final

---

<sup>1</sup> Artículo de investigación presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría del Doctor. Jairo Edmundo Cabrera Pantoja, docente de la Facultad de Derecho, 2020.

<sup>2</sup> Estudiante con materias culminadas de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil 2111514 y correo electrónico [ebcala14@ucatolica.edu.co](mailto:ebcala14@ucatolica.edu.co).

Agreement, the objective of carrying out a Comprehensive Rural Reform towards the Colombian countryside arose; for which the President of the Republic created Decree Law 902 of 2017 and its unique procedure, which seeks to improve and comply with the purpose of legal security and public utility towards the most vulnerable peasant populations and thus advance access and formalization of the Earth. Therefore, the development of this article seeks to carry out a comparative analysis of the aforementioned regulations to know if the current legal regime is effective against the award of vacant property to a natural person in non-targeted areas.

**Keywords:** Comprehensive Rural Reform; Non-Targeted Zone; Access to Property; Award; Vacant assets; Social function; Colombia.

## **Sumario**

**Introducción. 1. Incidencia de la propiedad en campesinados y bienes baldíos. 1.1 Incidencia de la propiedad en población campesina. 1.2. Antecedentes en Colombia de bienes baldíos. 2. Régimen de bienes baldíos rurales. 2.1 Generalidades de bienes baldíos. 2.2 Bienes baldíos adjudicables y no adjudicables. 2.3. Bienes baldíos en zonas focalizadas y no focalizadas. 3. Aspectos generales de la Ley 160 de 1994. 3.1. Procedimiento de adjudicación de baldíos a persona natural en zonas no focalizadas. 3.2. Análisis de la Ley 160 de 1994. 4. Generalidades del Decreto Ley 902 de 2017. 4.1. Procedimiento único de Ordenamiento Social de la Propiedad. 4.2 Análisis del Procedimiento Único Reglamentario. Conclusiones. Referencias bibliográficas.**

## **Introducción**

El problema agrario en Colombia ha sido una de las causas fundamentales de los conflictos sociales en nuestro país (Ramírez, 2011). La violencia se ha generado desde la temprana ocupación impulsada por el régimen colonial español, la colonización antioqueña y contemporánea, pasando por las guerras de la independencia, la guerra fría y hoy el conflicto armado, entre otras guerras civiles; todas en la lucha por el dominio de la tierra (Restrepo, 2009).

Sobre lo planteado, precisan las prácticas asociadas a la posesión del territorio en el país, la cual configura una difícil situación local para el campesinado y su derecho de acceso a la tierra requiriendo su legalización. Por lo anterior, el siguiente artículo de investigación se refiere a la

adjudicación de bienes baldíos en zonas no focalizadas a campesinados; desde una perspectiva analítica de la función social del Gobierno Nacional.

En dicho sentido, se establece que, el Estado genera como función propia los mecanismos legales que permitan: el desarrollo alternativo de las comunidades agrarias, la adjudicación de bienes baldíos que se encuentran bajo su administración, teniendo en cuenta la necesidad de los trabajadores agrarios, los daños que el conflicto ha causado a la tierra, los derechos de las comunidades al territorio, el apoyo adecuado de financiamiento de la política rural y la eficiencia y prontitud a los temas administrativos para el campesinado (Mendoza, 2017).

Para analizar esta importante situación agraria, se pretende exponer la situación actual de los bienes baldíos rurales, partiendo de la base del régimen existente, sus principales características, y la distinción entre las normas que reglamentan la adjudicación de estos predios, ya que, si bien es cierto, la Ley 160 de 1994 fue la norma jurídica encargada de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra; su procedimiento no fue efectivo en virtud de los principios de eficacia y celeridad. Por lo que se creó el Decreto Ley 902 de 2017, con el que presuntamente llegaría a mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina, evitando dilataciones injustificadas al momento de adjudicar un bien baldío.

Por consiguiente, se justifica la realización de la presente investigación la cual surgió mediante un interés académico para conocer si ¿es eficaz el actual régimen jurídico previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 en comparación a la Ley 160 de 1994 frente a la adjudicación de bienes baldíos a persona natural en zonas no focalizadas?

El fin es determinar, si el concepto de bien baldío y la función social del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores campesinos mediante el procedimiento de adjudicación de baldíos establecidos en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017 a persona natural en zonas no focalizadas, corresponden a la búsqueda de utilidad pública y seguridad jurídica.

En el marco de la teoría socio jurídica, la investigación se realizó mediante al análisis de conceptos establecidos en la Ley, doctrina y jurisprudencia iniciando previamente una discusión jurídica, la cual resuelve la problemática planteada en el presente escrito. Se analizaron cifras e informes estatales de los últimos tres (3) años, es decir durante el periodo de 2018 a 2020,

presentados por la Agencia Nacional de Tierras - ANT, máxima autoridad de tierras de la nación, la cual tiene como objeto la administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la nación (Presidencia de la República, 2016).

## **1. Incidencia de la propiedad en campesinados y bienes baldíos**

Para desarrollar el análisis de los predios rurales y bienes baldíos en Colombia es fundamental conocer la incidencia de la propiedad en campesinados, tema que es necesario abordar para tener una visión amplia y contextual de lo que dio vida a este término desde la perspectiva social, su derecho a la tierra y por consiguiente la definición y antecedentes de bienes baldíos y zonas no focalizadas en el territorio colombiano.

A continuación, se cita a un autor que describe la importancia de la propiedad y el deber del Estado de garantizar y proteger este derecho:

El primer y principal propósito de todo sistema de gobierno es mantener la justicia: para evitar que los miembros de la sociedad abusen de la propiedad ajena o se apoderen de lo que no es suyo. Aquí el propósito es dar a cada uno la posesión segura y pacífica de su propia propiedad (Smith, 1776, p.97).

### **1.1. Incidencia de la propiedad en población campesina**

El campesino ha sido históricamente el resultado de aquella persona que no solo habita el campo, sino que también tiene relación directa con la vida agrícola o campesina; en Colombia se han desarrollado diferentes estudios técnicos con el fin de conceptualizar el término “*campesino*” uno de ellos es el concepto establecido por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, quien plantea que:

La vida campesina se constituye en una red de relaciones sociales campesinas expresadas territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros; y se constituye en relaciones con los ecosistemas configurando la diversidad de comunidades campesinas: agro mineras, agropecuarias, agrícolas, etc. (ICANH, 2017, p.3).

Esto significa, además, que el ser campesino va de la mano con comportamientos, costumbres, expresiones, e inclusive un dialecto característico que hace que el individuo sea

reconocido como tal. En Colombia el desarrollo histórico ha producido que actualmente un pequeño número de personas gocen de las grandes extensiones de territorio en el país, haciendo que la condición de vida campesina en Colombia sea menesterosa, ya que la riqueza producida por el uso de los terrenos se concentra en mayor parte en los propietarios de los terrenos y no de quienes los trabajan.

De igual manera, el panorama histórico del país en la mayor parte del territorio colombiano ha sufrido directamente el conflicto armado, generando uno de los desplazamientos internos más grandes en la historia de la humanidad (ACNUR, 2018). Esto a su vez, conlleva a que los predios rurales sean abandonados por los campesinos y posteriormente ocupados por diferentes actores como grupos armados ilegales, terratenientes, etc.

Considerando que los predios rurales tras los desplazamientos forzosos son ocupados por personas distintas a sus dueños y se genera un tipo de “monopolio” sobre la adquisición de estos, el Estado contempló diferentes actuaciones enmarcadas jurídicamente en la Ley 160 de 1994, por medio de la cual el gobierno buscó reducir y eliminar la inequitativa concentración de propiedad; automáticamente se transformaron en los comúnmente conocidos como terrenos baldíos, que están bajo la propiedad y administración del estado, quien es el que dispone de dichos terrenos.

La propiedad fue creada por las primeras civilizaciones como un bien que genera seguridad y estabilidad para quien la posee, sin embargo, a lo largo de los años ha sido el pilar fundamental del conflicto armado en Colombia, teniendo en cuenta que los grupos armados han obligado a los campesinos a abandonar sus territorios con el fin de apoderarse de sectores rurales que les favorecen para el desarrollo de actividades ilícitas.

Históricamente, el campesino ha estado protegido por innumerables tratados internacionales adoptados por el Estado Colombiano, este, a su vez, en los artículos 64, 65 y 66 de su Carta Política de 1991 ordena que:

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de

mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Congreso de la República, 1991).

## **1.2. Antecedentes en Colombia de bienes baldíos**

Para establecer la exposición acerca de bienes baldíos es trascendental conocer la definición que el ordenamiento jurídico establece al respecto, donde lo define como:

Son Terrenos situados dentro de los límites del territorio Nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado (Congreso de Colombia, 1912).

El Estado ha desarrollado el marco jurídico aplicable con el fin de obtener una política agraria sólida, que permita hacer un buen uso y explotación del territorio. El primer paso para la regulación de los baldíos en Colombia se da en el siglo XIX, con la creación del Código Fiscal de Los Estados Unidos de Colombia, expedido en 1873; en donde se involucró el manejo de las tierras y los baldíos como política nacional. Así mismo, se establecieron especificaciones de los bienes quedando bajo propiedad del estado. Con el transcurso de los años y las distintas necesidades que trae consigo la evolución política del país, este código fiscal ha pasado por innumerables modificaciones.

La política de propiedad agraria del país ha sido un reto por distintos factores y según datos del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, en Colombia alrededor de 1.5 millones de predios rurales no cuentan con títulos ciertos en su propiedad, lo que llevó en su momento a que el INCODER – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural realizara la adjudicación de predios con bastantes irregularidades (Ministerio de Agricultura, 2016).

El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, contemplado en la ley 160 de 1994, estableció un procedimiento más efectivo para dar una solución a la concentración desproporcionada de tierras, a través de un estudio más disciplinado de las tierras y los campesinos colombianos (Manrique, 2018). Lo que alivió de alguna manera la carga del estado y colabora a que la distribución de terrenos rurales se desarrollará con más ligereza.

## 2. Régimen de bienes baldíos rurales

Según la Corte Constitucional los baldíos (1995) “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de *bienes fiscales* adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley” (p.1). Así mismo, se caracterizan por ser imprescriptibles y enajenables.

Los bienes rurales serán aquellos que se encuentren en asentamientos que no hacen parte de la cabecera municipal y donde los habitantes se dedican principalmente al desarrollo de la agricultura y la ganadería. También han sido definidos por la Agencia Nacional de Tierras (2017); como “Bien inmueble rural de propiedad privada, cuya titularidad radica en una persona natural o jurídica identificable, ubicado en el territorio nacional, con determinada extensión superficial productiva y delimitado económica, fiscal, física y jurídicamente” (p.8).

Ahora bien, los bienes *baldíos* rurales, son los predios que se encuentran en éstos sectores pero que no son habitados y por ésta razón, no están cumpliendo con la función social de la propiedad, que para el sector rural está directamente relacionada con obligación de explotar la tierra legalmente.

El régimen jurídico que corresponde a todo lo relacionado con el manejo de los bienes baldíos es la *adjudicación*, entendida como un acto jurídico de tradición, por medio del cual, La Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, transfiere el dominio de un bien del estado a un particular, tras el debido cumplimiento de las exigencias legales del mismo. De igual manera, el legislador a través del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, estableció que;

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

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa (Congreso de la República, 1994).

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que el único régimen aplicable para adquirir los bienes baldíos es la adjudicación y la entidad competente para trasladar el dominio es



la Agencia Nacional de Tierras, quien realiza un estudio del requerimiento que debe ajustarse a los presupuestos establecidos jurídicamente, con el fin de hacer efectiva la entrega del bien al solicitante tras cumplir con cada una de las etapas correspondientes.

La política de la Reforma Agraria y El Desarrollo Rural busca apoyar y fomentar el acceso progresivo a la propiedad a los hombres y mujeres del campo con el fin de garantizar la función social de la propiedad rural en manos de campesinos que puedan explotar la tierra y obtener una mejor calidad de vida.

Por lo anterior, por medio de la Ley 135 de 1961, se estableció la modalidad de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), como una empresa de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal que permite que la familia campesina reciba una remuneración por su trabajo y cuya extensión se determina conforme a las condiciones agroecológicas de la zona. A partir de la Ley 160 de 1994, la titulación de baldíos rurales quedó sujeta al criterio de la UAF, con el fin de determinar equitativamente en cada uno de los casos, la extensión necesaria para la producción de cada familia (ILSA, 2015).

Finalmente, con el Decreto Ley 902 de 2017, se dictan las medidas de implementación sobre la Reforma Agraria Integral relacionadas con el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el que se contempló un camino de reestructuración del campo colombiano en términos fundamentalmente del manejo de tierras.

## **2.1. Generalidades de bienes baldíos**

Los bienes baldíos son los inmuebles situados dentro de los límites territoriales de propiedad de la Nación y que carecen de otro dueño y se encuentran clasificados de la siguiente manera:

### **Clasificación Territorial de los bienes baldíos**

- Bienes urbanos: Están ubicados en zonas de ayuntamientos, donde se encuentran casas, edificios y locales. También son identificados por su referencia catastral y el uso del mismo.

- Bienes rurales: Bien inmueble rural de propiedad privada, cuya titularidad radica en una persona natural o jurídica identificable, ubicado en el territorio nacional, con determinada extensión superficial productiva y delimitado económica, fiscal, física y jurídicamente (Agencia de Tierras, 2017).

### **Clasificación por naturaleza de los bienes baldíos**

- Imprescriptibilidad: De acuerdo con el Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia “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”.

Lo anterior, se estableció con el fin de satisfacer la necesidad de promover el desarrollo rural para los trabajadores del campo, razón por la que, a los bienes baldíos, les aplica un régimen distinto del de los demás bienes.

- Inembargables: Los bienes de la Nación, también se caracterizan por ser inembargables, se encuentran excluidos de ejecución y no pueden ser retenidos jurídicamente bajo el direccionamiento del Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

Para el presente artículo, nos enfocaremos en la naturaleza y adjudicación de los bienes baldíos rurales y su régimen jurídico, para establecer el procedimiento correspondiente a la titulación de bienes a persona natural.

### **Competencia de la Adjudicación de bienes baldíos**

De acuerdo con el Decreto 2363 de 2015, la competencia sobre bienes baldíos nacionales de carácter rural y urbano, recaerá en la Agencia Nacional de Tierras, establecida como máxima autoridad de las Tierras de la Nación en Colombia; quien podrá adjudicar los bienes baldíos, celebrar contratos, realizar la identificación de los terrenos, administrar los bienes del Fondo Nacional Agrario y demás funciones, establecidas en el artículo 4 del Decreto en mención. Así mismo, la Agencia de Tierras, estará facultada para desarrollar las mismas funciones establecidas por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, partiendo del objeto principal del “ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural” garantizando el acceso a las tierras con fines productivos y generando el cumplimiento de la función social de la propiedad (Ternera, 2019).

Los interesados en el proceso, deberán adelantar la solicitud de adjudicación, donde se relacionen los datos personales y la identificación del predio. De ésta manera, la Agencia Nacional de Tierras, realizará un estudio detallado de la solicitud, con el fin de revisar si el interesado acredita todos los requisitos exigidos por la ley.

## **2.2. Bienes baldíos rurales adjudicables y no adjudicables**

Para efecto del presente estudio, es necesario determinar en primer lugar que la adjudicación es definida por la legislación agraria como; el modo de adquirir la propiedad de un predio baldío que pertenece a la Nación a través de un proceso administrativo que se ejecuta ante la Agencia Nacional de Tierras. – ANT.

La adjudicación puede ser realizada a una persona natural o jurídica que habita y trabaja un baldío, no obstante, como se mencionó anteriormente, la calidad de poseedor no genera por sí misma ningún tipo de título, hasta que no sean cumplidos los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 o en el procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017.

En segundo lugar, consideraremos la clasificación de un terreno baldío rural adjudicable o no adjudicable, por lo que se expone de acuerdo a la actual normatividad del ordenamiento jurídico colombiano así:

### **Bienes baldíos rurales inadjudicables**

La noción de bien baldío rural inadjudicable o no adjudicable, significa que son aquellos que en un principio están destinados a ser adjudicables, pero de acuerdo a sus propias características dejan de serlo (Duran, 2016). Se prevé por razón de su ubicación o restricción de uso; el Acuerdo No. 58 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras, nos distingue principalmente los siguientes:

- Ley 160 de 1994: Los playones, sabanas comunales y madre viejas constituyen reserva territorial del estado y son imprescriptibles.
- Ley 2 de 1959: Zonas de Reserva Forestal Nacional, Regional y Local.
- Ley 1728 de 2014: Parques Nacionales Naturales y sus zonas de amortiguación. Los predios situados dentro de un radio de 2,5 Kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, excluye los títulos de

construcción y salinas, se contarán desde la boca de mina o pozo (con actividad certificada por autoridad minera).

- Los demás que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.

### **Bienes baldíos adjudicables**

Para el resultado del tema desarrollado, únicamente se tomará en cuenta la clasificación de bienes baldíos adjudicables también llamados “bienes fiscales adjudicables” a lo que definimos como:

Aquellos predios que estando situados dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño, cuya titularidad corresponde al Estado, quien podrá trasladarla a los particulares. Por regla general el dominio de los bienes se adquiere por prescripción de acuerdo con la legislación civil, pero existen algunos bienes que "por disposición legal, no prescriben" como es el caso de los bienes fiscales adjudicables (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1995).

Ahora bien, un baldío adjudicable es un terreno rural situado dentro de los límites del territorio nacional, cuya titularidad está a cargo del Estado, sin embargo, su propiedad se puede trasladar a un ocupante, siempre y cuando esté explotando la tierra y el baldío tenga aptitud agropecuaria (OIM, ILSA, 2015).

### **2.3. Bienes baldíos en zonas focalizadas y no focalizadas**

Para dar continuidad al presente escrito es fundamental identificar el territorio en el cual la autora centró la investigación frente a los predios baldíos; para esto, debemos conocer en primera medida el significado de zona focalizada y no focalizada de acuerdo a la política agraria colombiana.

#### **Zonas Focalizadas**

De conformidad con el Decreto 2363 de 2015, se describen como aquellas áreas geográficas del país priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, mediante el mecanismo de oferta, la Agencia Nacional de Tierras adelante de manera progresiva

el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Agencia de Tierras, 2017). De acuerdo a la limitación dada como zonas prioritarias por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; se encuentran las siguientes:

**Resolución 1384 de 2017 del 5 de octubre:**

- Magdalena: Santa Marta
- Antioquia: San Carlos
- Sucre: Ovejas
- Guajira: Dibulla
- Santander: Lebrija
- Meta: Puerto Gaitán
- Cundinamarca: Topaipí
- Putumayo: Puerto Leguízamo.

**Resolución 191 de 2018 del 12 de febrero:**

- Antioquia: Ituango, Caceres, Taraza, Valdivia, Nechi,
- Bolívar: Achí, Magangué, San Jacinto del Cauca.
- Córdoba: Ayapel
- Sucre: San Marcos, Majagual, Caimito, Sucre, San Benito Abad, Guaranda.
- Meta: Puerto Lleras
- Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas, Rio blanco.
- Valle del Cauca: Florida y Pradera.

**Resolución 7625 del 17 de junio de 2019:**

- Córdoba: Valencia, Monte Líbano, Puerto Libertador, San José de Ure.
- Bolívar: San Jacinto, Zambrano, Guamo y Córdoba.
- Magdalena: Ciénaga, Fonseca, Aracataca
- Guajira: San Juan del Cesar
- Cesar: La Paz.

## **Zonas no Focalizadas**

Dado lo anterior, podemos apreciar que las zonas no focalizadas, se distinguen por ser el territorio nacional en el cual el Estado no ha planteado como sector prioritario para la solución de conflictos sobre la tierra de manera sucesiva e integral en situaciones como la de adjudicación de baldíos. Sin embargo, el Decreto 2363 de 2015 contempló la necesidad de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios para acceder a la formalización de la tierra, por lo que las solicitudes de adjudicación de bienes baldíos rurales a persona natural, son atendidas por demanda y descongestión mediante el procedimiento reglamentado por la Ley 160 de 1997 y el Decreto Ley 902 de 2017, los cuales se abordarán en los siguientes capítulos.

Por todo lo descrito, nos acercamos al asunto de este estudio, centrado únicamente en la titulación de predios baldíos en zonas no focalizadas a persona natural, por lo que nos enfoca en el al procedimiento para que la población campesina obtenga eficazmente su derecho de acceso a la tierra y garantice su explotación.

### **3. Aspectos generales de la Ley 160 de 1994**

La Ley 160 de 1994, fue expedida con el fin de establecer el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y entregar un subsidio para la adquisición de tierras. De ésta manera, se buscaba garantizar el cumplimiento del precepto constitucional que indica la función del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios (Congreso de la República, 1991). Así mismo, mejorar la calidad de vida de la población campesina a través de una reforma agraria que erradicara y previniera la concentración de la propiedad, dando una posible solución a la problemática del agro de nuestro país.

Con la implementación de ésta ley el Gobierno Nacional quiso fomentar la explotación adecuada de las tierras y regular el aprovechamiento de los bienes baldíos que se encuentran en cabeza de la nación, otorgando a los campesinos los permisos necesarios para que trabajen la tierra y aumenten su productividad desarrollando su propia economía. De igual manera, se incluyeron los resguardos indígenas, con el fin de revisar las necesidades agrícolas de las estas comunidades y así dotarlos de herramientas jurídicas para que accedan a programas rurales (Contreras, 2016).

Por consiguiente, la Ley 160 de 1994 instauro un procedimiento que debía realizar una transformación en el campo colombiano, a través de distintas etapas que brindaran seguridad jurídica y utilidad pública en el cumplimiento de este objetivo.

Es así, como El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT, es la encargada de adelantar el procedimiento anteriormente mencionado y el cual se mencionará en el siguiente punto, teniendo en cuenta, que es la entidad dirigida para ejecutar las políticas que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural plantee de acuerdo con la propiedad rural. De ésta manera, la ANT es competente para: Apoyar a los campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras, administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación de tierras, hacer el seguimiento de procesos que fueron adelantados por el INCODER o el INCORA; administrar el Fondo Nacional Agrario, clarificar la situación de las tierras y demás funciones establecidas en el Decreto 2363 de 2015 y las que le correspondían inicialmente al INCORA o INCODER.

### **3.1. Procedimiento de adjudicación de baldíos a persona natural en zonas no focalizadas**

A continuación, se describe el procedimiento establecido para el desarrollo e implementación de la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos. Esto, con el fin de hacer una revisión hermenéutica que permita evidenciar los principios de eficacia y celeridad para la adjudicación de los bienes baldíos por el campesino o interesado en el baldío:

1. Recepción y registro de la solicitud.<sup>3</sup>
2. Revisión de la solicitud.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Recepción de la solicitud de adjudicación de baldío a persona natural.

<sup>4</sup> Realizar el cruce de información que valide los requisitos mínimos: Revisar si la documentación e información aportada por el solicitante se ajusta a los requisitos establecidos para ser sujeto de adjudicación de baldíos. En caso de no allegar la documentación requerida se procederá a Archivar la solicitud de adjudicación.

Solicitar a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras, certificación sobre existencia o no, en el área pretendida, de solicitudes de constitución, saneamiento o ampliación de resguardos indígenas, así como medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales. De no encontrarse suficiente información se solicitará información al Ministerio del Interior.

Levantamiento Topográfico: Si el solicitante no adjunta plano del predio o el mismo no se encuentra en óptimas condiciones, se deberá realizar levantamiento topográfico. En aquellos casos en los que el levantamiento topográfico se realizó hace 3 años o más, se deberá realizar un replanteo y de ser el caso, realizar correcciones en los planos.

Verificación de capas territoriales a efectos de verificar que no existan traslapes que hagan que el predio no sea adjudicable.

3. Aceptación o Negación de la solicitud.<sup>5</sup>
4. Inspección Ocular.<sup>6</sup>
5. Fijación en lista y resolución de oposiciones.<sup>7</sup>
6. Revisión Jurídica.<sup>8</sup>
7. Resolución de Adjudicación o Negación de Adjudicación.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Revisión de adjudicación: Una vez se ha recopilado toda la información se procederá a analizarla con miras a verificar que si se cumple con los requisitos de ley y determinar si es procedente la adjudicación del predio.

Generar y enviar comunicaciones de aceptación y programación de inspección ocular a: Solicitante, Colindantes, Autoridad Ambiental, Agente del Ministerio Público, y comunidades étnicas si hubiere.

Realizar la publicidad del auto de aceptación de la solicitud de adjudicación de baldío.

De no poderse realizar la inspección ocular programada en el auto de aceptación se procederá a reprogramar dicha visita.

<sup>6</sup> Realizar visita de Inspección Ocular y emitir concepto. Adelantar la visita de inspección ocular con la participación del peticionario, los colindantes, el Agente del Ministerio Público Agrario y la Autoridad Ambiental, si concurrieren. Determinar si es procedente continuar con el proceso de adjudicación. Si no es procedente porque en la información constatada en la diligencia de inspección ocular se determina que el predio no es adjudicable o el peticionario no puede ser sujeto de adjudicación se emitirá RESOLUCIÓN DE NEGACIÓN, la cual deberá ser notificada al interesado y al Ministerio Público.

Elaborar redacción técnica de linderos o reconocimiento predial del predio objeto de la solicitud.

Publicar aviso de plazo para solicitar aclaración de la diligencia de Inspección Ocular.

<sup>7</sup> Realización de fijación en lista: Una vez se practique la Inspección Ocular se fijará en lista por 5 días hábiles, con el objeto de que se presente hasta esa etapa las oposiciones a que haya lugar.

Recepción y Radicación de Oposiciones: Las oposiciones recibidas se registrarán en el aplicativo con sus respectivas pruebas. Si no se aportan pruebas se requerirá al interesado.

Generar Auto de Admisión de las Oposiciones y dar traslado al solicitante y al Ministerio Público. Dicho traslado se debe remitir a las partes y dar un término para que las mismas alleguen y soliciten las pruebas que consideren pertinentes.

Decretar y practicar pruebas: Una vez vencido el término del traslado de debe proceder a decretar las pruebas que se consideren admisibles o aquellas que se requieran de oficio.

Resolver la oposición: Una vez analizadas las pruebas allegadas se resolver la oposición. Si no hay mérito para la misma, se debe rechazar notificando al solicitante y continuar con el procedimiento.

En caso de encontrarse procedente la oposición se tomará una decisión: negar la adjudicación o suspender el trámite, según corresponda.

<sup>8</sup> Se verifica y revisa físicamente el expediente y el cumplimiento de los requisitos. Si el expediente no cumple con los requisitos para tomar una decisión sobre la solicitud se deberá ordenar realizar los ajustes requeridos en los aspectos que se hayan identificado en la revisión jurídica que no cumplen con lo establecido en la normatividad y en el procedimiento para decidir sobre la solicitud y volver a realizar la Revisión Jurídica.

<sup>9</sup> Emisión de Resolución de Adjudicación o Negación de Adjudicación: terminación de la Revisión Jurídica.

Notificación del Acto Administrativo al peticionario y al Ministerio Público.

Interposición de Recursos: Una vez notificado el Acto Administrativo se dará plazo de 5 días (en vigencia del Decreto 01 de 1984) o 10 días (en vigencia del CPACA) para la interposición de los recursos de reposición y/o apelación.

Resolver Recurso de Reposición y proceder a su notificación. En caso de interponerse recurso de apelación en subsidio, se remitirá el expediente con todos sus anexos al superior.

Emitir Constancia Ejecutoria.

Remitir a la Oficina de Instrumentos Públicos copias de las resoluciones de adjudicación.

Cargar la Información generada dentro del procedimiento de adjudicación en el sistema de información.

Constancias de Registro: las Oficinas de Instrumentos Públicos deberán remitir a la Agencia copia respectiva y el folio de matrícula inmobiliaria, donde se evidencia el registro de la respectiva resolución.

Archivar el expediente: Una vez se adelanten todas las acciones correspondientes al trámite de la solicitud se archivará el expediente. Si en el resultado del procedimiento se identifica que es procedente iniciar un nuevo trámite de la



Las etapas señaladas anteriormente, se llevan a cabo en su totalidad de acuerdo a los siguientes requisitos los cuales debe cumplir el interesado para ser sujeto de acceso a tierras, según la ley en mención:

- a. Ser mayor de 16 años de edad
- a. Ocupar el predio por mínimo 5 años (este requisito no se exige a las víctimas de desplazamiento, pero deben estar inscritas en el RUV y en el RUPTA).
- b. Estar explotando al menos las 2/3 partes de la superficie del predio (este requisito no se exige a las víctimas de desplazamiento, pero deben estar inscritas en el RUV y en el RUPTA). La explotación puede ser menor, si se acredita algunas de las excepciones contempladas en el Acuerdo 014 de 1995.
- c. No tener un patrimonio neto superior a 1000 salarios mínimos legales vigentes.
- d. No ser propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales (salvo que el mismo no alcance a conformar una UAF, se pueda adjudicar la extensión de predio necesaria para completarla, previa evaluación de las condiciones de ubicación y posibilidades de explotación directa de los predios respectivos).
- e. No podrá adjudicarse a quien, siendo adjudicatario de tierras, las hubiere enajenado y no hayan transcurrido 15 años desde la primera adjudicación.
- f. Estar afectado por alguna prohibición, limitación o inhabilidad legal, para ser sujeto de reforma agraria.
- g. La ocupación del baldío no puede derivarse del fraccionamiento de terrenos efectuado por personas que lo hayan tenido indebidamente o que sean inadjudicables
- h. Dentro de los cinco 5 años anteriores a la fecha de la solicitud, quienes aspiren a ser adjudicatarios no hayan tenido la condición de funcionarios contratista o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- i. UAF calculada mediante metodología de Zonas Relativamente Homogéneas. Res. 041 de 1996.

---

solicitud por parte de otra dependencia como la negación de una solicitud que implique la recuperación de un baldío indebidamente ocupado, se remitirá el expediente a la dependencia correspondiente.

Por lo anterior, se hace necesario analizar si realmente los requisitos y el procedimiento exigidos por la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias como el Decreto 1071 de 2015, cumplen con el objetivo de su creación frente a los campesinados siendo realmente efectivos frente a la función social del Gobierno Nacional Colombiano para el acceso de su derecho a la tierra.

### **3.2. Análisis de la Ley 160 de 1994**

Como ya he mencionado en repetidas ocasiones a lo largo de la presente investigación, la ley en mención fue creada inicialmente como un mecanismo de respuesta a las necesidades de los campesinos de bajos recursos, considerando la existencia de desigualdad social, aunada a la ausencia del estado y el abandono institucional en el cual se encontraba la falta de acceso y legalización de la tierra por parte de los trabajadores agrarios.

Sin embargo, aunque su objetivo fue promover y mejorar la calidad de vida de estas poblaciones, disminuyendo el conflicto y garantizando su productividad y sostenimiento, su procedimiento es estricto y formal, teniendo en cuenta la cantidad de trámites y requisitos que esta exige; sin duda alguna no contempla a una gran cantidad de población campesina de bajos recursos, ya que uno de los requisitos que presenta es la explotación del predio, a lo que no todos las personas que ejercen la posesión de un baldío lo explotan, parte de la población que realiza la ocupación en estos predios son personas de la tercera edad o menores de 16 años, quienes no pueden ejercer esta función ya sea por condiciones de vulnerabilidad como situaciones de discapacidad, huerfanidad, enfermedad y demás situaciones que impidan su realización.

Otro de los requisitos obligatorios de este régimen es que el campesino debe demostrar la ocupación con una permanencia mínima de cinco (5) años, para lo que el solicitante debe presentar la escritura pública del bien, adicionalmente, si este tiene folio de matrícula inmobiliaria se debe verificar si el certificado de tradición y libertad emitido por la Oficina de Instrumentos Públicos de la zona, enuncia una falsa tradición, esto para no confundir si se encuentra en un baldío adjudicable y para evaluar y confirmar esta medida.

Ahora bien, en el caso de que el campesino cumpla con todos los requisitos anteriormente mencionados para solicitar la adjudicación y comenzar con las etapas del procedimiento, se encuentra que hay una dilatación entre una y otra; teniendo en cuenta que la norma y sus reglamentos colocan en tres etapas diferentes cada una con sus requisitos individuales para el inicio

de la solicitud. La recepción y registro, revisión y aceptación y negación de la solicitud, son etapas tan exhaustivas que conllevan a un tiempo muerto que no contempla la creación de esta ley entre un paso y otro, ya que tras de la verificación de la solicitud para continuar con la etapa de inspección ocular, la persona natural debe tener claro el levantamiento topográfico, si se llegó a realizar hace 3 años o más del momento de su requerimiento, por lo que el campesino debe replantear y verificar que no existan traslapes que hagan que el predio sea adjudicable según lo estipula la etapa de la revisión, en ese orden de ideas, se acepta o se niega la solicitud, a lo cual desde el punto de vista de la autora estas tres etapas deberían estar reunidas en una sola, o ser realizadas en una sola visita por la entidad competente como es el caso del levantamiento topográfico que debería estar contemplada durante la etapa de inspección ocular, donde se determina si el baldío si es adjudicable. Adicionalmente, las demás etapas no cumplen con el principio de celeridad que requiere las necesidades de los campesinados, ya que es devolver y/o demorar injustificadamente la titulación del baldío, como sucede con la última etapa de resolución de adjudicación. Lo anterior, en aras de garantizar la prontitud y el cumplimiento del deber del estado favoreciendo realmente a los campesinados.

En este sentido, la norma nos indica que este procedimiento administrativo se encuentra previsto en 12 meses aproximadamente, para lo que, en datos reales, la Ley 160 de 1994 al ser una norma tan rigurosa, comprende la adjudicación y formalización de un baldío a persona natural en un tiempo que puede llegar a tardar entre cinco (5) y veinte (20) años dependiendo de su complejidad (Presidencia de la República de Colombia, 2017). Es decir que muchas personas que realizaron su solicitud en el año 2000 hasta ahora se les esté adjudicando y formalizando el baldío ocupado por ellos, en caso de que continúe con vida, por lo que desde todo punto de vista no es un tiempo razonable incumpliendo directamente el principio de celeridad.

Según datos entregados por la Agencia Nacional de Tierras mediante la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión dirigido para el desarrollo de este estudio; la cantidad de bienes baldíos adjudicados en zonas no focalizadas a persona natural durante los años 2018, 2019 y 2020 ha sido de la siguiente manera:

**Tabla 1. Bienes baldíos adjudicados mediante Ley 160 de 1994.**

<b>ZONA NO FOCALIZADA POR DEPARTAMENTO</b>	<b>AÑO 2018</b>	<b>AÑO 2019</b>	<b>AÑO 2020</b>	<b>TOTAL</b>
ANTIOQUIA	85	125	26	236
BOLIVAR	20	47	5	72
BOLIVAR		2		2
CALDAS	24	6	8	38
CASANARE		4		4
CAUCA		9		9
CAQUETA			1	1
CESAR		7	2	9
CORDOBA	4	5	1	10
CÓRDOBA	38			38
CUNDINAMARCA	8	18	1	27
GUAJIRA	1			1
GUAVIARE		61	28	89
MAGDALENA	34	39	19	92
META	3	5		8
NARIÑO	122	132	36	290
NORTE DE SANTANDER	6	5	1	12
PUTUMAYO	21	36	1	58
RISARALDA	4	2	2	8
SANTANDER	1	11	2	14
SUCRE	7	61	8	76
TOLIMA	11	18		29
TOLIMA		1		1
VALLE DEL CAUCA		3		3
VICHADA		16		16
<b>Total general</b>	<b>389</b>	<b>613</b>	<b>141</b>	<b>1143</b>

Fuente: Agencia Nacional de Tierras. (2020)

De acuerdo a las cifras establecidas anteriormente, podemos ver que en 3 años se ha realizado 1143 adjudicaciones de estos bienes, sin embargo, estas solicitudes pueden estar radicadas en periodos de tiempo de 20 años hacía atrás, por lo cual la autora interpreta que, no es una medida que cumpla con eficiencia el problema de formalización y acceso progresivo a la tierra, en cumplimiento con la función social del Gobierno Nacional frente al principio de seguridad jurídica y utilidad pública de la propiedad rural a campesinados.

Por ésta razón, tras la implementación del Acuerdo Final para la Paz, fue expedido el Decreto 902 de 2017, por medio del cual se buscó subsanar los vacíos e inconvenientes jurídicos del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, estableciendo un procedimiento que comprende un tiempo razonable para tramitar la solicitud y la flexibilización de algunos requisitos para acceder a la propiedad.

De ésta manera, es importante revisar detalladamente los aspectos generales y particulares establecidos por el nuevo único procedimiento allí contemplado y así verificar si realmente existe una mejora respecto a la oportunidad de acceso en la adjudicación de bienes baldíos rurales. Por lo que a continuación se dará a conocer dicha norma.

#### **4. Generalidades del Decreto Ley 902 de 2017**

En el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se desarrollaron seis temas centrales. El primer punto atendió a la necesidad de realizar una reforma rural integral en el campo colombiano. Esto, con el fin de transformar estructuralmente las condiciones y posibilidades de acceso de la población rural; es decir, mejorar la calidad de vida y el bienestar de los campesinos y los trabajadores de la tierra, promoviendo la igualdad y su productividad.

Es así, como el Presidente de la Republica, en uso de sus facultades extraordinarias, para llevar a cabo los acuerdos de la Habana, decidió expedir el Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada *en* el Acuerdo Final *en* materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras" (p.1).

La necesidad de legislar sobre la reforma agraria, nace a partir del atraso evidente del campo, especialmente por la falta de acceso al principal medio de trabajo de las poblaciones rurales

que es la tierra. Por lo que una gran parte de los agricultores, trabajan de manera informal por carecer de título de propiedad legal (Presidencia de la Republica, 2017).

Con base en lo anterior, el Decreto Ley estructura el andamiaje eficaz para obtener un proceso rápido de acceso a tierras por parte de las comunidades más vulnerables, especifica los criterios para seleccionar a los sujetos beneficiarios y establece herramientas para la formalización de la tierra a los trabajadores con vocación agraria que lo realizan desde la informalidad (Ministerio de Agricultura, 2017).

El primer lugar, la norma establece cuales son los beneficiarios de la reforma rural integral y aunque define tres tipologías: a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso. Permite que “todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales” accedan a ello (Presidencia de la República, 2017). Entre estos se destacan:

- Personas naturales (campesinos, trabajadores agrarios) o jurídicas como las asociaciones con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente en especial víctimas, mujeres rurales y población desplazada.
- Las organizaciones cooperativas del sector solidario.
- Personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento.

Así mismo, este define las modalidades de acceso a la tierra a través de la adjudicación directa, la asignación de subsidio integral, el crédito especial y la formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica dando prelación para la asignación de derechos sobre los terrenos baldíos de la nación que el gobierno aún no tiene identificados. Por lo que reglamenta la implementación de una herramienta administrativa en cabeza de la Agencia de Tierras tras la creación de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural; llamada Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO, la cual se utiliza para la ejecución del acceso y formalización de las tierras y como instrumento para identificar y registrar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

Del mismo modo, la normativa instauró un procedimiento único el cual se explica a continuación, con el objetivo de cumplir con la función social del Gobierno Nacional Colombiano respecto a la Reforma Rural Integral a través de Agencia Nacional de Tierras la cual se encuentra obligada a cumplir con todas las políticas relacionadas con el acceso progresivo a la tierra y la

propiedad, para alcanzar los retos del postconflicto frente al progreso del campo con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad.

#### **4.1. Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad**

Para abordar el procedimiento único, es fundamental conocer como primera medida que es el ordenamiento social de la propiedad y para ello la Resolución 00129 de 2017 nos describe:

Es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural.

Ahora bien, el Decreto Ley 902 de 2017 tuvo en cuenta el procedimiento único tanto para zonas focalizadas como las no focalizadas que para las ultimas se realizan de manera oficiosa o a solicitud de parte y aunque existen varios asuntos a tratar, únicamente nos enfocaremos en la asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados mediante la adjudicación directa, entendida como el mecanismo de adjudicación de bienes baldíos a personas naturales que se realiza a título gratuito, adicionalmente, la Resolución 740 de 2017, tiene como objeto especificar el reglamento operativo que determina los mecanismos, instrumentos, secuencias y metodologías para que la ANT cumpla con las fases designadas dentro del mismo, como son las siguientes:

1. Etapa preliminar: En esta primera etapa se contemplan; la recepción y revisión de solicitud de adjudicación, la formación de expedientes, visita al predio, informe técnico jurídico preliminar e inclusión en el RESO.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Formación de Expedientes: Su conformación se realiza con: el documento de escogencia de régimen, por medio del cual el ocupante escoge libremente y una vez ha sido debidamente informado, el régimen previsto en el Decreto 902 de 2017 y el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento - FISO: formulario debidamente diligenciado por el(los) solicitantes, adicionalmente los documentos que sean presentados como soporte por parte de los solicitantes. Visita al Predio: A esta visita deberán asistir de manera conjunta el topógrafo, agrónomo y jurídico, con el propósito de recaudar la siguiente información:

- Levantamiento de la información física y jurídica de los predios.

2. Etapa de apertura: La creación del acto administrativo de apertura del trámite administrativo de reconocimiento de derechos notificación personal del acto de apertura y publicidad a terceros indeterminados.<sup>11</sup>
3. Etapa de exposición de resultados: Periodo probatorio, oposiciones e informe técnico jurídico definitivo.<sup>12</sup>

- 
- Recibir medios de prueba como declaraciones, documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, y oposiciones que se presenten.
  - Captura de la información acerca de la explotación y uso que se le está dando al predio.
  - Ejercicios de cartografía social cuando se considere necesario
  - Si en la visita se evidencia que la explotación del predio no corresponde a la aptitud agropecuaria del suelo, deberá dejarse constancia de ello y suspenderse la actuación hasta que el peticionario adopte un plan gradual de reconversión.
  - Si existe controversia o duda relacionada con el cumplimiento de las normas de protección y utilización racional de los recursos naturales, se solicitará concepto a la autoridad ambiental, si éste es desfavorable se archivará la actuación.

Informe Técnico Jurídico Preliminar - información técnica y jurídica recolectada en la visita realizada y documentación de los expedientes.

- Igualmente, para efectos de identificación y posibles traslapes, se verifican las respectivas de capas territoriales, adicionalmente la revisión de adjudicabilidad del bien.
- Igualmente deberá realizarse la respectiva consulta a la Unidad de Restitución de Tierras y a la Dirección de Asuntos Étnicos y Ministerio del Interior, para las verificaciones correspondientes (estas consultas podrán realizarse en el transcurso de la actuación administrativa).

Inclusión en el RESO: Con fundamento en el informe técnico jurídico preliminar y las pruebas recaudadas, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad, expedirá acto administrativo de inclusión en el RESO del solicitante en el módulo de acceso a tierras, el cual solo tendrá recurso de reposición. Este acto administrativo, debe ser notificado de acuerdo con lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

<sup>11</sup> Acto administrativo de apertura del trámite administrativo de reconocimiento de derechos: Este acto deberá ordenar lo siguiente:

- Verificar que se mantengan las condiciones de elegibilidad identificadas en la visita que sirvieron de soporte para el ingreso al RESO.
- Notificar el acto administrativo en los términos previstos por la Ley 1437 de 2011.
- Dar publicidad a terceros indeterminados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 a través de un medio masivo de comunicación nacional o local según sea el caso. Debe dejarse constancia escrita en el expediente.
- Dar apertura al folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación cuando el inmueble no lo tiene aún, de conformidad con el Decreto 1858 de 2015.
- Ordenar la inscripción en el FMI de la medida del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, indicando el asunto específico.
- Comunicar al Ministerio Público para que si lo estima se constituya en parte.

<sup>12</sup> Periodo Probatorio: La apertura de este período es opcional, solo en los casos en que se considere necesario, con ocasión a oposiciones, solicitudes de las partes o del Ministerio Público o para completar o ampliar la información que permita tomar una decisión de fondo. El período probatorio no podrá exceder de 30 días hábiles.

Oposiciones:

- Si dentro de los 10 días hábiles siguientes a la publicación o comunicación no comparece ningún opositor, se presumirá que no existe oposición y si se considera que ya se cuenta con la información necesaria para tomar una decisión de fondo sobre la adjudicación, podrá prescindirse del período probatorio.
- Las personas que se crean con derechos sobre el terreno baldío o quienes aduzcan tener derechos reales de naturaleza privada, pueden comparecer y hacer valer sus oposiciones en cualquier momento hasta antes del cierre mediante acto administrativo que ponga fin al procedimiento.
- El opositor deberá presentar prueba sumaria en la que se funde su oposición.



4. Etapa de decisiones y cierre administrativo: En esta última etapa se expide el acto administrativo de adjudicación o de negación, La ANT procede a su notificación y resolución de los recursos en los términos de la Ley 1437 de 2011.

Las etapas señaladas anteriormente, se llevan a cabo en su totalidad tras la aprobación de los siguientes requisitos establecidos por el decreto ley en mención, que deben ser cumplidos en nuestro caso en concreto por el campesino para ser sujeto de acceso a tierras a título gratuito:

- a. Ser ocupante.
- b. No poseer un patrimonio neto que supere 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- c. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos excepto si se trata de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana o que la propiedad no tenga las condiciones para la implementación de un proyecto productivo.
- d. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
- e. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria.
- f. No haber sido declarado como ocupante indebido de baldíos o de bienes fiscales patrimoniales.
- g. Cálculo de UAF, mediante metodología predial que permita la obtención de ingresos de 2 - 2.5 Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por consiguiente, es de vital importancia verificar si los requisitos y el procedimiento planteado por el Decreto Ley 902 y la Resolución 740 de 2017, satisfacen las necesidades del campo y promueven su productividad y crecimiento; analizando si el desarrollo e implementación de estas normas jurídicas evidencian el cumplimiento constitucional del Gobierno Nacional de garantizar el acceso progresivo a la tierra por poblaciones rurales.

- 
- Se podrá ordenar la apertura de período probatorio para constatar los supuestos en los que se funde la oposición.

Informe Técnico Jurídico Definitivo: Se deberá describir si se cuenta con la información necesaria para resolver la adjudicación, se deberá dar cuenta de las oposiciones presentadas y su decisión y la descripción de las actuaciones realizadas. Así mismo se deberá emitir concepto favorable o no para proceder a la adjudicación.

## **4.2. Análisis del Procedimiento Único Reglamentario**

Este análisis se centra en como el Gobierno Nacional Colombiano implementó el procedimiento único reglamentado en el Decreto Ley 902 de 2017, que presuntamente establece la solución frente a la formalización de la propiedad privada, con el que garantiza un mayor acceso a la tierra, aumenta las condiciones de seguridad jurídica en contra del conflicto por el territorio, protegiendo así los derechos de hombres y mujeres trabajadores del campo y unifica los procesos agrarios en un único procedimiento. Por lo anterior, la norma en referencia, busca cumplir lo establecido en la reforma rural integral del Acuerdo Final reduciendo los tiempos invertidos en trámites legales en virtud del principio de celeridad y eficiencia administrativa.

Como primera medida es fundamental resaltar que el Decreto Ley 902 de 2017 no elimina el procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994, si no que establece un nuevo camino para que los campesinados y trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente accedan a esta y la formalicen de una manera más eficaz con requisitos factibles y fases unificadas en pro de la protección de sus derechos; no obstante, el interesado estará en la facultad de elegir la vía que le resulte más favorable respecto a los requisitos que pueda reunir.

En este sentido, se puede apreciar que este régimen es menos estricto y formal de acuerdo a la cantidad de requisitos establecidos para el interesado que desea ser sujeto de acceso a tierra; una de las modificaciones importantes es la no reglamentación de una edad mínima o máxima del solicitante, lo que sin duda alguna abre las puertas a la inclusión e igualdad de todos los trabajadores agrarios que deseen obtener la titularidad de un baldío, igualmente a diferencia con el régimen de la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 no estipula un tiempo mínimo de ocupación, ni la explotación del predio, lo que es muy significativo para las poblaciones campesinas que por motivos ajenos no pueden realizar esta actividad pero que hoy pueden aspirar a obtener su propiedad.

Otro cambio significativo del régimen descrito, es que no se establece inhabilidad frente a quienes aspiran a ser adjudicatarios por condiciones de servidores públicos, teniendo en cuenta que la reforma rural integral hace que diferentes comunidades hagan parte de la misma, por lo que mantiene las puertas abiertas a la igualdad y a la incorporación efectiva de las comunidades rurales.

Ahora bien, frente al procedimiento administrativo es claro indicar que su estructuración indiscutiblemente fue realizada con menos etapas en comparación a la Ley 160 de 1994, por lo que reduce los tiempos de manera significativa para favorecer al campesino, además se unifican en una sola etapa preliminar, tanto la solicitud, como la formación del expediente; la visita al predio aborda en una misma diligencia el levantamiento topográfico, la inspección ocular y el informe técnico jurídico preliminar, lo que es un paso fundamental, que quita cargas y responsabilidades a las personas naturales que desean obtener la adjudicación; así mismo, importante para obedecer a al principio de eficiencia y celeridad frente a la política rural enfocada principalmente en la utilidad pública de acuerdo a la función social del Gobierno Nacional que tiene como prioridad la protección e intereses de los campesinos de acuerdo a sus necesidades, sin embargo, hay otro requisito dentro de esta primera etapa y es la inclusión en el RESO que al ser una herramienta nueva para el Estado Colombiano y en su implementación puede llegar a generar demoras administrativas frente a la inclusión del solicitante.

Acorde a las demás etapas administrativas su aplicación y verificación después de que se determina si es procedente continuar con el proceso de adjudicación en la etapa preliminar, la continuidad en las siguientes etapas de apertura y exposición de resultados se desarrollan de una forma netamente procedimental donde el Estado cumple su deber bajo los términos establecidos y reglados por la norma, para lo que esto nos lleva a la última etapa de decisiones y cierre administrativo que evita dilataciones injustificadas a la hora de emitir resolución de adjudicación o negación de adjudicación bajo los parámetros dados por la Ley 1437 de 2011.

Dado lo anterior, el tiempo establecido regularmente para el procedimiento único reglamentado es de aproximadamente seis (6) meses, para lo que desde el año 2017 que comenzó su implementación hasta el año 2020 según datos entregados por la Agencia Nacional de Tierras mediante la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión dirigido para el desarrollo de este estudio la cantidad de bienes baldíos adjudicados durante los años 2018, 2019 y 2020 ha sido de la siguiente manera:

**Tabla 2. Bienes baldíos adjudicados en zonas no focalizadas persona natural.**

<b>POR DEPARTAMENTO</b>	<b>AÑO 2018</b>	<b>AÑO 2019</b>	<b>AÑO 2020</b>	<b>TOTAL</b>
ANTIOQUIA		11		11

ATLÁNTICO		5		5
CAQUETA		10		10
NARIÑO		6		6
<b>Total general</b>		<b>32</b>		<b>32</b>

Fuente: Agencia Nacional de Tierras. (2020)

Aparentemente según las cifras enunciadas anteriormente, dadas por la entidad competente; treinta y dos (32) adjudicaciones de bienes baldíos, no es una cifra que produzca gran impacto pero que con base a lo que se ha nombrado durante el transcurso de este artículo de investigación, la fecha de implementación del Decreto Ley 902 de 2017, se relaciona que las solicitudes de adjudicación tuvieron que ser presentadas a finales del año 2017 y tras su puesta en funcionamiento, aplicabilidad y conocimiento para los funcionarios y comunidades campesinas, sus datos se encuentran bajo el criterio de la autora como razonables en el tiempo transcurrido durante tres (3) años.

Tras los argumentos expuestos con antelación, consideró que efectivamente desde el punto de vista jurídico el régimen actual impuesto por el procedimiento único es más flexible y eficaz en comparación con el régimen establecido en la Ley 160 de 1994 frente a las necesidades que surgieron con el paso del tiempo en el campo.

## Conclusiones

Este artículo de investigación buscó analizar y determinar de manera fundamental si en definitiva la política agraria implementada por el Gobierno Nacional tras el Acuerdo Final para promover y proteger las necesidades de las poblaciones campesinas, ha mejorado realmente las condiciones para el acceso progresivo a la propiedad de la tierra con respecto al Régimen contemplado inicialmente en lo que corresponde a la adjudicación de bienes baldíos rurales.

Lo anterior, tuvo cabida a causa de la disputa por la tierra que durante el transcurso de la historia de Colombia ha sido un tema de conflicto principal en el país, por lo que su incidencia a la propiedad por parte de los campesinos frente a los bienes baldíos mediante el régimen de adjudicabilidad, es uno de los ejes centrales de las políticas agrarias contempladas por el Gobierno Nacional frente a su función social y deber constitucional de garantizar los derechos de las poblaciones campesinas respecto el acceso progresivo a la tierra.

Por esta razón, la Ley 160 de 1994 en principio fue la respuesta a los intereses de los campesinos en su derecho de acceso a la tierra, donde el Estado brindó una solución a las necesidades del campo colombiano, no obstante; a través del Decreto Ley 902 de 2017, el cual fue expedido a partir del punto número uno relacionado con la Reforma Agraria Integral del Acuerdo Final firmado en el año 2016 entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP; se dio inicio a un nuevo procedimiento único y una menor cantidad de requisitos exigidos a los campesinos y trabajadores del campo con vocación agraria.

Por ésta razón, se realizó un estudio minucioso respecto al procedimiento jurídico establecido tanto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, con el fin de determinar si realmente el decreto subsanó los inconvenientes que presentó la Ley 160 de 1994, de cara al cumplimiento de los principios de eficacia y celeridad. A lo que, se logró establecer que si bien, la Ley 160 de 1994 reglo un procedimiento y unos requisitos que para su momento ayudaron de cierta forma a la adjudicación de bienes baldíos rurales, tuvo importantes vacíos legales que afectaron directamente a la formalización y acceso a la tierra, posponiendo el progreso de la calidad de vida de las poblaciones con menos recursos que trabajaban la tierra desde la informalidad y el avance de seguridad jurídica y utilidad pública que ejerce la norma.

Como se pudo apreciar en el análisis realizado, la misma establecía un procedimiento rígido y excluyente debido a que no contemplaba diferentes situaciones de las personas interesadas en ser sujeto de acceso a tierras con requerimientos tan estrictos y etapas tan exhaustivas que fueron poco favorables para el campesino de bajos recursos frente a la adjudicación y formalización de la propiedad; adicionalmente que esta ley no tuvo en cuenta las necesidades de algunas zonas del país por lo que dirige su objetivo principal a zonas focalizadas creando una mayor brecha de desigualdad y equidad para los campesinados, lo que generó un atraso jurídico evidente teniendo en cuenta los tiempos entre una fase y otra y las adjudicaciones de baldíos en zonas no focalizadas a persona natural lo cual constaba desde cinco (5) y hasta veinte (20) años (Presidencia de la República, 2017). Con base a todos los formalismos existentes en la norma; lo que generó un considerable atraso jurídico y social evidente en el progreso del problema agrario colombiano.

Por ésta razón, el Gobierno Nacional Colombiano, tras la reforma rural integral mediante el Decreto Ley 902 de 2017 a través de su único procedimiento, que tiene por objetivo mejorar y

cumplir con el fin de seguridad jurídica y utilidad pública hacia las poblaciones campesinas más vulnerables para adelantar el acceso y formalización de la tierra. Para lo que, desde el punto de vista jurídico de la autora y frente a lo establecido durante el transcurso de esta investigación, es evidente que esta norma mejora de forma eficaz las condiciones y necesidades planteadas y requeridas por los campesinados, logrando subsanar las dilataciones presentadas en el régimen de la Ley 160 de 1994; ya que esta norma al unificar y eliminar etapas y requisitos administrativos innecesarios; abre las puertas a la inclusión de todas las personas con el fin de favorecer a todo el territorio rural, como las zonas no focalizadas. Así mismo, promueve el cumplimiento de los principios de eficacia y celeridad, por lo que el Decreto Ley 902 ha permitido que la Agencia Nacional de Tierras cumpla con su objeto principal de garantizar la función social de la propiedad y el acceso progresiva a la misma.

Aunque actualmente no se puede plantear con certeza que el Decreto Ley 902 de 2017 cumple o va a cumplir a cabalidad con los objetivos interpuestos por la Reforma Rural Integral, a largo plazo se podrá evidenciar si esta norma alcanza con precisión todos los compromisos trazados por el Gobierno Nacional respecto a la terminación del conflicto y transformación de la propiedad rural.

### **Referencias Bibliográficas**

Absalón, M. (2009). La reforma rural una deuda social y política. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Agencia Nacional de Tierras. (2017) Guía Operativa Para El Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/POSPR-G-006-GUIA-OPERATIVA-PARA-EL-RESO.pdf>.

Agencia Nacional de Tierras. (2018). Procedimiento de adjudicación de baldíos a personas naturales. Colombia. Recuperado de <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/ACCTI-P-003-ADJUDICACION-DE-BALDIOS-A-PERSONAS-NATURALES-V-2.pdf>

- Agencia Nacional de Tierras. (2018). Respuesta a la petición con Radicado ANT No. 20186200553932. Sucre. Recuperado de: [https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2019/08/20184200423021\\_82768.pdf](https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2019/08/20184200423021_82768.pdf)
- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de economía institucional*, 16(30), 131-169. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3780>
- Bohórquez, J. (2015). Ley de víctimas y restitución de tierras: un estudio sobre la eficacia real del proceso restitución de tierras. (Tesis de Pregrado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.
- Camargo, S. (2018). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Diálogos De Saberes*, (48), 25-45. Recuperado de: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4377>
- Chávez, E., Cubides, J., & Vivas, T. (2016). Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia (1st ed.). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia. Recuperado de: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14313/4/Derechos-humanos-paz-y-posconflicto-en-Colombia.pdf>
- Claudia Jimena Cuervo (2018) Acuerdo 58 del 16 de abril del 2018. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.
- Congreso de la República de Colombia (1912) Ley 110, Código Fiscal. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1959). Ley 2 de 1959. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1961). Ley 135 de 1961. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1728 de 2014. Bogotá.

- Consejo de derechos humanos ONU. (2013). Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf)
- Contreras, D. (2016). El problema del acceso a la tierra desde la ley 160 de 1994; un análisis del discurso desde el análisis narrativo de Emery Roe y la metodología. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (7 de diciembre de 1995). Sentencia C-595, [M.P. Carlos Gaviria Díaz]
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. DANE. (2014). Censo agropecuario 2014. Disponible en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).
- Durán, G. (2016). Análisis económico de los bienes baldíos en Colombia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12282/ANA%CC%81LISIS%20ECONO%CC%81MICO%20DE%20LOS%20BIENES%20BALDI%CC%81OS%20EN%20COLOMBIA%2013-04-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fajardo, D. (2002). La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. *Revista Reforma Agraria Colonización y Cooperativas*, (1), pp.4-20. Recuperado de: <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2008/12/tierra-poder-y-reforma-dario-fajardo-2002.pdf>
- García, A & Villegas, H. (2012). La función social de la propiedad en las constituciones colombianas. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Grupo de Investigación Conflicto, región y sociedades rurales. (2016). *Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de <https://conflictoysociedadesrurales.wordpress.com/> y [www.etnoterritorios.org](http://www.etnoterritorios.org)
- Guerrero, S. (2019). Zonas de reserva campesina como entidad territorial: construcción de la democracia participativa y fortalecimiento de la descentralización administrativa. *Revista*



*Universitas Estudiantes 19*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/43815>.

Instituto Latinoamericano para una sociedad y un Derecho Alternativo - ILSA. (2015). Adjudicación de predios baldíos: Mecanismo para el acceso a la tierra. Departamento para la Prosperidad Social. Recuperado de: [http://ilsa.org.co/documentos/Mod\\_4.pdf](http://ilsa.org.co/documentos/Mod_4.pdf).

Instituto Colombiano de Antropología e Historia. (2017). Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia Documento técnico elaborado por el ICANH. Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017. Bogotá, Colombia: Ministerio de Cultura.

Junguito, R., Perfetti, J & Delgado, M. (2017). Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal. *Fedesarrollo (1)*, pp. 28-47. Recuperado de: [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3344/CDF\\_No\\_55\\_Febrero\\_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3344/CDF_No_55_Febrero_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Manrique, L. (2018). La ineficacia de la reforma agraria en Colombia. *UN periódico digital*. Recuperado de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-ineficacia-de-la-reforma-agraria-en-colombia/>

Melo, A., Ramírez, J., Forero, J & Uribe, D. (2016). Acuerdos de La Habana, reforma rural integral y su enfoque étnico. Bogotá. Recuperado de: <http://www.porlatierra.org/docs/36513494f9992dff6066e0873c7be06f.pdf>

Mendoza, A. (2017). ¿Acumulación irregular de tierras adjudicadas como baldíos? Dudas ante la expedición de la Ley Zidres y su posible disonancia con lo acordado en La Habana. (Trabajo de Grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

Miguel Samper Strouss (2017). Resolución 191 del 12 de febrero. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras Colombia.

Miguel Samper Strouss (2017). Resolución 1384 del 5 de octubre. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Comunicado de Prensa sobre la liquidación del Incoder. Bogotá, Colombia: Min Agricultura.

Myriam Carolina Martínez (2019). Resolución 7625 del 17 de junio. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras Colombia.

Núñez, R. (2017). El alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017 en la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC. Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2013). Baldíos. Colombia: Ministerio de Agricultura. Recuperado de <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf>

Odile, H. (2019). Políticas agrarias, reformas del estado y adscripciones identitarias: Colombia y México. *Anal. político, Número 34*, p. 3-25, 1998. ISSN impreso 0121-4705, Bogotá.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz Colombia. (2016) Colombia: El Acuerdo Final de paz. La oportunidad para construir paz. (Cartilla completa del Acuerdo). Colombia, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5a874f254.html>.

Organización Internacional para las Migraciones & Instituto Latinoamericano para una sociedad y un Derecho Alternativo - ILSA. (2015). La participación política de las comunidades rurales: Eje de construcción de los nuevos territorios de paz, Bogotá. Recuperado de: [http://ilsa.org.co/documentos/Mod\\_4.pdf](http://ilsa.org.co/documentos/Mod_4.pdf)

Parra Páez, A. M. (2017). Retos en la implementación de la reforma rural integral de paz. (Trabajo de Grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

Presidencia de la Republica de Colombia. (2015). Decreto 2363. Creación Agencia Nacional de Tierras - ANT. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. Bogotá.

- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto Ley 902 de 2017. Bogotá.
- Ramirez, C. (2011). El problema agrario en Colombia: Causas y posibles soluciones. (Trabajo de Grado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Restrepo, J. (2009). Historia de la república de Colombia en la América Meridional. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Rodríguez, L. (2017). Las minorías campesinas, un llamado garantista al ordenamiento jurídico. (Trabajo de Grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.
- Tenera, F. (2019). El concepto de “bien baldío rural”. *Revista Anuario de Derecho Privado*, (01), 73-108. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.198>
- Tobón, G. (2017). La Reforma Rural Integral y el Decreto-Ley 902/2017. Desafíos y amenazas en su implementación. *Revista Semillas* 67-68. Recuperado de <https://www.semillas.org.co/es/la-reforma-rural-integral-y-el-decreto-ley-902-2017-desafos-y-amenazas-en-su-implementacin>
- Torre, F., Vargas A. y López M. (2007). Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el Surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia. Universidad de los Andes, Bogotá.