



Revocatorias de los actos administrativos que otorgan títulos de propiedad a predios rurales por una errada recolección de información probatoria mediante el método de barrido predial

William Samir Moreno Calderón

Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Colombia, Bogotá. D.C., Colombia.

williammorenoc11@hotmail.com

Recibido: Julio 26, 2022.

Recibido en su versión corregida: Septiembre 28, 2022.

<https://doi.org/10.54606/Sextante2022.v27.04>

Aceptación: Octubre 17, 2022.

Cómo citar: Moreno Calderón, W. S. (2022). Revocatorias de los actos administrativos que otorgan títulos de propiedad a predios rurales por una errada recolección de información probatoria mediante el método de barrido predial. *Revista Sextante*, 27, pp. 26 - 33, 2022.

Resumen

La reforma rural ha sido frecuentemente concebida como una ambición de la institucionalidad y la sociedad colombiana, puesto que el agro ha sido históricamente ignorado, silenciado y maltratado por parte de algunos sectores comunitarios, esto como consecuencia de la posición dominante del sector empresarial, que ha reducido la importancia del trabajador agrario al lesionar sutilmente sus derechos y oportunidades (Presidencia de la República, s. f.) En efecto, el derecho agrario ha sido abstraído del derecho privado, específicamente del derecho civil, sufriendo un proceso de constitucionalización con miras a generar una legislación mucho más proteccionista, siendo necesario que el Estado equilibre la economía rural con la urbana, permitiéndose el establecimiento de un plano de equilibrio entre las oportunidades empresariales y las campesinas. Por tanto, el surgimiento de la firma de los acuerdos de La Habana, donde se concretó la terminación del conflicto armado entre el Gobierno de la República y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C.). Así, se decretó la institucionalización de una reforma rural en aras de otorgar mayores y mejores oportunidades al agro colombiano. En ese orden de ideas, mediante el Decreto Ley 902 del año 2017 se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final, esto en materia de tierras; específicamente para determinar el procedimiento para el acceso y formalización a través del Fondo de Tierras. Por otro lado, se promovió un proceso de formalización de tierra que ya había iniciado mediante una legislación anterior con el propósito de reconocer la titularidad de los predios trabajados por los campesinos, siempre y cuando dicho reconocimiento no afecte la propiedad privada y los derechos legalmente reconocidos a terceros (Presidencia de la República, 2017).

Palabras clave: Acceso a tierras, Acuerdo de paz, Derecho agrario, Decreto ley 902 de 2017, Fondo de tierras.

Revocations of administrative acts that grant property titles to rural properties due to an erroneous collection of evidentiary information by means of the land survey method

Abstract

Rural reform has always been an ambition of Colombian institutions and society, since agriculture has historically been ignored, silenced, and mistreated by some community sectors and circumstances, this because of the dominant position of the business sector, the which has reduced the importance of the agricultural worker with a view to subtly injuring his rights and opportunities. To this end, agrarian law was abstracted from private law, specifically civil law, undergoing a process of constitutionalization with a view to generating much more protectionist legislation, making it necessary for the State to balance the rural economy with the urban one, allowing the establishment of a plane of balance between entrepreneurial and peasant opportunities. Therefore, because of the signing of the Havana agreements, in which the termination of the armed conflict between the Government of the Republic and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (F.A.R.C.) was finalized, the institutionalization of a rural reform, with a view to granting greater and better opportunities to Colombian agriculture. Thus, through Decree Law 902 of the year 2017, by which measures are adopted to facilitate the implementation



of the Comprehensive Rural Reform contemplated in the Final Agreement on land matters, specifically the procedure for access and formalization and the Fund of Land, a land formalization process was promoted that had already begun through previous legislation, this with a view to recognizing the ownership of the farms worked by the peasants, as long as said recognition does not affect private property and the legally recognized rights to third parties.

Keywords: Access to land; Agrarian law; Decree law 902 of 2017; Land fund; Peace agreement.

1. Introducción

En Colombia existen problemas de desigualdad en relación con la propiedad de la tierra y la sobreutilización de esta, lo que se traduce en la alta concentración de la propiedad, la utilización deficiente, el desempleo rural y la pobreza, tales problemáticas han demostrado la necesidad de una reforma agraria desde comienzos del siglo XX.

No hay mayor problema en Colombia que el agrario y la distribución equitativa de la tierra. Colombia ha vivido diversas reformas a los regímenes de tierras durante los últimos 100 años, en ese trasegar histórico, la necesidad de claridad sobre la estructura y tenencia de la tierra en Colombia ha sido un imperativo por el que muchos gobiernos han intentado encontrar la fórmula más efectiva.

Esta deuda histórica del Estado se profundizó con el conflicto armado, que puso en medio del fuego a miles de campesinos obligándolos a dejar sus tierras. En su oportunidad, el Centro Nacional de Memoria Histórica señaló mediante el estudio relacionado con el manejo de tierras y territorios que

“El conjunto de trabajos publicados por el CNMH sobre tierras y territorios, ofrece una visión general y amplia sobre el problema agrario no resuelto del país y la incidencia del conflicto armado sobre la población rural. Muestra, en primer lugar, que el acaparamiento de la tierra por las élites regionales creó una estructura concentradora y excluyente del campesinado, que se vio forzado a colonizar territorios sin presencia estatal ni infraestructura, y que en ellos se incubó la fuerza de las guerrillas y posteriormente se expandieron los cultivos ilícitos, configurando los ingredientes para el agravamiento de la violencia” (Yamile Salinas y Juan Zarama, 2012).

2. El estado colombiano y el campesino

El Estado social de derecho y la sociedad colombiana tienen una deuda histórica con el agro, puesto que se ha centrado la atención y los recursos hacia las necesidades y oportunidades de las grandes ciudades; en efecto, se silenciaron, omitieron e ignoraron las oportunidades de los campesinos, los cuales fueron sometidos a un neo-feudalismo normalizado moralmente.

Esta circunstancia se agravó como consecuencia del conflicto armado interno colombiano, que desató una ola de violencia exagerada sobre los espacios rurales, siendo los

Campesinos, especialmente, victimizados como consecuencia de estas hostilidades.

En consecuencia, la propiedad y titularidad de la tierra fue afectada a partir de una confusión e inestabilidad, siendo la reforma agraria una necesidad con miras a actualizar el reconocimiento de los derechos generales y particulares de los campesinos, que han sido despojados violentamente de sus predios o ignorados institucional y socialmente en el ejercicio de su oficio.

Así las cosas, la materialización de los acuerdos de La Habana, donde el gobierno se comprometió a ofrecer mejores y mayores garantías para el campesinado, estableció la obligatoriedad de iniciar un proceso de formalización de predios, el cual fue regulado mediante el Decreto Ley 902 del año 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”. (Presidencia de la República, 2017).

Sin embargo, y contrario a lo regulado en la norma, se presentaron anomalías durante el proceso de recolección de pruebas con el fin de promover dicha formalización, labor adelantada originalmente por el Ministerio de Agricultura, siendo esta labor corregida actualmente por la Agencia Nacional de Tierras (Agencia Nacional de Tierras, 2019).

3. La protección del campo y los trabajadores agrarios en el ordenamiento jurídico colombiano

Colombia es un Estado social, democrático y constitucional de derecho. Esto quiere decir que las autoridades se encuentran al servicio de la sociedad; en efecto, las entidades tienen la obligación de promover la satisfacción de las necesidades sociales y la protección de los derechos de la ciudadanía, obligación que adquiere especial relevancia cuando se trata de grupos sociales vulnerables o que han sido históricamente discriminación o reducidos.

Dentro de los grupos sociales que históricamente han gozado de escasas garantías para su desarrollo, se destaca el agro colombiano, es decir, el conjunto de campesinos encargados de trabajar la tierra en las zonas rurales del país, los cuales no solo contribuyen a una porción importante de la economía nacional, sino que también son el sustento que permite la alimentación de todos los colombianos.

Es importante resaltar que el diseño de estrategias jurídicas orientadas a la protección y salvaguarda de los campesinos tienen origen en el derecho internacional, dentro de las cuales la Organización de las Naciones Unidas está encargada de sistematizar un compendio de derechos de los trabajadores del agro; documento conocido con el nombre de Declaración sobre los derechos de los

campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, expedido el 19 de julio del año 2013, el cual resume en su preámbulo muchas de las problemáticas actuales de los trabajadores agrarios, postulados que resultan contrarios al principio y derecho a la igualdad, indicando lo siguiente:

“Afirmando que los campesinos son iguales a las demás personas y que en el ejercicio de sus derechos deben estar libres de cualquier forma de discriminación, en particular la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, propiedades, riqueza, nacimiento o cualquier otra condición” (ONU, 2013).

El ordenamiento jurídico colombiano también ha institucionalizado instrumentos jurídicos en aras de proteger a tales ciudadanos como la actividad que desempeñan, estos han sido prolíficamente estudiados por la jurisprudencia constitucional, que reconoce el estado de especial vulnerabilidad y protección de dicho sector social, tal como se plasma en la sentencia de radicado C – 026 del año 2018, expedida por la Honorable Corte Constitucional colombiana, quien resalta la importancia del agro y el trabajo campesino, y su rol como generadores de alimentos y promotores necesarios de la economía nacional, siendo necesario que el Estado proteja estos sujetos de especial relevancia jurídica:

“La Constitución Política de 1991 otorga al trabajador del campo un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los campesinos, partiendo del supuesto de que el fomento al sector agrícola trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos. De manera que, se ha reconocido, como deber del Estado, adelantar acciones especiales en múltiples aspectos, a saber: (i) promoviendo el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y proveyendo distintos tipos de herramientas para asegurar que esa población viva en condiciones dignas; (ii) facilitando el acceso al crédito de los trabajadores agrarios; (iii) procurando el acceso de los niños que viven en el sector rural a la educación con el fin de superar la brecha rural-urbana que existe en materia educativa; (iv) promoviendo los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; (v) incentivando el correcto funcionamiento del sistema de salud; y (vi) facilitando a los habitantes del campo, desde el derecho agrario, la adquisición de la tierra e impidiendo que estos sean desalojados de manera arbitraria”. (Corte Constitucional, 2018)

Como lo plasma la sentencia, son muchas las necesidades generales y particulares de la población campesina; en otras palabras, se deben garantizar los derechos que emanan de la constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico. Conexo a esto, los campesinos gozan de derechos especiales que se ajustan a sus circunstancias particulares, dentro de

los cuales destacan el derecho de acceso a la tierra. Resulta importante como la jurisprudencia aplica el principio y derecho a la igualdad como forma de equilibrio de las dinámicas campesinas, puesto que resulta necesario reconocer la reducción histórica que ha afectado los trabajadores del campo. De hecho, es imposible garantizar equidad entre el campo y los empresarios, siendo obligatorio que los primeros gocen de especial protección constitucional y normativa para la defensa de sus intereses.

En conclusión, la población campesina contribuye un porcentaje importante sobre el desarrollo de la sociedad colombiana, no solo en la generación de productos destinados al consumo masivo de la comunidad, sino a la generación de empleo y el trabajo de la tierra, es por ello que el Estado garantice las condiciones mínimas para el respeto de los derechos generales y especiales de este sector poblacional.

A pesar de la importancia del agro colombiano, los campesinos sufren un atraso representativo en comparación con el desarrollo urbano, esto como consecuencia del abandono institucional, la violencia del conflicto armado y la carencia de un equilibrio entre las labores desempeñadas por estos y sus derechos como grupo social. Como consecuencia, se confirma la existencia de una brecha entre el campo y las ciudades, lo cual resulta contrario al mandato constitucional que ordena equidad socioeconómica y la protección de los grupos sociales en estado de vulnerabilidad.

Motivados bajo estas acentuadas diferencias, el derecho internacional público institucionalizó el derecho de acceso a la tierra por parte de los pueblos campesinos, estrategia orientada a promover reformas agrarias con el propósito de otorgar recursos propios a estos ciudadanos, esto sin desconocer el derecho a la propiedad privada y los intereses de terceros. El derecho de acceso a la tierra de los campesinos como construcción de paz en el posconflicto.

Colombia es un país que siempre ha estado en guerra civiles. Las diferentes generaciones de colombianos siempre han tenido que lidiar con conflictos armados sobrecargados de violencia, siendo los diálogos de la Habana del año 2012 y la institucionalización del marco jurídico para la paz uno de los principales logros institucionales ante esta situación.

Desde un punto de vista normativo, la paz ha sido un concepto que goza de una múltiple naturaleza en el interior del ordenamiento jurídico colombiano, regulación que nace de la Constitución política de Colombia, la cual eleva inicialmente la paz al rango de motivación del constituyente para la promulgación de la nueva Carta magna, postulado impuesto en el preámbulo constitucional que afirma

“El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un

marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución política de Colombia” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Complementario a esto, el constituyente elevó la paz al rango de derecho fundamental y deber de obligatorio cumplimiento, siendo el tema plasmado en el artículo 22 de la Carta magna así: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Finalmente, la *Carta magna* institucionaliza la paz como un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento, plasmando la normatividad lo siguiente:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Complementario a lo plasmado por la constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha interpretado y desarrollado prolíficamente el concepto de paz, considerado no solo como un elemento necesario para la convivencia ciudadana, sino un principio, derecho y deber ciudadano de obligatorio cumplimiento, tal como se plasma en sentencia de radicado T – 365 del año 2018:

“La paz es un elemento esencial del pacto de convivencia plasmado en la Carta de 1991, en la cual se le contempló con una dimensión compleja: como valor, derecho y deber de obligatorio cumplimiento. Además, es presupuesto para la vigencia del Estado social y democrático de derecho y para la efectividad de los derechos fundamentales de todas las personas. El respeto por los derechos humanos es condición de posibilidad para la viabilidad de una sociedad fundada en la dignidad humana, el pluralismo y la democracia, por lo cual la búsqueda de la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución” (Corte Constitucional, 2018)

Similar postulado es plasmado en la sentencia de radicado C-048 del año 2001, expedida por la Honorable Corte Constitucional colombiana, quien reconfirma que la paz es una prioridad no solo institucional sino también social; esto es, cada ciudadano contribuye a la eliminación de cualquier acto de violencia destinado a deteriorar la convivencia pacífica, plasmando la providencia lo siguiente:

“La Carta de 1991 es una Constitución para la paz. En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos

humanos; la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas. Y, también la entiende como un derecho constitucional, que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades. Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No obstante, la generalidad del deber social de propender al logro y mantenimiento de la paz” (Corte Constitucional, 2001)

Posteriormente, esta sentencia resalta la especial e íntima relación entre la paz y el principio de la dignidad humana, puesto que refiere una verdadera vida digna, dado que lleva implícita una vida libre de violencia y agresiones, siendo necesario que el Estado y la sociedad se comprometan por la eliminación de cualquier fuente de agresividades en contra de los ciudadanos.

En conclusión, la paz no debe traducirse únicamente como ausencia de violencia, sino que debe estar presente en todos los escenarios de la vida de los colombianos, es así que el marco jurídico para la paz como forma de justicia transicional, no se agota con la eliminación de las hostilidades entre los enfrentados, sino que procura sentar las bases que extingan cualquier forma de “miniviolenca”, siendo la reforma agraria un elemento importante para promover la equidad en el campo.

Teniendo en cuenta que los campesinos han sido víctimas directas del conflicto armado, siendo sus derechos lesionados sistemática y reiterativamente, resulta necesario el diseño e implementación de estrategias destinadas a recuperar sus intereses. En este sentido, la reforma agraria es un instrumento para equilibrar las relaciones entre campo y ciudad con el fin de reparar el daño sufrido por los campesinos por parte de las fuerzas hostiles y el abandono del Estado.

Aunado a lo anterior, los campesinos han vivido históricamente en un estado de abandono por parte del Estado y el resto de la sociedad colombiana, donde resulta evidente la reducción de sus derechos y el sometimiento a circunstancias que amenazan su integridad, estabilidad y supervivencia. La comunidad internacional como el ordenamiento jurídico colombiano han sido reiterativos en resaltar la importancia del agro y reconocer las necesidades especiales de los trabajadores del campo; motivante para la creación de instrumentos destinados a equilibrar la brecha entre lo rural y lo urbano.

Al respecto, el derecho internacional público y el ordenamiento jurídico colombiano han institucionalizado el derecho de acceso a la tierra de los trabajadores campesinos, reforma agraria destinada a reconocer la titularidad de la tierra a quienes históricamente la han trabajado para el beneficio de otros. Este es el tema tratado y regulado en la

Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales:

“Artículo 4: Derecho a la tierra y al territorio 1. Los campesinos tienen derecho a poseer tierras, a título individual o colectivo, para su vivienda y sus cultivos. 2. Los campesinos y su familia tienen derecho a trabajar su propia tierra y a obtener productos agrícolas, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios. 3. Los campesinos tienen derecho a trabajar las tierras no utilizadas de las que dependen para su subsistencia y a disponer de esas tierras. 4. Los campesinos tienen derecho a administrar y preservar los bosques y las zonas pesqueras y a obtener beneficios. 5. Los campesinos tienen derecho a una tenencia de tierras segura y a no ser desalojados por la fuerza de sus tierras y territorios. No debería procederse a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los campesinos interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. 6. Los campesinos tienen derecho a beneficiarse de la reforma agraria. No se deben permitir los latifundios. La tierra debe cumplir con su función social. Se deben aplicar límites de propiedad en la tenencia de la tierra cuando sea necesario con el fin de asegurar un acceso equitativo a las tierras” (ONU, 2013)

Las controversias asociadas a la distribución y reconocimiento de tierras a los campesinos en Colombia son un proceso que no puede ser tratado desde las perspectivas y dinámicas del derecho privado, siendo necesario examinar la problemática desde una perspectiva constitucional, esto para evitar que la posición dominante de la empresa privada represente una negación o deterioro del mínimo de derechos y garantías esenciales del campesinado colombiano; en efecto:

“Las relaciones agrarias, entonces, no van a ser estrictamente privadas, dentro de la órbita del derecho civil, sino que en buena parte van a estar tuteladas y regladas por el Estado, como árbitro de las necesidades y de los antagonismos de la sociedad rural, no solo en cuanto a las actividades en sí, sino respecto de los sujetos intervinientes. No es la autonomía de la voluntad la rectora de esas relaciones, porque su margen de acción se reduce ante otros intereses superiores a los de los particulares, es decir, los de la comunidad, y donde el beneficio no se dirige para el contratante más poderoso o hábil, como son las reglas del derecho privado, sino a un sector más amplio de la población” (Ramos Bermúdez, s. f.)

En este sentido, al ser los campesinos un grupo vulnerable que históricamente ha sido despojado del mínimo de derechos necesarios para un ejercicio digno de su función, no se pueden someter a estos a la libre competencia promovida por el derecho privado, siendo necesario que el Estado sea proteccionista frente a las garantías de este grupo poblacional, especialmente en lo referente al reconocimiento de tierras a trabajar.

En conclusión, el derecho de acceso a la tierra es una necesidad de actualizar las garantías de los campesinos,

dado que históricamente estos han sido maltratados en el ejercicio de su función. Por tal motivo, resulta necesaria una reforma agraria destinada a equilibrar equitativamente las relaciones entre los escenarios urbanos y rurales, y, más aún, a racionalizar la posición dominante de la empresa privada respecto a su relación con el agro.

Este postulado fue uno de los temas tratados en los diálogos de La Habana, donde emergió la posibilidad de reconocer esta titularidad de tierras, siendo el tópic regulado por el decreto ley 902 del año 2017, por medio del cual se promueve el inicio de una reforma agraria destinada a actualizar la garantía de propiedad de estos ciudadanos.

4. La formalización de la tierra mediante el decreto 902 del año 2017

Teniendo en cuenta la necesidad de promover una reforma agraria para reducir la brecha entre el campo y la ciudad, se debe garantizar el ejercicio de los derechos generales y particulares de los campesinos. Es por esto que el legislador nacional promulgó el Decreto Ley 902 del año 2017, donde 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, instrumento jurídico que regula lo contemplado en los acuerdos de paz de la Habana, donde se promete una reforma agraria con miras a equilibrar las condiciones del agro colombiano, siendo el objeto de la presente norma:

“El presente decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. En aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas. Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente ejercida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos. Todos y cada uno de los procedimientos y fases procedimentales regulados en el presente Decreto deberán desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías constitucionales legales, en particular las del debido proceso, a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional, y serán nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente” (Presidencia de la República, 2017)

Por tanto, se confirma que la finalidad de la norma es promover el acceso a la tierra de la población campesina. En este sentido, resulta necesario que este proceso de reconocimiento no afecte el derecho constitucional a la propiedad privada. Si bien se reconoce la necesidad de los campesinos de recibir beneficios de esta reforma agraria, estas garantías no deben desplegarse en deterioro de los derechos e intereses del resto de la población, siendo la

equidad el criterio para determinar los beneficios de cada ciudadano afectado por la norma.

Respecto a este objeto, la jurisprudencia constitucional en sentencia de radicado C – 073 del año 2018 define la formalización como el proceso de identificación y adecuación de la titularidad de las tierras, siendo necesario que los campesinos gocen de este derecho sin afectar los intereses del resto de la población:

“Las medidas de formalización deben dirigirse a todos los sujetos, y la regla de equidad exige que, quienes tengan la capacidad económica suficiente, contribuyan económicamente para que el Estado pueda hacerlo de forma gratuita frente a los sujetos más vulnerables. La formalización implica la identificación y adecuación legal de los derechos de propiedad que se ejercen sobre predios privados, lo cual resulta necesario para adecuar el campo a la legalidad y eliminar los efectos del conflicto” (Corte Constitucional, 2018)

Como lo plasma la sentencia, el conflicto armado interno colombiano y la violencia que se desprendió del mismo, afectó con inestabilidad el agro colombiano, siendo las tierras y la titularidad de estas lesionadas con inestabilidad y confusión. En consecuencia, resultó necesaria la expedición de la presente norma con miras a equilibrar y racionalizar el acceso a estos predios.

La misma sentencia es reiterativa en resaltar la importancia de una reforma agraria como elemento definitivo del posconflicto, siendo obligatorio que las tensiones generadas durante la guerra. Esta se prestó para actos de desplazamiento y otras formas de confusión en otro a la titularidad de los predios, sea minimizada y en lo posible corregida.

Conexo a esto, la providencia reconoce que el conflicto armado fue en parte consecuencia de la inequidad del campo y la violencia generada en escenarios agrarios, injusticia que fue determinante para el surgimiento de grupos armados al margen de la ley. Así las cosas, la construcción de una paz auténtica debe garantizar la no repetición de las hostilidades, debe llevar implícita una distribución equitativa, racional y proporcional de las tierras agrarias:

“El Decreto Ley 902 de 2017 y en particular su objeto, debe leerse a la luz del contexto normativo del que hace parte. En efecto, la reforma rural integral es una meta programática de alta complejidad, que no solo pretende democratizar el acceso a la tierra, a través de herramientas que prioricen la adjudicación y formalización de tierras a la población campesina más vulnerable, sino que se trata de la creación de todo un andamiaje jurídico e institucional que permita hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra” (Corte Constitucional, 2018)

Posteriormente la sentencia establece que, si bien el mencionado decreto de ley contribuye o ayuda a la solución

del problema de la distribución inequitativa de la tierra en Colombia, el aporte de este es solo una parte para el mejoramiento de esta circunstancia, siendo la reforma agraria un tema demasiado ambicioso y justificable mediante múltiples cambios jurídicos susceptibles de ser llevados a la realidad.

“Evidentemente, las medidas implementadas a través del decreto analizado no pretenden realizar toda la reforma rural, sino una parte, aquella que resulta más urgente e indispensable para la estabilización del posconflicto y que, dentro de un proceso gradual que llevará más de una década, supone un primer paso prioritario, por estar dirigido a beneficiar a las personas más vulnerables, frente al problema que ha sido identificado como la causa más relevante del conflicto armado colombiano que se pretende superar” (Corte Constitucional colombiana, 2018)

Otra sentencia expedida por la misma corporación judicial, de radicado A – 381 del año 2017, interpreta y enumera el objeto del mencionado decreto ley, el cual regula todos los aspectos relevantes y necesarios para garantizar el acceso equitativo a la tierra por parte de los campesinos, plasmando el texto lo siguiente:

“El Decreto Ley 902 de 2017 tiene como objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. Para lo anterior: (i) desarrolla una política que pretende ser integral en la intervención para crear fuentes de acceso a la tierra rural; (ii) determina los sujetos de acceso a la tierra rural y los mecanismos de formalización de la propiedad; (iii) crea un registro de sujetos de ordenamiento RESO; (iv) crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral; (v) regula las formas de acceso a la tierra, lo cual incluye subsidios y créditos; (vi) establece los mecanismos de formalización de la propiedad privada con el fin de dotar de seguridad jurídica estos derechos; y, finalmente, (vii) implementa un procedimiento único para el ordenamiento social de la propiedad rural” (Corte Constitucional colombiana, 2017)

En conclusión, el proceso de formalización de tierras es un proyecto ambicioso que vio la luz como consecuencia de los acuerdos de La Habana, cuyo acuerdo busca promover el fortalecimiento de las garantías y derechos de los campesinos, especialmente las asociadas al reconocimiento de tierras, siendo este el pago de una deuda histórica del Estado y la sociedad con el campesinado colombiano, dado que resulta inadmisibles que en pleno siglo XXI el agro aún este sometido a un sistema de propiedad feudal.

5. Anomalías en el proceso de recopilación de pruebas en el procedimiento de formalización de predios de los campesinos

Con fundamento a lo plasmado en la norma, la entidad encargada de iniciar actualmente el proceso de formalización de predios es la Agencia Nacional de Tierras, entidad creada por el Decreto 2363 del año 2015, Por el cual

se crea la Agencia Nacional de Tierras - ANT, se fija su objeto y estructura, entidad encargada de ser la máxima autoridad en lo referente al manejo y administración de tierras en el interior del país, siendo su finalidad elemental, racionalizar y facilitar el acceso de a la tierra e institucionalizar seguridad jurídica en torno a dicha propiedad, tal como lo plasma la citada normatividad:

“Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de Nación, tendrá por objeto la política ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar acceso a como factor productivo, lograr la seguridad jurídica ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación” (Presidencia de la República, 2015)

Dentro de las funciones elementales de la Agencia Nacional de Tierras, se destaca contribuir al impulso de la reforma rural prometida en el acto legislativo 01 del año 2017, el cual prometió garantizar el acceso a las tierras por parte de los campesinos, siendo este un esfuerzo por formalizar los predios usados para el trabajo agrario; esto es el tema regulado en la citada normatividad: “Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes: 7. Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida” (Presidencia de la República, 2015).

Resulta importante resaltar que la Agencia nacional de tierras ha usado insumos probatorios provistos por el Ministerio de Agricultura en aras de verificar la validez de las pretensiones realizadas con base en su objeto, como se puede verificar en las Resoluciones mencionadas más adelante, sin embargo, dada la ineficacia del Ministerio de Agricultura en el rastreo y recopilación de dicha información, ha habido confusión en torno al alcance de dicho soporte técnico, siendo necesario adelantar un proceso de corrección y revocatoria de resoluciones previamente expedidas, esto acorde con lo plasmado en el Decreto 1465 del año 2013, así:

“De conformidad con lo establecido en los incisos 6º. y 7º. del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, el INCODER podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente”.

Múltiples antecedentes administrativos han demostrado la diligencia e importancia de la revocatoria, la cual ha permitido corregir actuaciones jurídicas negligentes o malintencionadas. Esta ha sido una estrategia para blindar con eficacia la función cumplida por la entidad, siendo estos algunos de los antecedentes:

“En el año 2019 mediante Resolución No.15362, la Agencia Nacional de Tierras realizó la revocatoria de la Resolución No. 820600 del año 2018, por medio de la cual se había reconocido el derecho a formalización de una persona que hacía más de 20 años no ejercía como amo y señor del predio, esto en deterioro de la figura de la prescripción adquisitiva de dominio, puesto otra ciudadana era la que gozaba de autenticidad en torno a esta pretensión, siendo necesario el restablecimiento de sus tierras” (Agencia Nacional de Tierras, 2019b).

Similar situación ha sido documentada en la Resolución No.15363 del año 2019, por medio de la cual se efectúa la revocatoria de la Resolución No. 8439 del año 2019, en la cual se adjudica una tierra en favor del peticionario, dicha situación posteriormente fue verificada por la Agencia Nacional de Tierras, demostrándose la existencia de inexactitudes en torno a las dimensiones del predio, iniciándose un proceso de corrección que exigía la revocatoria del anterior documento jurídico (Agencia Nacional de Tierras, 2019c).

En el año 2019 fue documentada la Resolución No.15361, por medio de la cual se efectúa la revocatoria de la Resolución No. 7026 del año 2018, donde se establecieron linderos inexactos frente a la tierra objeto de la solicitud, situación que fue posteriormente corregida por la Agencia Nacional de Tierras, demostrándose la importancia de esta figura en el marco de la reforma rural colombiana (Agencia Nacional de Tierras, 2019a).

En suma, la figura de la revocatoria de resoluciones, en el marco de la política de formalización de tierras como elemento necesario y esencial del posconflicto, han sido un instrumento necesario para garantizar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de esta función, siendo obligatorio que las adjudicaciones de predios sean efectuadas más allá de cualquier margen de error, puesto que solo de esta forma se puede promover una reforma agraria o un replanteamiento rural diligente.

6. Conclusiones

El proceso de formalización de predios como elemento que emana de la reforma rural prometida en el marco de los acuerdos de paz de La Habana es una política orientada a potencializar los derechos y garantías de los campesinos, la clase social históricamente discriminada e ignorada por parte del Estado, donde resulta necesario el cierre de la brecha entre lo urbano y lo rural, debido a que históricamente las grandes ciudades han gozado de las grandes inversiones de recursos, mientras que los campesinos y trabajadores agrarios han sido silenciados en sus necesidades.

El proceso de formalización de tierras debe de ser efectuado más allá de cualquier margen de error, debido a que una reforma rural efectiva debe respetar la realidad y garantizar una autentica defensa de los derechos de los campesinos. Por tanto, resulta inadmisibles la presentación

de información inexacta para la adjudicación de predios, siendo la revocatoria una herramienta de la Agencia Nacional de Tierras y la sociedad para garantizar la validez inequívoca de estos procesos, la cual, como se demuestra en el capítulo tercero, es capaz de generar resultados favorables a las necesidades de los campesinos.

Referencias

Asamblea Nacional constituyente. Constitución política de Colombia. Editorial Legis 2018.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado C – 026 del año 2018.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado C – 077 del año 2017.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado T – 365 del año 2018.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado C-048 del año 2001.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado C – 028 del año 2018.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado SU – 655 del año 2017.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado C – 073 del año 2018.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado A – 381 del año 2017.

Gilbert, J. (2013) *Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra*. Ediciones Derecho interamericano de los Derechos

Gómez, F. (2017) *La declaración de derechos de los campesinos y otros trabajadores rurales*. Editorial Ámbito jurídico.

Organización de las Naciones Unidas. (2013) *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.

Pérez, A. (2013) *Derecho a la tierra y al territorio, justicia y zonas de reserva* Sanabria, D. (2019) *El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra*. Instituto colombiano alemán por la paz campesina el caso del Valle del Río Cimitarra. Editorial Universidad Javeriana

Presidencia de la Republica. Decreto ley 902 del año 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”.

Presidencia de la Republica. Decreto 2363 del año 2015, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura, entidad encargada de ser la máxima autoridad en lo referente al manejo y administración de tierras en el interior del país”.

Presidencia de la Republica. Decreto 1465 del año 2013

Ramos, M. (2012) *Derecho agrario y ley 1448 del 2011*. Seminario de capacitación de magistrados de las salas civiles de los tribunales superiores de distrito judicial, jueces civiles del circuito, empleados de la rama jurisdiccional, funcionarios del ministerio de agricultura y desarrollo rural, la superintendencia de notariado y registro y la procuraduría general de la nación. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Agencia Nacional de Tierras. (2019a, octubre 2). Resolución No. 15361 de 2019 [Conjunto de datos]. <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2019/10/RESO-15361.pdf>

Agencia Nacional de Tierras. (2019b, octubre 2). Resolución No. 15362 de 2019 [Conjunto de datos]. En Agencia Nacional de Tierras. <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2019/10/RESO-15362.pdf>

Agencia Nacional de Tierras. (2019c, octubre 2). Resolución No. 15363 de 2019. En Agencia Nacional de Tierras. <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2019/10/RESO-15363.pdf>

Corte Constitucional. (2018, 12 julio). Sentencia C-073/18. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013, 20 junio). *Declaración sobre los Derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

Presidencia de la República. (2017, 29 mayo). Decreto Ley 902 de 2017. Ministerio de Agricultura. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20Ley%20No.%20902%20de%202017.pdf>

Presidencia de la República, O. del A. C. para L. P. (s. f.). *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. www.jep.gov.co. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>

Ramos Bermúdez, M. (s. f.). *Derecho Agrario y Ley 1448 de 2011 [Diapositivas]*. Universidad Javeriana de Cali. https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/derechoagrario.pdf

Yamile Salinas y Juan Zarama. (2012, septiembre). *Tierras y Territorios en las versiones de los paramilitares*. En Centro de Memoria Histórica. Centro de Memoria Histórica. https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/justicia_tierras.pdf