

Documento Técnico

Legislación de acceso a tierras en Colombia

Sneither Efraín Cifuentes

Inti Natalia Castro

David Alirio Uribe Laverde

Diego Balvino Chavez

Colectivo Agrario Abya Yala

Octubre de 2016

Contenido

Introducción	2
1 Marco Constitucional de Acceso a la Propiedad de la Tierra y Derechos Territoriales. 3	
1.1. Normas constitucionales sobre la propiedad y el acceso a la tierra	3
1.2. Normas que amparan el derecho a la tierra y territorio para los pueblos étnicos.....	4
2 Normas que Desarrollan los Mecanismos de Acceso a Tierras para Campesinos, Indígenas y Afrodescendientes.....	6
2.1. Prescripción adquisitiva de dominio	7
2.2. Adjudicación de baldíos.....	8
2.2.1 Antecedentes históricos	8
2.2.2 Principios, requisitos y procedimiento de la Adjudicación de Baldíos.....	9
2.3. Procedimientos agrarios.....	12
2.4. Mercado asistido de tierras.....	15
2.5. Zonas de Reserva Campesina.....	16
2.6. Acceso a la tierra y el territorio para pueblos indígenas y negros.....	17
2.6.1. Dotación y titulación de tierras colectivas a pueblos indígenas.....	18
2.6.2. Titulación de tierras de Comunidades Negras	19
3 Régimen de Acceso a Tierras para el Empresariado y la Agroindustria.....	20
3.1. Zonas de Desarrollo Empresarial	22
3.2. Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social -ZIDRES-.....	22
4 Mecanismos de Reversión de la Propiedad de la Tierra.....	25
4.1. Reversión y revocatoria directa de adjudicaciones de baldíos	25
4.2. Restitución de tierras.....	26
5 Agenda pendiente en el debate legislativo	27
5.1. Acuerdo de Paz de Reforma Rural Integral	27
5.2. Propuestas regresivas para el acceso a tierras	28
5.3. Derechos del campesinado	29
6 Bibliografía	30

Introducción

En Colombia el conflicto armado así como su solución política y la construcción de paz, están estrechamente vinculados a la situación de la propiedad de la tierra y al desarrollo rural. A pesar de la expedición de una profusa normatividad dirigida al desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad, así como normas de reforma agraria y restitución de tierras, en la práctica estas no han tenido una aplicación efectiva.

La legislación agraria en Colombia es una amalgama de intereses de fuerzas políticas y sociales, en la cual se evidencia la pugna entre los sectores terratenientes tradicionales que buscan el mantenimiento del estatus quo. Por un lado, el empresariado que pretende la eliminación de las barreras que bloquean el desarrollo capitalista en el campo, y por otro lado, las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas que luchan por el reconocimiento y defensa de sus derechos territoriales, reivindican otras formas de relacionamiento con la tierra, la pervivencia de sus prácticas sociales, culturales y ancestrales, en contraposición a la articulación de sus territorios al mercado de tierras.

Se evidencia una correlación de fuerzas entre estos sectores como trasfondo político que origina las leyes agrarias, a la par que se reconoce cómo históricamente las dificultades de acceso a la tierra en la ruralidad colombiana se encuentran vinculadas a la expansión funcional del latifundio para la protección de los intereses de grupos dominantes¹.

El presente documento recoge los principales aspectos de la normatividad vigente relacionada con el acceso a tierras y desarrollo rural en Colombia y se divide en cinco partes: (i) las normas constitucionales sobre derechos de propiedad y acceso a la tierra para campesinos, indígenas y afro descendientes; (ii) la normativa reglamentaria sobre cada uno de los mecanismos existentes para promover el acceso a la tierra y la formalización de los derechos de propiedad (se mencionan la prescripción adquisitiva de dominio, la adjudicación de baldíos, los procedimientos agrarios especiales, las Zonas de Reserva Campesina, entre otros); (iii) los mecanismos de acceso a tierras para el desarrollo de proyectos agroindustriales sobre las Zonas de Desarrollo Empresarial y las Zonas de interés Nacional de Desarrollo Rural Económico y Social; (iv) los mecanismos de reversión en cuanto a la recuperación de tierras baldías indebidamente ocupadas y los mecanismos que establece la Ley 1448 de 2011 para la reversión del despojo ocasionado con ocasión o en el contexto del conflicto armado; y (v) la agenda legislativa pendiente en temas de tierras y desarrollo rural donde se encuentra lo concerniente al desarrollo del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, en lo relacionado con el punto uno de la

¹Al respecto, el maestro Fals Borda en consideraciones que conservan plena vigencia afirma que: *“La posesión de la tierra confiere poder. Esto es cierto en las sociedades agrarias, es decir, en aquellas que funcionan principalmente con base en la explotación agrícola y pecuaria. Como ese era el caso en la época de la colonia –y lo sigue siendo hasta hoy en Colombia–, quienes emprendieron la ocupación se preocuparon por arreglar las formas de adjudicarse tan importante elemento, como es la tierra, como medio básico de producción. El resultado fue el latifundio, en cuya formación cumplió papel fundamental el Estado, como representante de los intereses de clase de los grupos dominantes”*. Orlando, Fals Borda. Historia de la cuestión agraria en Colombia. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1994. P. 41.

agenda de negociación, esto es, la Reforma Rural Integral y los principales proyectos que se encuentran en trámite en el Congreso de la República.

Nota. Las entidades encargadas de las políticas de ordenamiento social de la propiedad y de desarrollo rural y agropecuario en Colombia han mutado con relativa frecuencia a partir de la expedición de la Ley 160 de 1994. Inicialmente estuvieron en cabeza del Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA- (1994-2003), creado desde 1961, luego este se suprime y da paso al Instituto Colombiano de Desarrollo rural -INCODER- (2003-2015). Tras graves problemas de corrupción e ineficiencia, el INCODER es liquidado y estas funciones fueron adjudicadas a 4 entidades creadas para tal efecto, de las cuales la **Agencia Nacional de Tierras -ANT-** (Decreto 2363 de 2015) fue erigida como máxima autoridad sobre el ordenamiento social de la propiedad rural. La mayoría de normas a las que se hará referencia en el cuerpo del documento hacen mención al INCORA o al INCODER, aclarando que actualmente sus funciones son desempeñadas por la ANT.

1. MARCO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y DERECHOS TERRITORIALES

1.1. Normas constitucionales sobre la propiedad y el acceso a la tierra

La Constitución Política de 1991 en su artículo 58, a la vez que garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, también determina que le es inherente una función social y ecológica que conlleva obligaciones. Al respecto, es preciso indicar que en Colombia las limitaciones al derecho a la propiedad derivadas de la función social fueron introducidas a partir de la reforma constitucional de 1936, a partir de la cual se permitió la expropiación administrativa o judicial por motivos de “utilidad pública” o “interés social”.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, estos dos criterios imponen una carga de justificación especial, dadas las consecuencias de protección y priorización causadas con su declaratoria para limitar derechos. Sobre este particular refiere la Corte:

“Como consecuencia de la atribución de tales funciones al derecho de propiedad, la Constitución facultó al legislador para definir la necesidad de expropiar ciertos bienes de los particulares, cuando el interés de estos entre en conflicto con la realización de un interés público o social. En contraste, si no se hace explícita la existencia de una incompatibilidad entre el título privado de propiedad y el provecho general y además el motivo es expreso y no general se dará paso a la intervención arbitraria del Estado sobre los derechos y libertades individuales (...)”².

² Corte Constitucional, sentencia C-229 de 2000. MP. Rodrigo Escobar Gil.

Por su parte, el artículo 64 establece como deber del Estado: *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...) con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*. Asimismo, el artículo 65 de la Constitución otorga a la producción de alimentos especial protección por parte del Estado otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, así como promoviendo la investigación y transferencia de tecnología para la elaboración de materias primas de origen agropecuario con la finalidad de aumentar la productividad.

Además, el artículo 66 de la Constitución contempla que deben establecerse condiciones especiales de crédito agropecuario, tomando en consideración los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a esa actividad relacionados con calamidades ambientales.

La Corte Constitucional -como autoridad judicial encargada de guardar la integridad y supremacía de la Constitución- ha señalado que los referidos artículos 64, 65 y 66 tienen el carácter de ordenamientos programáticos porque: *“constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra”*³.

De igual forma, ese Tribunal considera al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, toda vez que pese a las políticas agrarias implementadas con el objetivo de democratizar el acceso a la propiedad rural en Colombia (cuya descripción se realizará en el siguiente apartado) la población campesina continúa sumida en condiciones de pobreza⁴. Por tal razón, la Corte justifica la adopción de acciones afirmativas que permitan una exigibilidad material de sus derechos⁵, lo cual implica un tratamiento privilegiado de su relación con la tierra tendiente a *“establecer una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que (...) la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”*⁶.

1.2. Normas que amparan el derecho a la tierra y territorio para los pueblos étnicos

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendientes por el Estado colombiano nunca ha sido una concesión, ha sido el fruto de su constante lucha y organización social. Para el caso de los pueblos indígenas

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillén Arango.

⁴ *Ibídem*.

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-623 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-006 de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

existen antecedentes muy importantes desde el siglo XIX con la Ley 89 de 1890 *“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”*, la cual reconoció la existencia de tierras indígenas bajo la figura de parcialidades y resguardos, y facultó a los cabildos indígenas para administrar lo relativo a su gobierno económico. Posteriormente, con la Ley 135 de 1961 o ley de Reforma agraria, con la que se abolió de división de los resguardos y el Estado se obligó a titular los resguardos indígenas de manera de colectiva.

Para el caso de las comunidades afro su reconocimiento se dio con la Constitución de 1991, pues esta reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana como parte de sus principios fundamentales (Art. 1), lo cual constituye el reconocimiento de la existencia en el país de comunidades afro y pueblos indígenas, cuyas vidas, territorios y culturas deben ser protegidos por el Estado (art. 7).

En consonancia con lo anterior, la Constitución desarrolla disposiciones para la protección y promoción del acceso a la tierra y sus territorios ancestrales. Así por ejemplo, el artículo 63 establece que las tierras de resguardos indígenas tendrán el carácter de tierras inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo cual implica una protección jurídica fuerte frente al despojo y la descomposición de la vida comunitaria.

Por su parte el artículo 246 establece el carácter jurisdiccional de las autoridades indígenas en sus territorios, lo cual implica que sus autoridades ejercen funciones de autoridades públicas y en tal sentido que los pueblos indígenas se rigen en sus territorios por sus normas y procedimientos propios, siempre que estén ajustadas a la constitución y las leyes. El artículo 268 les otorga el estatus de entidades territoriales, por lo cual se les confiere a los territorios indígenas la autonomía para gestionar sus intereses, el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Estas competencias son desarrolladas en el artículo 330, que prevé entre otros mecanismos de consulta previa para la explotación de recursos naturales en sus territorios. Lo anterior indica que la constitución hace un reconocimiento explícito a la autonomía territorial de los pueblos indígenas, para gobernarse por leyes propias y administrar adecuadamente sus tierras y recursos naturales.

Frente a las comunidades negras, el reconocimiento de sus territorios ha sido muy reciente, y dentro de la constitución de 1991 solamente existe el artículo 55 transitorio que establece la necesidad de expedir una ley que reconociera los derechos territoriales de las comunidades negras que ocupan tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva. Este artículo es desarrollado a través de la Ley 70 de 1993.

2. NORMAS QUE DESARROLLAN LOS MECANISMOS DE ACCESO A TIERRAS PARA CAMPESINOS, INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.

El antecedente más importante en relación con el acceso a la tierra en la legislación colombiana fue la **Reforma Constitucional de 1936**⁷, promovida por el gobierno liberal en ascenso al poder y que se propuso la intervención del Estado en la dirección de la economía para impulsar la industrialización y la consolidación de las relaciones capitalistas. Por primera vez se declaró con fuerza constitucional que la propiedad tenía una función social y comportaba obligaciones, es decir, que la propiedad no era un derecho absoluto y eterno, sino que estaba sujeto al cumplimiento de estos condicionamientos, de lo contrario podría ser expropiada.

En complemento, se expidió la **Ley 200 de 1936** “sobre régimen de tierras”, que tenía por objeto superar el régimen colonial y antieconómico que regulaba el derecho de propiedad, estimulando la productividad y limitando el usufructo de la renta y la subutilización de la tierra. Esta ley es reconocida como el primer intento de reforma agraria en Colombia, una reforma de tipo “marginal”⁸ porque no se propuso atacar el latifundio y la abrumadora concentración de tierras, sino abrir la posibilidad de adjudicar baldíos a los colonos que los explotaban económicamente, con el objeto de incorporar a la economía nacional la mayor cantidad de tierras.

Las anteriores reformas sólo pueden entenderse en el marco de la masificación y agudización de los conflictos entre los terratenientes y el campesinado sin tierra, colono, arrendatario o sujeto a cualquier otra relación servil de trabajo, durante las primeras décadas del siglo XX. Los conflictos se suscitaban por tierras de propiedad privada que eran explotadas por campesinos que ahora reclamaban su dominio, o tierras baldías explotadas por campesinos y que eran irregularmente absorbidas por el latifundio. En ambos casos, los terratenientes hacían uso de acciones posesorias para desalojar a los ocupantes y reafirmar su propiedad como derecho absoluto.

La reforma agraria de 1936 fue un intento de apaciguar la demanda creciente de tierras del campesinado, pero su implementación fue tan deficiente⁹ que sus objetivos no fueron alcanzados, los conflictos por la tierra siguieron latentes, se profundizaron y estallaron nuevamente en el período conocido como “La Violencia”, hito del actual

⁷ Que reformaba la Constitución vigente para la época de 1886.

⁸ Para García Nossa las reformas agrarias de tipo marginal “*son aquellas que expresan una estrategia de preservación histórica de la estructura latifundista por medio de operaciones de diversión táctica, de colonización de tierras baldías en zonas periféricas, de redistribución de latifundios marginales, de ampliación de la infraestructura física por medio de la inversión estatal (...)*”. Cfr. Antonio, García Nossa. *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Bogotá D.C., Colombia, 1973, págs. 48 y 49.

⁹ Nunca fue expedida la reglamentación de extinción del dominio y por tanto no fue aplicada dentro de los 25 años siguientes a la expedición de la ley 200 de 1936. Adicionalmente, la expedición de la Ley 100 de 1944 permitió: (i) que el latifundio extensivo y sub-explotado no fuera expropiado; y (ii) que la aparcería fuera declarada conveniente, frustrando las expectativas de los colonos de lograr el reconocimiento de sus mejoras y la posibilidad de acceder a la tierra que trabajaban.

Conflicto social, político y armado en Colombia. A través de estas reformas se sentaron las bases de dos mecanismos de acceso a la tierra que continúan vigentes en nuestra legislación: (i) la **prescripción adquisitiva de dominio**; y (ii) la **adjudicación de baldíos de la Nación**.

2.1. Prescripción adquisitiva de dominio

El Código Civil colombiano, Ley 57 de 1887, estableció la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes inmuebles cuando estos sean poseídos durante determinado tiempo. Los términos originales de prescripción eran de 10 años para posesiones regulares que requieren justo título y buena fe (prescripción ordinaria) y de 20 años para posesiones irregulares (prescripción extraordinaria). No obstante, sólo hasta la expedición de la **Ley 120 de 1928** fue posible instaurar una acción judicial para **declarar la pertenencia** sobre un bien por prescripción adquisitiva de dominio, ya que antes esta sólo podía ser alegada como excepción a una demanda interpuesta por los propietarios del predio.

La **Ley 200 de 1936** inauguró una nueva modalidad de **Prescripción Agraria**, estableciendo una prescripción adquisitiva de dominio a favor de quién posea durante 5 años continuos un bien de propiedad privada pero creyendo de buena fe que se trata de un bien baldío. La prescripción operaría únicamente sobre los terrenos que hayan sido aprovechados o cultivados con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios. Disposición que sería actualizada mediante la **Ley 4 de 1973**.

Con posterioridad, la Ley 791 de 2002 modificó algunos apartes del Código Civil y redujo los términos de la prescripción adquisitiva ordinaria (a 5 años) y extraordinaria (a 10 años), declarando además que estas pueden invocarse por vía de acción o de excepción, por el poseedor, por sus acreedores o por cualquier otra persona que tenga interés en la declaración de pertenencia.

Finalmente, la **Ley 1561 de 2012** creó un proceso verbal especial¹⁰ para las posesiones regulares e irregulares de **bienes urbanos y rurales de pequeña entidad**. El objeto de esta ley es el acceso a la propiedad de los poseedores y el saneamiento de títulos que conlleven “falsa tradición”¹¹. Respecto a posesiones de predios rurales, se establecen como requisitos: (i) la posesión material, pública, pacífica e interrumpida por término de 5 años para posesiones regulares y 10 años para irregulares; y (ii) que recaiga sobre predios cuya extensión no exceda de una Unidad Agrícola Familiar¹². Para esta

¹⁰ Se trata de un proceso sumario que debe durar máximo 6 meses en primera instancia, y que está guiado por los principios de concentración de la prueba, impulso oficioso, publicidad, contradicción y prevalencia del derecho sustancial. Ley 1561 de 2012, artículos 5 y 23.

¹¹ Se considera *Falsa tradición* actos de disposición debidamente inscritos en los que se trasmite un derecho o bien inmueble sin tener su titularidad, como la venta de cosa ajena, la compraventa de derechos sobre universalidades o la transferencia de derecho incompleto o sin título antecedente.

¹² Ver Infra 2.2. Adjudicación de Baldíos.

modalidad de prescripción, se reconoce la vivienda y la conservación ambiental como formas de posesión material, no solamente la explotación económica.

2.2. Adjudicación de baldíos

El mecanismo privilegiado históricamente en la legislación colombiana para que los y las campesinas sin tierra puedan acceder a la propiedad rural es la titulación de bienes baldíos¹³, política regulada actualmente por la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2664 de 1994¹⁴.

2.2.1 Antecedentes históricos

Como se mencionó con anterioridad, el primer antecedente de esta política fue la **Ley 200 de 1936**, que en su momento estableció dos tipos de presunciones: (i) que se reputan baldíos los predios que no sean poseídos económicamente, esto es, sobre los que no se adelanten hechos positivos de aprovechamiento; y, en contraposición, (ii) que se reputan de propiedad privada aquellos predios que sí son económicamente poseídos¹⁵. Estas presunciones, aunque no tenían el alcance de modificar la naturaleza de un bien baldío, es decir, de trasladar el derecho de dominio, sí les otorgaban prerrogativas a los ocupantes para invocar la protección de la tenencia y para lograr su eventual adjudicación.

Lo anterior, en razón a un principio que sigue estando vigente en nuestro ordenamiento jurídico¹⁶ según el cual los baldíos sólo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por la entidad competente, representando la ocupación una simple expectativa frente a la adjudicación.

El segundo intento de Reforma Agraria en Colombia se materializó a través de la expedición de la **Ley 135 de 1961**, que instauró dos mecanismos novedosos de dotación de tierras sobre un enfoque redistributivo. La “**colonización dirigida**” que consistía en organizar la ocupación y dotación de baldíos bajo un régimen especial de adjudicación gratuita para “trabajadores pobres o de escasos recursos” o a cooperativas de trabajadores agrícolas, en zonas definidas por el Estado, en las cuales primero se reservaba un área para la conservación de los recursos naturales y el establecimiento de infraestructura de servicios públicos, y no menos el 70% restante se destinaba a la

¹³ La Corte Constitucional denomina bien baldío al “terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño” (sentencia T-566 de 1992). El Código Civil colombiano los define como “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto, pertenecen a la Nación” (Artículo 675).

¹⁴ Unificado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071/2015.

¹⁵ Los artículos 1 y 2 de la Ley 136 invirtieron la presunción establecida por la Corte Suprema de Justicia en 1926 conocida como la “Prueba Diabólica”, según la cual se presumía baldía la tierra hasta que el propietario demostrara jurídicamente lo contrario.

¹⁶ Ley 160 de 1994, capítulo XII.

constitución de Unidades Agrícolas Familiares. Y las **parcelaciones y concentraciones parcelarias**, mediante las cuales se adjudicaban predios adquiridos por el Estado a sujetos de reforma agraria, los cuales se comprometían al pago del precio del bien en un término de 15 años con una tasa de interés fija.

El capítulo X de la Ley 135 introdujo la figura de la **Unidad Agrícola Familiar -UAF**¹⁷, aún vigente, estableciendo que los programas de colonización dirigida y parcelación tendrían por objeto la constitución de este tipo de Unidades. En la actualidad la UAF se define -en positivo- como un área de tierra en una Zona Relativamente Homogénea¹⁸ en la que es posible constituir una empresa básica rural para que una familia obtenga ingresos de dos salarios mínimos como excedente capitalizable. En negativo, la extensión del terreno no puede ser mayor que aquella que materialmente pueda ser explotada directamente por la familia adjudicataria.

2.2.2 Principios, requisitos y procedimiento de la Adjudicación de Baldíos

Contando con un nuevo marco normativo definido por el artículo 64 de la Constitución Política que mandata el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la Ley 135 de 1961 fue reemplazada por la **Ley 160 de 1994** por la cual se crea el “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”¹⁹. Esta ley prioriza el mecanismo de “**mercado asistido de tierras**”, del que se hablará más adelante, haciendo excepcional la titulación gratuita de baldíos, procedimiento que se pasa a caracterizar.

¹⁷ El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 la define como: “*Empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio*”.

¹⁸La definición de las Zonas Relativamente Homogéneas y los rangos de UAF vigentes están en las Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998 del extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Expertos en temas agrarios consideran que la caracterización de las Zonas Relativamente Homogéneas se encuentra desactualizada teniendo en cuenta: (i) estudios técnicos ambientales, socioeconómicos y cartográficos recientes, elaborados con sistemas de información geográfica; (ii) cambios en la ruralidad relacionados con infraestructura física y social e inversiones en la agroindustria; (iii) nuevas tecnologías y cambios en los sistemas productivos. La actualización de las UAF ha sido obstaculizada por la agroindustria por la preocupación de que los rangos de adjudicación se reduzcan y, por ende, se reduzcan también los límites a la compra de tierras provenientes de baldíos. Cfr. Jhenifer Mojica Flórez y Miguel Fernando Mejía, *Conocimiento Necesarios Sobre las Tierras Rurales en Colombia*, Oxfam, Bogotá D.C., 2015, págs. 33 y 34.

¹⁹ Se destacan los siguientes objetivos contemplados en el artículo 1 de la ley: i) promover y consolidar la paz a través de la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; (ii) eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierra a campesinos y campesinas de escasos recursos, minifundistas, mujeres cabeza de hogar, indígenas y beneficiarios de programas especiales; (iii) apoyar al campesinado de escasos recursos en la adquisición de tierra mediante créditos y subsidios directos; (iv) fomentar el uso adecuado y social de aguas y tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante su distribución ordenada y racional utilización; (v) garantizar participación y oportunidades a la mujer campesina e indígena en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural; (vi) regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad con sujeción a las políticas de conservación del ambiente y los recursos naturales, así como los criterios de ordenamiento territorial.

La adjudicación de baldíos procede a petición de parte o de oficio y actualmente está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, entidad encargada de administrarlos. Por regla general, las adjudicaciones de baldíos se realizan en UAF. Un **baldío** es un tipo de bien patrimonial, imprescriptible, inajenable e inembargable. Su definición es residual, se considera baldío todo terreno que no demuestre ser de propiedad privada (dominio eminente). También son baldíos aquellos predios que reviertan en propiedad de la Nación como consecuencia de los procedimientos de clarificación o extinción de dominio²⁰.

Son **sujetos de reforma agraria** las personas naturales, empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o que tengan funciones de beneficio social. También lo son los pueblos indígenas y negros que tengan una relación directa con la tierra y la laboren con su propia fuerza de trabajo²¹. Los requisitos para ser adjudicatario como **persona natural** son los siguientes²²:

- ✓ Persona con vocación campesina o trabajador agrario, de nacionalidad colombiana, mayor de 16 años.
- ✓ Haber explotado económicamente el predio por un término no menor a 5 años, salvo tratándose de población víctima de desplazamiento forzado.
- ✓ No tener patrimonio superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes -SMLMV-.
- ✓ Estar explotando 2/3 partes de la extensión solicitada en correspondencia con la aptitud de los suelos y en cumplimiento de las normas de protección ambiental. Salvo para la población víctima de desplazamiento forzado²³.
- ✓ No ser propietario o poseedor a cualquier otro título de bienes rurales en el territorio nacional.
- ✓ No haber sido adjudicatario de programas de reforma agraria dentro de los 15 años anteriores, a menos que se trate de adjudicaciones que no superen el límite establecido por la UAF.

No todos los **baldíos** de la Nación tienen **calidad de adjudicables**. La adjudicación no procede sobre baldíos que se hallen en las circunstancias previstas en el artículo 9º del Decreto 2664 de 1994, como los aledaños a Parques Nacionales Naturales (zonas

²⁰ Óp. Cit. Jhenifer Mojica Flórez (2015). Pág. 20.

²¹ Excepcionalmente, pueden ser beneficiarias entidades de derecho público para el desarrollo de actividades relacionadas con servicios públicos o calificadas como de utilidad pública e interés social (Arts. 4,5 y 6 del Decreto 2664 de 1994).

²² Óp. Cit. Jhenifer Mojica Flórez (2015). Págs. 21 y 22.

²³ La *Ley Anti trámites* (Decreto 19 de 2012), estableció unas reglas excepcionales y preferentes para la adjudicación de baldíos a víctimas de desplazamiento forzado, en el cual se le exonera de los requisitos de explotación económica y tiempo de ocupación.

amortiguadoras) ²⁴ ; los seleccionados por entidades públicas para obras de infraestructura con significación para el desarrollo económico y social del país, los que constituyan reserva territorial del Estado, los ubicados dentro de los 2.500 metros alrededor de la explotación de recursos naturales no renovables y, en general, aquellos calificados conforme a la ley como inadjudicables. Los baldíos donde se encuentren establecidas comunidades indígenas o que constituyan su habitat, sólo podrán adjudicarse con destino a la constitución de Resguardos indígenas. Este conjunto de normas sobre las tierras baldías es lo que se conoce como el **régimen de baldíos** en Colombia.

Originalmente el artículo 67 de la Ley 160 prohibía la adjudicación de terrenos baldíos dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. La Ley 1728 de 2014 lo redujo a 2.500 metros y precisó que la medición partía de la boca de la mina o punto de explotación petrolera²⁵. Con todo, teniendo en cuenta los títulos mineros y bloques de hidrocarburos vigentes a 2014, la anterior prohibición implica la exclusión de un área de 6'086.738 hectáreas del territorio nacional (más grande que el área total en uso agrícola en el país) para la titulación de baldíos²⁶. Por otro lado, la Ley 2 de 1959 declaró como Zonas de Reserva Forestal los baldíos ubicados en regiones hidrográficas o con pendientes de más de 40 grados, estableciendo en total 7 zonas que conjuntamente tienen una cobertura aproximada actual de 53,6 millones de hectáreas, zonas en las que tampoco es posible la adjudicación²⁷.

El procedimiento, que es gratuito en su totalidad, inicia con el diligenciamiento y presentación de un formulario. Posteriormente la ANT verifica la información del beneficiario y del predio, y en caso de que reúna los requisitos legales se admite la solicitud y se fija fecha para la inspección ocular. A la apertura del proceso se le da publicidad para admitir oposiciones. Una vez el funcionario rinde informe de inspección ocular, que incluye la georreferenciación del predio, se fija el negocio en lista, se corre traslado de las oposiciones y finalmente mediante acto administrativo se toma decisión de fondo de archivo o de adjudicación²⁸, acto que constituye título traslativo de dominio. Sobre esta decisión procede recurso de reposición.

²⁴ O en general dentro de alguna de las categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas como las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación.

²⁵ Anteriormente se interpretaba la restricción desde los límites del título minero o bloque petrolero.

²⁶ Cfr. Op. Cit. Jhenifer Mojica Flórez (2015). Págs. 53 y 54.

²⁷ "Nuestros Bosques. Consulta Cartográfica sobre Medio Ambiente y Ecosistemas Estratégicos", Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá D.C., 1996. Capítulo 5. Reservas Forestales creadas por la Ley 2 de 1959 y Sustracciones. Disponible en: <http://biblovirtual.minambiente.gov.co:3000/DOCS/MEMORIA/MMA-0028/MMA-28-CAPITULO5.pdf>

²⁸ En caso de negarse la adjudicación porque el solicitante no cumple con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria o porque el predio tiene condición de inadjudicable, procede el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

La titulación de baldíos, como política de acceso a tierras, condiciona el ejercicio de la propiedad privada a una serie de obligaciones como la limitación a la constitución de hipotecas dentro de los cinco años siguientes a la adjudicación, salvo que se trate de obtener recursos para garantizar el cumplimiento de obligaciones derivadas de créditos agropecuarios, la limitación de fraccionar un predio por debajo de la UAF, prohibición que aplica tanto para las adjudicaciones en el marco de la titulación de baldíos como en los de mercado asistido de tierras, y la prohibición de concentrar propiedades con origen de adjudicación de baldíos en extensiones que superen la UAF.

2.3. Procedimientos agrarios

La Ley 160 de 1994, con el objetivo de identificar qué predios son de propiedad del Estado y cuáles han sido indebidamente ocupados o utilizados y proceder a recuperarlos con la finalidad de adjudicarlos o restablecer el ordenamiento social, ambiental y productivo de la propiedad, dispuso de los siguientes procedimientos²⁹.

a) *Clarificación, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.* Este procedimiento en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras -ANT- (Subdirección de procesos agrarios y gestión jurídica) y regulado por el capítulo X de la Ley 160 y los Decretos Reglamentarios 1465 de 2013 y 2664 de 1994, tiene por objeto clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar: (i) si han salido o no del dominio del Estado; (ii) delimitar las tierras que pertenecen a la Nación de las que pertenecen a particulares; y (iii) establecer cuándo ha habido una indebida ocupación³⁰ de baldíos.³¹

Cada uno de estos objetivos cuenta un procedimiento administrativo independiente, con las mismas etapas procesales (previa, probatoria y final) y con el mismo acto administrativo de cierre, contra el cual sólo procede recurso de reposición ante el mismo funcionario que dictó la providencia. La Resolución Inicial de los procedimientos se inscribe en la Oficina de Instrumentos Públicos para efectos de publicidad ante

²⁹ Decreto 1465 de 2013. “*Los procedimientos agrarios regulados en este título [Extinción de dominio, clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, reversión de baldíos adjudicados y revocatoria directa de resoluciones de adjudicación] se podrán adelantar de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica, quienes podrán intervenir en el procedimiento iniciado*”.

³⁰ El artículo 37 de la Ley 1465 establece los eventos en los que la ocupación de bienes baldíos se considera indebida y es procedente su recuperación, como cuando las tierras son inadjudicables de conformidad con los artículos 67 y 74 por la Ley 160 de 1994 o porque están reservadas o destinadas para cualquier servicio público, las tierras que constituyan reserva territorial del Estado, las ocupaciones que excedan las extensiones máximas adjudicables o las ocupadas por personas que no reúnan la calidad de beneficiarios de reforma agraria, los baldíos que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión, deslinde, clarificación o estén afectadas con la declaratoria de caducidad, y las particulares sobre las cuales se declare extinción de dominio.

³¹ Ley 160 de 1995, Artículo 48.

terceros, lo mismo que el acto de cierre para efectos de materializar el registro de propiedad, el deslinde o la recuperación jurídica del predio.

Para efectos del procedimiento de clarificación, el artículo 48 Ley 160 de 1994 reprodujo la fórmula del artículo 3 de la ley 200 de 1936, según la cual para acreditar propiedad privada sobre un predio se aceptan como pruebas: (i) el título originario que no haya perdido su eficacia legal; (ii) los títulos entre particulares debidamente inscritos y otorgados con anterior a la vigencia de la Ley 160, en que consten tradiciones de dominio por un término no menor a la prescripción extraordinaria, que para entonces era de 20 años y ahora es de 10. Aunque la formulación es idéntica, tiene efectos jurídicos muy distintos, ya que mientras la ley 200 remitía a títulos inscritos con anterioridad al 7 de abril 1917, la ley 160 remite a títulos inscritos antes del 5 de agosto de 1974.

El procedimiento de deslinde es empleado constantemente para definir límites de terrenos baldíos que se identifican como no susceptibles de ser adjudicados como playones comunales, cuerpos de agua, áreas de bajamar, entre otros. También resulta aplicable para delimitar tierras colectivas de comunidades negras respecto de predios privados³²

Finalmente, una ocupación tendrá el carácter de indebida cuando no se trate de sujetos de reforma agraria (causales subjetivas) con los requisitos que se arriba se mencionaron para ser adjudicatario o cuando el predio tenga la condición de inadjudicable (causales objetivas)³³.

b) *Extinción del derecho de dominio*³⁴. Regulado por el capítulo XI de la Ley 160 y el Decreto 1465 de 2013, se trata de un procedimiento especial adelantado por la ANT para extinguir a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales cuando se acredite incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad³⁵. La extinción, total o parcial, de las tierras aptas para la producción

³² Andrés Parra Cristancho, *Antecedentes y Análisis de los Procesos Agrarios*, enero de 2016. Pág. 25.

³³ Ver: supra. 2.2.2. Principios, requisitos y procedimiento de la adjudicación de baldíos.

³⁴ Existe dos mecanismos judiciales de extinción de dominio, pero ninguno de los dos destinado específicamente al acceso a la tierra. El primero consiste en una acción judicial de extinción de dominio adelantada por la Fiscalía General de la Nación como consecuencia de la adquisición o uso de la propiedad por medios ilícitos cuyo resultado es la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes producto directo o indirecto de estas actividades, sin contraprestación ni compensación para el afectado (Ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio). Estos bienes entran al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social, y Lucha Contra el Crimen Organizado -FRISCO- y son administrados por el Estado en condiciones similares a como un particular ejerce la propiedad privada. El segundo se enmarca en el proceso de justicia transicional que se aplicó a los grupos paramilitares de la Ley 975 de 2005, en donde se establece la figura de Extinción del Dominio de los bienes de los comandantes paramilitares como instrumento para reparar a las víctimas.

³⁵ Decreto 1465 de 2013. Artículo 27.

económica que reviertan al dominio del Estado en virtud de esta declaratoria, ingresan con el carácter de baldíos reservados y se podrán adjudicar³⁶.

En este procedimiento especial la carga de la prueba corresponde a los particulares³⁷, de modo que estos deben probar no estar incurso en ninguna de las causales de extinción de dominio, demostrando -según el caso- la explotación económica del predio, el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, las de preservación y restauración del ambiente, o las relacionadas con las zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios. También es causal de extinción de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos de uso ilícito³⁸.

En relación con la explotación económica, la referida Ley 160 contempla la extinción de dominio de predios privados cuando se deje de ejercer posesión durante tres años continuos (salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito) en la forma establecida por el artículo 1° de la Ley 200 de 1936. La norma en cita, reformada por la ley 4 de 1973, hace una definición bastante laxa de la relación posesoria³⁹ que permite que la simple ocupación con ganadería extensiva sea considerada una forma de explotación económica acorde a la función social de la propiedad. Incluso, está documentado que la inclusión de esta norma en 1936 mutó los cambios del suelo incrementando abruptamente las áreas dedicadas a ganadería para evitar la aplicación de la extinción de dominio⁴⁰.

Por último, contra las resoluciones dictadas en los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, y los de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos procede, en única instancia, la acción judicial de Revisión ante el Consejo de Estado, máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa. Inicialmente, los artículos 50 y 53 de la Ley 160 disponían la suspensión automática de la ejecución de dichas resoluciones mientras se decidía la acción Revisión (en caso de ser presentada y aceptada), situación que comportaba un obstáculo desproporcionado e injustificado para el cumplimiento de la garantía de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra (Art. 64 de la Constitución), especialmente en atención al prolongado lapso de tiempo que se tomaba el Consejo de Estado para resolver la acción. Sobre este argumento, la Corte Constitucional declaró inexecutable la suspensión

³⁶ Ley 160 de 1994. Artículo 56.

³⁷ Al igual que en los procesos de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos. Artículo 11, decreto 1465 de 2013.

³⁸ Ley 160 de 1994, artículo 52, inciso 2°. No obstante, desde la expedición de la Ley 793 de 2002 sobre la extinción judicial de dominio, esta causal se tramita mediante el mecanismo judicial promovido por la Fiscalía General de la Nación y actualmente regulado por la Ley 1708 de 2014.

³⁹ Determina que la posesión consiste en hechos positivos propios de dueño "*como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica*". Adicionalmente, esta posesión se extiende a las áreas incultas hasta de una extensión igual a la mitad de la explotada, cuya existencia se demuestre como necesaria para la mejor explotación del predio, directamente o como complemento.

⁴⁰ Salomón Kalmanovitz, *El Desarrollo Histórico del Campo Colombiano*. Disponible en:

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo9.htm>.

automática⁴¹ con efectos retroactivos a la promulgación de la Ley 160⁴², por lo que en la actualidad no procede la suspensión de los órdenes emitidos en desarrollo de los procesos agrarios.

2.4. Mercado asistido de tierras

La Ley 160 de 1994 consolidó el cambio de paradigma estatal de Reforma Agraria. Se dejaron atrás las políticas tendientes a solventar la necesidad de tierra del campesinado y comunidades étnicas a través de la redistribución de tierras inadecuadamente explotadas, siendo sustituidas por el concepto de comercialización de tierras con fundamento en la oferta de los propietarios, haciendo casi imposible el procedimiento de expropiación, el último de los cuales se realizó en el año de 1986⁴³. También significó el fin de la intervención directa del Estado en la orientación del acceso a la propiedad, dejándolo en manos del mercado y a merced de los intereses acaparadores y agroindustriales.

En sintonía, la principal política de dotación de tierras de la Ley 160 de 1994 son los subsidios para adquisición de tierras. Consiste en la entrega de un aporte estatal, en principio no reembolsable, para la compra de inmuebles aptos para las labores agropecuarias sobre los que previamente los interesados han adelantado gestiones de negociación. La compraventa se realiza directamente entre el propietario y los beneficiarios, con constancia del régimen de limitaciones a la propiedad al que ya se hizo referencia. Inicialmente el crédito cubría hasta el 70% del valor del inmueble y era otorgado a campesinos sujetos de reforma agraria con los criterios de selección señalados por la Junta Directiva del INCORA. Posteriormente, la Ley 812 de 2003 (aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006) introdujo una modificación según la cual el aporte estatal podría cubrir el 100% del valor de la tierra y de las inversiones complementarias que demandará su adecuación productiva, siempre que se tratara de un proyecto productivo de carácter empresarial y con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad.

Más recientemente, la Ley 1753 de 2015 (aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) reafirmó su alcance del 100%, eliminó el carácter empresarial y competitivo del proyecto productivo, pero limitó su otorgamiento a zonas focalizadas por el Gobierno Nacional en donde se adelantarían intervenciones integrales.

De conformidad con el artículo 25 de la Ley 160, los beneficiarios de subsidios no podrán enajenar o arrendar el predio adquirido dentro de los doce años siguientes a su adjudicación sin autorización expresa e indelegable de la Dirección de la ANT, que sólo

⁴¹ Dejando en libertad al juez de decretar en el caso concreto la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los procesos agrarios mencionados, siempre que existan los argumentos pertinentes y suficientes para hacerlo.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015.

⁴³ Cfr. Héctor, Mondragón. "Colombia ¿Reforma Agraria o Mercado de Tierras?".

será procedente cuando los compradores tengan igualmente condición de sujetos de reforma agraria.

2.5. Zonas de Reserva Campesina

La Ley 160 de 1994 tiene dentro de sus principales disposiciones la creación de las Zonas de Reserva Campesina – ZRC-, como una figura de ordenamiento territorial para el desarrollo rural, que *“tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas”*⁴⁴.

Su introducción se dio gracias a la presión que ejercieron las organizaciones campesinas en las áreas de colonización por el reconocimiento de sus derechos territoriales y el mejoramiento de su calidad de vida, en el contexto de la incapacidad del Estado por adelantar la reforma agraria, promover la redistribución de tierras y por la violencia sociopolítica que motivó el desplazamiento y la colonización campesina en la frontera agraria⁴⁵.

Las Zonas de Reserva Campesina son desarrolladas en el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, sobre colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial. Ellas son definidas como áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva de la Agencia Nacional de Tierras⁴⁶, creadas con el objetivo de fomentar la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural. Estas se constituirán y delimitarán en zonas de colonización en donde predomine la existencia de tierras baldías, que requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

Las Zonas de Reserva Campesina, son reglamentadas mediante el Decreto 1777 de 1996, donde se precisa y desarrolla sus objetivos, las áreas donde se podrán constituir y las instituciones de coordinación y financiación de sus proyectos y planes. Establece que las ZRC también podrán comprender las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales de tales zonas. Además que la acción institucional del Estado en materia de ZRC será concertada y con condiciones preferenciales en cuanto a los incentivos para la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras y en proyectos de desarrollo rural y acceso a servicios públicos rurales. Para tal efecto las entidades que integran el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, y

⁴⁴ Decreto 1777 de 1996, artículo primero, ámbito de aplicación.

⁴⁵ Darío, Fajardo. “Zonas de Reserva Campesina” en Capítulo 3. La colonización Historia y perspectivas en Para Sembrar La paz hay que aflojar la tierra. IDEA 2002.

⁴⁶ El parágrafo del artículo 38 del Decreto 2363 de 2015 establece que las referencias normativas establecidas en la Ley 160 de 1994 y demás normas vigentes relacionadas con ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. (ANT).

demás entidades del Estado encargadas, financiarán y cofinanciarán con condiciones preferenciales la ejecución de proyectos de utilidad pública e interés social en la ZRC. Este Decreto fue integrado al Decreto 1071 de 2015, en el Título 12 sobre Zonas de Reserva Campesina.

Los procedimientos de selección y constitución son desarrollados a través del Acuerdo No. 024 DE 1996 del INCORA *por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina*. Este acuerdo establece que la iniciación de la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de las ZRC por parte de la Junta directiva de la ANT, se iniciará bien sea por la Agencia, de oficio, o a solicitud de las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos, las entidades oficiales que integran el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y el Sistema Nacional Ambiental, los Gobernadores Departamentales, los Alcaldes Municipales y los Comités Departamentales o Municipales de Desarrollo Rural.

La solicitud que se presenta ante la gerencia de la ANT, deberá contener la exposición de motivos que la sustenta, la descripción general del área, los beneficios que representa la constitución de la ZRC y los compromisos que adquirirá la entidad u organización solicitante en concertación con todas los actores involucrados. Los documentos que justifiquen la iniciación del trámite de oficio por la entidad correspondiente, serán remitidos a los respectivos Concejos Municipales de Desarrollo Rural y a la dirección de la Corporación Autónoma Regional del lugar, para que presenten las observaciones y recomendaciones que fueran pertinentes.

Posterior a esto la Agencia Nacional de Tierras convocará a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, a las organizaciones campesinas de la zona y las instituciones públicas y privadas, a preparar el Plan de Desarrollo Sostenible, definir y concertar las acciones que deban emprenderse y fijar la fecha para la realización de una audiencia pública, la cual tiene como objetivo socializar a la comunidad campesina la propuesta de Plan de Desarrollo Sostenible, discutir sus objeciones y recomendaciones, y concertar los programas e inversiones que deberán realizarse. La ANT elaborará el proyecto de decisión relacionado con la selección, delimitación y constitución de la ZRC; posterior a ello la junta directiva proferirá la resolución seleccionando y delimitando la Zona de Reserva Campesina en el área geográfica determinada y tendrá en cuenta el Plan de Desarrollo Sostenible que se haya acordado.

2.6. Acceso a la tierra y el territorio para pueblos indígenas y negros

Un antecedente fundamental en el derecho internacional para el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, el cual fue incorporado en el bloque de constitucionalidad colombiano a través de la Ley 21 de 1991⁴⁷. Aunque esta Ley es aplicable para pueblos

⁴⁷ "Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989".

indígenas, en 2003 la Corte Constitucional falló que este convenio también es aplicable a las comunidades afrodescendientes, por lo cual todas sus disposiciones se entienden también aplicables a las comunidades afro descendientes⁴⁸.

Este Convenio contiene un apartado específico sobre tierras, en la cual establece el deber del Estado colombiano de respetar la importancia especial que reviste para los pueblos indígenas su relación con las tierras y los territorios (art. 13). De esa manera deberá reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y aquellas de las que hacen uso instituyendo procedimientos adecuados para solucionar sus reivindicaciones de tierras (art. 14). Deberán adelantarse todos los procedimientos para que no sean desplazados de las tierras que ocupan y deberán proporcionárseles todas las garantías para su retorno (art. 16). Deberán respetarse las modalidades de transmisión tradicionales de los derechos sobre las tierras entre miembros de la misma comunidad (art. 17). La ley debe prever sanciones contra toda intrusión o uso no autorizado de sus tierras (art. 18), así como la obligación de establecerse dentro de los programas agrarios nacionales la asignación de tierras adicionales cuando las tierras disponibles sean insuficientes para su existencia normal y el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de sus tierras (art 19).

2.6.1. Dotación y titulación de tierras colectivas a pueblos indígenas

En la Ley 160 de 1994 se establecen los procedimientos para la adjudicación y titulación de tierras a pueblos indígenas. El capítulo XIV sobre los resguardos indígenas, establece que será la Agencia Nacional de Tierras, entidad encargada de la administración de tierras en Colombia⁴⁹, quien estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para efectos de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y llevará a cabo el estudio de sus títulos con el objetivo de constituir o ampliar resguardos, el saneamiento de aquellas tierras ocupadas por personas que no pertenecen a ellos, y la reestructuración y ampliación de los resguardos de origen colonial, previa la clarificación de sus títulos (art. 85).

Esta ley establece que la ANT podrá adquirir tierras, mediante negociación directa de tierras, o decretar su expropiación con el objetivo de dar cumplimiento a los fines de interés social y ecológico de la propiedad para las comunidades indígenas que no la posean, cuando sean insuficientes o para sanear las áreas que estuvieran ocupadas por personas no pertenecientes a la parcialidad (Art. 31).

Estas disposiciones que son regladas por el Decreto 2164 de 1995 *por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución,*

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-955 de 2003. Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁹ Todas las funciones de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígena, que al momento de expedirse tales normas se encontraban en manos del INCORA, en la actualidad quedaron en manos de la Agencia Nacional de Tierras a través de su dirección de asuntos étnicos (Decreto 2363 de 2015 art. 26).

reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional, posteriormente son recogidas en su integralidad en el Decreto 1071 de 2015 único reglamentario del sector agropecuario y de desarrollo rural, en la parte 14, título 7 que lleva el mismo nombre.

El procedimiento para adelantar la constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas, se sintetiza a continuación: El primer paso es la solicitud, que puede ser de oficio por parte de la ANT, a solicitud del ministerio del Interior o cualquier otra entidad interesada o directamente por parte del cabildo u organización indígena. Recibida la solicitud, se procede a crear un expediente y posteriormente la ANT incluirá dentro de su programación anual la visita y estudios necesarios. Teniendo en cuenta la programación el Gerente General o su delegado ordenará adelantar la visita a la comunidad interesada y el área pretendida. Posterior a esto la ANT procederá a elaborar un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades.

Una vez concluido el estudio se entrega una copia al Ministerio del Interior, quien tendrá que rendir concepto sobre el procedimiento adelantado. Por último, la junta directiva del instituto expedirá la resolución que constituye, reestructure o amplíe el resguardo indígena. En caso de tratarse de predios adquiridos de propiedad privada, la resolución de la junta directiva, constituye título traslativo de dominio, con lo cual se debe proceder a ordenar su inscripción la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente y esta deberá abrir un folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al resguardo constituido o reestructurado y procederá a cancelar las matrículas anteriores.

2.6.2. Titulación de tierras de Comunidades Negras

Para el caso de comunidades negras, la Ley 70 de 1993 que desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución, reconoce las tierras ocupadas tradicionalmente por afrodescendientes en la costa pacífica del país así como el legítimo derecho que tienen a la propiedad colectiva estableciendo el procedimiento para la adjudicación de tierras de comunidades negras, para la cual cada comunidad debe conformar un Consejo comunitario como forma de administración interna (Capítulo III, artículo 4).

Las funciones de los Consejos Comunitarios se desarrollan en el Decreto 1745 de 1995 en el que se reglamenta el Capítulo III de esta Ley -por el cual se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de dichas tierras- algunas de ellas son: la delimitación y asignación de áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de propiedad colectiva, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación. Según lo establecido en la Ley 70 de 1993 le correspondía al INCORA titular colectivamente las tierras baldías a Comunidades Negras, sin embargo en la actualidad estas funciones quedaron en manos de la Agencia Nacional de Tierras a través de su dirección de asuntos étnicos (Decreto 2363 de 2015 art. 26).

El procedimiento para la titulación de tierras baldías a Comunidades Negras, comienza con la solicitud que realiza la comunidad a través de su representante legal previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario. Dicha solicitud debe contener una descripción física, jurídica y económica del territorio que se solicita en titulación, así como la descripción demográfica de la comunidad. La ANT procederá con el trámite de titulación, ordenando iniciar las diligencias administrativas tendientes a la titulación de Tierras de las Comunidades Negras y hacer la publicación de la solicitud. Posterior a esto, se expedirá la resolución mediante la cual se ordenará la visita a la comunidad.

De esta visita se expide un acta y un informe técnico que profundiza la caracterización de las tierras para titulación y la comunidad que lo solicita. Recibido este informe, la ANT le hará una revisión previa y ordenará enviar su expediente a una Comisión técnica⁵⁰, esta determinará si cuenta con los elementos necesarios para proceder a solicitar la titulación, de lo contrario podrá solicitar más pruebas. Si concepto es favorable, la ANT procederá a emitir la resolución constitutiva, mediante la cual titulará en calidad de Tierras de Comunidades Negras los territorios baldíos ocupados colectivamente por la respectiva comunidad. Posterior a ello se publicarán en el diario oficial y se inscribirá, en un término no mayor de diez (10) días, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente al lugar de ubicación del territorio titulado. El Registrador devolverá a la ANT el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro⁵¹.

3. RÉGIMEN DE ACCESO A TIERRAS PARA EL EMPRESARIADO Y LA AGROINDUSTRIA

La Ley 160 de 1994 consolidó el cambio de paradigma estatal de reforma agraria y estableció un modelo de desarrollo rural dual, el cual marcaría un cambio fundamental en el contenido y la visión del problema de tierras en Colombia por parte del Estado, en donde se retiraría las intervenciones directas de parte del mismo para la redistribución de la tierra para la población campesina, con el objetivo de permitir la orientación del acceso a la propiedad por parte del mercado, sustituyendo la acción distributiva de la tierra e introduciendo el mercado de tierras y alineando la política agraria a las exigencias del Banco mundial, proponiendo el desarrollo del modelo agroindustrial con el objetivo de *“Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios”*⁵², para lo cual establecería la figura de Zonas de Desarrollo Empresarial.

⁵⁰ Esta comisión está conformada por funcionarios del Ministerio de ambiente y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la cual está encargada de realizar entre otras labores el estudio de las solicitudes de titulación colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras. Art. 13. Decreto 1745 de 1995.

⁵¹ Decreto 1745 de 1995. Art. 30. Publicidad y registro.

⁵² Ley 160 de 1994, artículo 1, objeto de la ley, numeral sexto.

Como veremos a continuación la ley establece para las ZDE unos mecanismos especiales de adjudicación de tierras baldías, sin embargo como quedó establecido en la ley 160 de 1994 y posteriormente fue desarrollado en su normatividad interna y ratificado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el objetivo principal del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, es dar cumplimiento al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de tierra para los sujetos de reforma agraria y reformando la estructura social agraria por medio de instrumentos dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad, por tal razón las tierras baldías deberán ser preferiblemente destinadas a dar cumplimiento a tales fines.

En ese sentido la Corte Constitucional ha sido clara en declarar inexequibles leyes contrarias este mandato. Un ejemplo de esto fueron los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, que permitía la adjudicación de tierras baldías sin límites para los denominados Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal (PEDAF), los cuales fueron declarados inexequibles por la Sentencia C-644 de 2012, al considerar que estos artículos eran

“(…) regresivos respecto de los mecanismos de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia⁵³”.

La Corte para hacer la anterior valoración tuvo en cuenta: *“ el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana”⁵⁴.*

A pesar de esta decisión de la Corte Constitucional, el Gobierno nacional ha venido impulsando reformas legales al régimen de baldíos vigente, como el proyecto 162 de 2013, “por medio del cual se crean nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra y se modifica el régimen de baldíos”, retirado por el gobierno nacional; el proyecto de ley 133 de 2014, “por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la ley 160 de 1994”, también retirado antes de surtir su primer debate en el Congreso y El proyecto de ley 223 de 2015 “por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), y se adicionan los

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. Magistrada Ponente: Adriana María Guillen Arango.

⁵⁴ *Ibidem*.

artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994”, el cual surtió todos los trámites legislativos y finalmente fue aprobado en la ley 1776 de 2016.

3.1. Zonas de Desarrollo Empresarial

La ley 160 en su artículo 82 establece las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) con el objetivo de permitir la incorporación de sistemas de producción en áreas intervenidas, para el aumento de la producción agropecuaria a través de la inversión de capital privado. Para acceder a estas ZDE, las sociedades de cualquier índole que fueran reconocidas como empresas especializadas del sector agropecuario por el Ministerio de Agricultura o que se dedicasen a la explotación de cultivos agrícolas o ganadería, podrían solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las extensiones que determinara la junta directiva de la ANT para tal efecto, en cumplimiento con el artículo 66 de dicha ley que regulaba la titulación de las tierras baldías en Unidades Agrícolas Familiares, salvo excepciones reguladas por la junta.

Estas adjudicaciones, sólo serían procedentes cuando la explotación del baldío se hubiere llevado a cabo en virtud de un contrato celebrado por el INCORA en el que la sociedad se comprometiera a explotar una superficie no menor a las dos terceras partes de la extensión solicitada dentro de los cinco años siguientes a la fecha del contrato respectivo. La ley, amparaba además a las sociedades para que, en caso de ser necesario, requirieran para su explotación una extensión adicional a la adjudicada inicialmente, que se les pudiera permitir -por una sola vez- la firma de un nuevo contrato, en donde se les adjudicarían dichas tierras por una extensión igual al término de dos años, plazo que una vez vencido autorizaría la venta del terreno baldío conforme al precio que señalara la junta directiva.

Las Zonas de Desarrollo empresarial son reglamentadas por el Acuerdo 028 de 1995 de la Junta Directiva del INCORA *“Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las Zonas de Reserva Campesina y las de Desarrollo Empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y se dictan otras disposiciones”*. Allí se caracterizan las áreas que pudieran ser adoptadas como ZDE, define las condiciones para la adjudicación de terrenos baldíos. Las funciones de proyectar los actos administrativos para la delimitación y constitución de las zonas de desarrollo empresarial de conformidad con los procedimientos establecidos para el efecto, a partir del Decreto 2363 de 2015, han quedado bajo responsabilidad de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras (art. 25)

3.2. Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social - ZIDRES-

La Ley 1776 de febrero de 2016 *“por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES”* tiene por objetivo crear tales zonas

como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con las competencias de los municipios en la formulación y adaptación de los planes de ordenamiento territorial y la definición y reglamentación de los usos del suelo (Ley 1551 de 2012). Esta ha sido la más reciente iniciativa del Gobierno nacional por reformar el régimen de baldíos, matizando algunas de las disposiciones contenidas en los proyectos de Ley presentados anteriormente, con el objetivo de hacer más sutiles los cambios normativos que introduce.

Las ZIDRES plantean un nuevo ordenamiento territorial rural orientado a impulsar la agroindustria, promueve un modelo de asociatividad agropecuario que resta autonomía a los campesinos y modifica de manera regresiva el régimen de baldíos, privilegiando de manera desproporcionada la agroindustria en detrimento de la economía campesina al otorgar incentivos de política pública a los proyectos agroindustriales que se desarrollen en las ZIDRES.

Dicha ley establece como requisitos para la declaración de ZIDRES que estas sean zonas aisladas de los principales centros urbanos, demanden elevados costos de adaptación productiva, tengan baja densidad poblacional, posean altos índices de pobreza y carezcan de infraestructura mínima para transporte y comercialización de productos. (Art. 1).

Estos proyectos los podrán desarrollar personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las ZIDRES, deberán inscribir el respectivo proyecto productivo ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el cual deberá tener como componentes:

- ✓ Un enfoque territorial que armonice los planes de Ordenamiento Territorial con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la UPRA, para el área de influencia de las ZIDRES.
- ✓ **Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.**
- ✓ **Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.**
- ✓ Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país, un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.
- ✓ Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación, estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto e identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este (art. 3).

Estos requisitos requieren de un gran músculo financiero y capacidad administrativa en la ejecución de proyectos, lo cual se evidencia que esta norma está orientada a que solamente grandes empresas agroindustriales realicen este tipo de proyectos.

El proceso de constitución de las ZIDRES establecido en la Ley, es el siguiente: La Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) realiza el proceso de identificación de las áreas potenciales. Una vez delimitada, las empresas o personas interesadas deben formular un proyecto que contenga los requisitos descritos anteriormente. En el proyecto deben incluirse además la identificación de los predios de propiedad privada que se adquirieron y se aportan al proyecto y los baldíos que se requieren en concesión. Es el Ministerio de Agricultura quien evalúa y aprueba los proyectos, así como concede los baldíos solicitados. La delimitación de las ZIDRES se proyecta a través de un documento CONPES⁵⁵, la aprobación de cada una de las ZIDRES se hará a través de decreto aprobado por consejo de ministros (área, delimitación y proyecto aprobado) y finalmente la UPRA envía a la oficina de registro la delimitación de las ZIDRES para la correspondiente anotación en los folios de matrícula inmobiliaria y certificados de libertad y tradición de los predios donde se desarrollará el proyecto.

Los proyectos productivos aprobados en las ZIDRES recibirán una serie de beneficios consistentes en instrumentos de fomento, incentivos, garantías y cofinanciación para quienes establezcan las alianzas productivas. Tales incentivos consisten en líneas de crédito especiales, mecanismos especiales de garantía sobre la producción, estímulos a la promoción, formación y capacitación a los campesinos, incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo y respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos. (Art. 7)

Esta ley contempla la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra **modalidad contractual no traslativa de dominio**, de tierras baldías ubicadas en las ZIDRES con el fin de ejecutar los proyectos productivos, **sin establecer términos en la duración de los contratos**, pues estarán determinados según la duración de los ciclos productivos del proyecto (art 13). Así mismo establece que las personas que estén ocupando predios baldíos y que a la fecha de declaratoria de las ZIDRES, no cumpla con los requisitos para ser beneficiario de su titulación, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de **derecho real de superficie**⁵⁶, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

En la actualidad se encuentran en estudio tres demandas de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional a la Ley ZIDRES y se espera que en los próximos días se emita una decisión de fondo⁵⁷. Ya una primera acción de tutela, interpuesta por la

⁵⁵ Documentos de política pública que establece el Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia.

⁵⁶ Figura jurídica por la cual se amplía el abanico de los derechos reales establecidos en el Código Civil (art. 665, Ley 57 de 1887). El derecho de superficie permite a una persona (el superficiario) tener propiedad sobre edificaciones o plantaciones en terreno ajeno. Es una figura jurídica nueva que no se ha reglamentado.

⁵⁷ La primera demanda fue presentada por la cumbre agraria, étnica, campesina y popular, congresistas del Partido Polo Democrático y ONG, la cual presenta 5 cargos de inconstitucionalidad, porque: 1. Reconfigura el régimen de baldíos y modifica el ejercicio del derecho a la propiedad privada. 2. Entrega en manos de particulares el deber

Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC- por violación al derecho a la consulta previa, fue negada por la Corte Constitucional⁵⁸.

A pesar de esto, las ZIDRES fueron recientemente reglamentadas a través del Decreto 1273 de 2016, "*Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)*". En el cual se precisan y desarrollan los requisitos para la presentación de los proyectos productivos, los procedimientos para su aprobación, los estímulos e incentivos, las áreas excluidas y los sujetos beneficiarios.

4. MECANISMOS DE REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

4.1. Reversión y revocatoria directa de adjudicaciones de baldíos

a) *Reversión de baldíos adjudicados*. Se trata de condición resolutoria de la adjudicación sujeta al cumplimiento de alguna de las causales del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, relacionadas con la violación de normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación⁵⁹, o la dedicación del terreno a cultivos de uso ilícito.

b) *Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación*. Es otro de los mecanismos para revertir una adjudicación consistente en la facultad de la ANT de revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, sin necesidad de solicitar consentimiento expreso y escrito del adjudicatario, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que fueron expedidas. La revocación devolverá el bien baldío al dominio de la Nación a menos que la causa de revocación haya sido el reconocimiento del carácter privado del bien⁶⁰.

constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. 3. El Modelo de asociatividad viola derechos a la libre asociación, al desarrollo de la personalidad campesina. 4. Viola la descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales y principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y 5. las Normas contractuales viola la potestad legislativa y prevalencia del interés general. La otra fue presentada por el Senador Jorge Enrique Robledo y el ex congresista Wilson Arias, del Polo Democrático, y establece como cargo principal la existencia de cosa juzgada constitucional, en tanto que la Corte Constitucional ha se había pronunciado sobre disposiciones similares contenidas en la ley 1450 de 2010, las cuales declaró inconstitucionales. Y la tercera demanda fue interpuesta por la Universidad del Rosario, básicamente por violación al derecho a la consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-213 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁹ Desarrolladas en el artículo 59 del Decreto 1465 de 2013. Se destacan las disposiciones destinadas a la prevención del acaparamiento de tierras: (I) la prohibición al adjudicatario de tierras baldías de enajenar a otra persona una extensión mayor a la que se encuentre determinada como rango superior de la UAF; (ii) la prohibición de aportar a sociedades o comunidades terrenos adjudicados como baldíos, si con dicha extensión esas personas jurídicas consolidan la propiedad en áreas que superen el tamaño máximo fijado por las UAF.

⁶⁰ Decreto 1465 de 2013, artículos 44 – 46.

4.2. Restitución de tierras

Teniendo presente las particularidades del caso de Colombia, donde el desplazamiento forzado ha operado como una práctica masiva y sistemática de guerra dirigida en contra de la población civil que ha dejado millones de víctimas⁶¹, resulta posible dimensionar la importancia de un mecanismo orientado a revertir el despojo de tierras que ha sido funcional a diversos actores interesados en una redefinición estratégica de los territorios de expulsión⁶². Así, la Ley 1448 de 2011 “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, contempla en su título IV, capítulo III, una acción de restitución a favor de las personas propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta del conflicto armado (artículo 75).

En relación con esta acción para solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente con ocasión del conflicto armado, vale aclarar que se trata de un proceso de carácter mixto, pues se desarrolla en dos fases: una administrativa (consistente en la recepción de la solicitud hecha por la víctima, la identificación jurídica y material del predio objeto de reclamación, y la respectiva inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente) y una judicial (donde se ampara el derecho fundamental a la restitución por medio de una sentencia que resuelve las controversias existentes entre el reclamante y otros intervinientes, como opositores y terceros de buena fe). Por encontrarse dentro del marco de las medidas de justicia transicional implementadas en el país, este procedimiento es temporal y tendrá vigencia solamente hasta el año 2021.

⁶¹ De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Víctimas 2013 –presentada por la Contraloría General de la República en audiencia pública ante la Corte Constitucional de Colombia en febrero de 2015- más de 7 millones de hectáreas fueron objeto de despojo o abandono por efecto directo o vinculado al conflicto armado y tal cifra sigue variando. [http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_\(16-01-2015\).pdf](http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf)

⁶² Bajo esta orientación, Bello afirma que: “*El mapa del desplazamiento forzado en Colombia señala claramente que las zonas de donde más se expulsa colombianos de manera violenta son aquellas que revierten valor estratégico, especialmente en las que se ubican megaproyectos (...) También se señalan como estratégicas las zonas valoradas como corredores para el tránsito de armas, paso de ejércitos, circulación de ilícitos, etcétera, entre ellas las fronteras; zonas para el repliegue de los grupos armados y las aldeañas a los centros de decisión política. Indudablemente aquellos territorios ricos en recursos minerales y energéticos –oro, esmeraldas, petróleo, carbón, entre otros-, son escenarios que convocan diversos intereses y que se convierten inicialmente en zonas de disputa y luego en territorio de dominio del ejército que haya logrado imponerse*”. Cfr. Martha Nubia Bello. *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*. En: *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales CES. Bogotá: Editorial Unibiblos, 1999. Pág. 387.

5. AGENDA PENDIENTE EN EL DEBATE LEGISLATIVO

5.1. Acuerdo de Paz de Reforma Rural Integral

La agenda Legislativa sobre asuntos de tierras, desarrollo rural y agrícola, para la legislatura 2016-2017, debería estar centrada en el desarrollo normativo de los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, firmados de manera oficial el pasado 26 de septiembre el cual en su primer punto contiene el acuerdo denominado *“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”*.

Para la implementación y desarrollo normativo de lo acordado se expide el Acto Legislativo 1 de 2016, otorgando al Presidente de la Republica facultades excepcionales en lo relacionado con la presentación de proyectos de ley y mecanismos abreviados en el Congreso para su aprobación. Sin embargo, tras fracasar la refrendación popular del Acuerdo Final (por un muy estrecho margen) a través del plebiscito realizado el pasado 2 de octubre, su implementación y desarrollo normativo han quedado suspendidos, puesto que el acto legislativo condicionaba su entrada en vigencia a la refrendación popular. Lo anterior genera una incertidumbre jurídica que esperamos se resuelva en los próximos días.

El acuerdo denominado Hacia un nuevo campo: Reforma Rural Integral, contiene unos planes dirigidos a modernizar el campo colombiana en cuanto a la formalidad en la propiedad de la tierra y la formación y la actualización del catastro rural; reforzar las disposiciones constitucionales referidas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, al principio de progresividad en los derechos reconocidos a las comunidades rurales; a la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial, priorizado en las zonas más afectadas por el conflicto armado, con énfasis en el acceso a tierras, infraestructura, salud y educación para las poblaciones rurales campesinas y étnicas. Sus componentes principales son:

1. Acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva. En cuanto al acceso a tierras el acuerdo establece la creación un fondo de Tierras de distribución gratuita fijado en 3 millones de hectáreas durante sus primeros 10 años de creación. Que provendrán de seis fuentes principales, establecidas en la constitución y desarrollados en la ley 160 de 1994, que son los procedimientos agrarios (ver apartado 2).

Así mismo contempla la creación de la Jurisdicción Agraria⁶³, la cual será la instancia especializada para resolver los conflictos sobre los derechos de uso y tenencia de la tierra, y clarificar el dominio, “garantizando una cobertura adecuada y capacidad en el

⁶³ El Decreto 2303 de 1989 creó la Jurisdicción Agraria en Colombia, la cual debía entrar a operar el 1° de enero de 1990. El proceso de constitución de los Jueces Agrarios fue muy lento, y en razón de ello la Ley 270 de 1996 o de *Administración de Justicia* dispuso la suspensión de los juzgados creados y otorgó un plazo de 2 años al Consejo Superior de la Judicatura de 2 años para que dispusiera de todo lo necesario para ponerlos en funcionamiento en todo el territorio nacional. Mientras tanto, la Jurisdicción Agraria sería ejercida en primera y única instancia por los Juzgados Civiles del Circuito. Ninguno de los requerimientos fue cumplido, de manera que la Jurisdicción Agraria -de facto- dejó de existir desde 1996. Posteriormente, la ley 1564 de 2012 derogó el Decreto 2303 de 1989, norma de aplicación gradual.

territorio, con énfasis en las zonas priorizadas”. El acceso a la justicia y la protección por esta vía de los derechos sobre la tierra de las comunidades campesinas y étnicas que la trabajan, sería un aporte significativo en Colombia.

Plantea la adecuación de un plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. Para lo cual el Gobierno se compromete a formalizar 7 millones de hectáreas, priorizando las áreas más afectadas por el conflicto armado. Contempla la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: contempla poner en marcha un sistema general de información catastral, integral y multipropósito que en 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural. Y medidas para asegurar el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: Con el objetivo de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial importancia ambiental y generar para las poblaciones que colindan con ellas, alternativas equilibradas entre el medio ambiente. Esto incluye la promoción y formalización de las Zonas de Reserva Campesina.

2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): El acuerdo contempla la ejecución de programas de desarrollo rural focalizadas en las áreas más afectadas por el conflicto armado, que poseen altos niveles de pobreza, debilidad institucional administrativa y la presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales. Para lo cual el Estado deberá elaborar de manera participativa con las comunidades y todos los niveles territoriales, planes de acción para la transformación regional. Esto supone la focalización de las políticas públicas en tales regiones.

Estos programas territoriales de desarrollo rural serán complementados con los Planes Nacionales Para La Reforma Rural Integral, los cuales serán planes sectoriales, dirigidos a mejorar las condiciones de vida en la ruralidad, en términos de infraestructura y adecuación de tierras, Desarrollo social, con planes nacionales de salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza, vivienda y agua potable. Planes dirigidos a fomentar la producción agropecuaria y las economías de pequeña escala con estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.

Estos componentes deberán ser desarrollados normativamente. Sin embargo, la gran mayoría de estas disposiciones no requieren cambios normativos profundos. Puesto que ya se encuentran incluidos en la legislación vigente y solamente requerirían la precisión en algunos temas puntuales. En tal sentido gran parte de estas disposiciones pueden desarrollarse a través de decretos presidenciales o actos administrativos del Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural.

5.2. Propuestas regresivas para el acceso a tierras

Por otro lado, dentro de la actual legislatura 2016-2017 se encuentran en trámite legislativo varios proyectos de ley que tienen que ver con el sector agrario, de tierras y desarrollo rurales, algunos de ellos son regresivos de los derechos de las víctimas de despojo de tierras y desplazamiento forzado, pues pretenden modificar disposiciones

legales que se encuentran vigentes; otros por el contrario buscan ampliar los derechos que han sido reconocidos al campesinado.

El proyecto de Ley Número 157 en Senado, *“Por medio del cual se ordena la titulación de la tierra adquirida de buena fe, se estimula la formalización y protección de derechos adquiridos.”*, cuya ponente es la senadora Nohora Tovar Rey de la bancada del Centro Democrático, partido que representa los intereses de grandes propietarios de tierras, quienes se oponen a los procesos de restitución de tierras contenidos en la ley 1448 de 2011 y se proponen limitar sus alcances. Este proyecto busca el reconocimiento de los derechos de propiedad de los ocupantes, explotadores y poseedores de buena fe de predios rurales que los hayan poseído por un tiempo igual o mayor al de la prescripción extraordinaria (15 años). También pretende dejar sin efectos los actos administrativos emitidos por la ANT) denominados como recuperación de baldíos y restituye los derechos de los afectados; además se busca otorgar seguridad jurídica a quienes han ocupado tierras baldías de manera indebida -especialmente en los llanos orientales-, y contra quienes se adelantan procesos agrarios de recuperación, lo cual impide el perfeccionamiento de sus derechos de dominio ⁶⁴. En síntesis busca sanear jurídicamente situaciones ilegales de ocupación y acaparamiento de tierras baldías.

5.3. Derechos del campesinado

El senador campesino Alberto Castilla del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo, presentó un proyecto de reforma al artículo 64 de la Constitución⁶⁵ para que se reconozca al campesinado como sujeto político⁶⁶, merecedor de una protección especial para superar su situación de desigualdad y discriminación. La propuesta parte de la premisa de que el campesinado es un sujeto indentitariamente diverso, pero culturalmente diferenciado de otros grupos étnicos y sociales en razón a su relacionamiento particular con la tierra y a una tradición y costumbres compartidas.

La reforma también busca reemplazar la garantía del acceso progresivo a la tierra para fundar un derecho a la tierra y al territorio que garantice de forma individual, asociativa o colectiva la propiedad campesina y proteja su territorialidad mediante el reconocimiento de figuras de ordenamiento alternativo⁶⁷, viabilizando los planes de vida que incorporan. Finalmente, se busca instaurar la consulta popular previa y con carácter decisorio frente a proyectos que impliquen intervención o afectación de territorios campesinos, tierras de economías campesinas o recursos naturales.

⁶⁴ Exposición de Motivos Proyecto de Ley 157 de 2016 en Senado.

⁶⁵ Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2016 Senado. Actualmente en primer debate.

⁶⁶ El artículo 64 de la Constitución hace referencia a “Trabajadores agrarios”, situación que en criterio de las organizaciones campesinas elimina su construcción identitaria como sujeto político, social y cultural.

⁶⁷ Como Zonas de Reserva Agroalimentaria, las Zonas de Biodiversidad y los Territorios interétnicos e interculturales.

De manera complementaria, se propone la construcción de una ley estatutaria que promulgue una carta de derechos del campesinado, teniendo como insumo la “Declaración sobre los derechos de los Campesinos” de la ONU⁶⁸.

6. BIBLIOGRAFÍA

Fajardo, D. (2002) “Zonas de Reserva Campesina” en Capítulo 3. La colonización Historia y perspectivas en Para Sembrar La paz hay que aflojar la tierra. IDEA, Bogotá D.C.

Fals Borda, O. (1994) Historia de la cuestión agraria en Colombia. Carlos Valencia Editores, Bogotá D.C.

García Nossa, A. (1973) *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Bogotá D.C.

Kalmanovitz, S. (1996) *El Desarrollo Histórico del Campo Colombiano*. En: *Colombia Hoy*. Biblioteca Familiar Presidencia de la República. Editorial Presidencia de la República, Bogotá D.C.

Mojica Flórez, J. y Mejía, M. (2015) *Conocimiento Necesarios Sobre las Tierras Rurales en Colombia*, OXFAM, Bogotá D.C.

Mondragón, H. (2002) “Colombia ¿Reforma Agraria o Mercado de Tierras?”. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – Unidad y Reconstrucción, FENSUAGRO y Coordinador Nacional Agrario.

Nubia Bello, M. (1999) El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *En: Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales CES. Editorial Unibiblos, Bogotá D.C.

Parra Cristancho, A. (2016) *Antecedentes y Análisis de los Procesos Agrarios*. (No publicado).

Jurisprudencia consultada:

- Corte Constitucional. Sentencia T-566 de 1992. MP Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-229 de 2000. Magistrado Ponente. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia T-955 de 2003. MP Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillén Arango.
- Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. Sentencia T-213 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012. A/HRC/19/75.