



PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS

FUNDAMENTOS Y CONCEPTOS

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS

FUNDAMENTOS Y CONCEPTOS



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

AURELIO IRAGORRI VALENCIA
MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS PINEDO
VICEMINISTRO DE DESARROLLO RURAL

JUAN PABLO PINEDA AZUERO
VICEMINISTRO DE ASUNTOS AGROPECUARIOS

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

FELIPE FONSECA FINO
DIRECTOR GENERAL

DENNIS WILLIAM BERMÚDEZ MURILLO
SECRETARIO GENERAL

DORA INÉS REY MARTÍNEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD Y
MERCADO DE TIERRAS

DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES
DIRECTOR TÉCNICO DE USO EFICIENTE DEL SUELO Y ADECUACIÓN
DE TIERRAS

DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN
JEFE DE LA OFICINA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS
COMUNICACIONES

LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ
ASESORA TÉCNICA

EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL
ASESOR DE PLANEACIÓN

CAMILO ANDRÉS PULIDO LAVERDE
ASESOR DE CONTROL INTERNO

JOHANA TRUJILLO MOYA
ASESORA DE COMUNICACIONES

MERCEDES VÁSQUEZ DE GÓMEZ
ASESORA JURÍDICA

Editores

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Coordinador técnico

Luis Fernando Sandoval Sáenz

Autor

Teresa de Jesús Ramírez Castañeda

Revisión jurídica

Jaime Augusto Correa Medina
Juan Hernando Velasco Lozano

Revisión de texto y estilo

Andrea del Pilar Moreno Reina
Sandra Marcela Sepúlveda Ortega

Coordinación de Comunicaciones

Johana Trujillo Moya

Coordinación de Diseño

Felipe Alejandro García Barbosa

Diseño y diagramación

Lorena Maryeth Rodríguez Martínez
Oficina Asesora de Comunicaciones

Este documento es propiedad intelectual de la UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales y citando este documento como:

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). *Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos*. Bogotá, D. C. (Colombia): UPRA.

ISBN: 978-958-5552-02-9

Resumen

La construcción de bases conceptuales para la formulación de lineamientos de ordenamiento social de la propiedad rural en los procedimientos administrativos especiales agrarios requiere aproximarse a todos aquellos factores e instrumentos que de una u otra manera permiten el saneamiento de la propiedad rural, su uso y ocupación adecuados, así como garantizar el acceso progresivo a la misma por parte de los pobladores rurales, considerando las singularidades sociales, económicas, geográficas, agrológicas, económicas y culturales del territorio.

Esto implica inicialmente retornar a los fundamentos del Estado Social de Derecho expresos en la Constitución Política de Colombia y en la legislación agraria, y a los principios que sustentan el ordenamiento social de la propiedad rural: la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la misma por parte de los trabajadores del campo. En segundo lugar, se precisa examinar los mecanismos de planificación del territorio rural desde la perspectiva del ordenamiento social de la propiedad y su concomitancia con otros instrumentos orientados al ordenamiento productivo y al ordenamiento territorial, que viabilicen y hagan sostenible la política agraria.

Asimismo, se abordan los procedimientos administrativos especiales agrarios, como instrumentos esenciales para el saneamiento de la propiedad y en el cumplimiento de los objetivos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Palabras clave: Saneamiento de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, ordenamiento del territorio, ordenamiento social de la propiedad, procedimientos administrativos especiales agrarios.

Abstract

The development of conceptual bases for the guidelines formulation for agricultural special administrative procedures in the framework of social organization of property requires an approachment to all those factors and instruments that, in one way or another, allow the legal cleanup of rural property, its proper use and occupation. It must also guarantee the progressive access of the rural population to property, taking into account social, economic, geographical, agrolological, economic and cultural singularities of the territory.

Firstly this means returning to the basis of the Social Rule of Law expressed in the Political Constitution of Colombia, the agricultural legislation and the principles that support the social ordering of rural property: the social and ecological function of property and the progressive access to it by agricultural workers. Secondly, it is important to analyze the mechanisms of rural planning from the perspective of the social ordering of property and its compatibility with other instruments oriented towards productive and territorial ordering that make the agricultural policy viable and sustainable.

Likewise, agricultural proceedings are addressed, as an essential instrument for the legal cleanup of property and the compliance of the Rural Agricultural Planning Unit (UPRA) objectives.

Keywords: Legal cleanup of property, land demarcation and delimitation of the Nation land property, unlawfully occupied vacancy land recovery, extinction of ownership rights, clarification of ownership, land use planning, social ordering of property, agricultural special administrative procedures.

Tabla de contenido

1.	Antecedentes	19
1.1	Contexto general.....	21
1.2	Contexto sectorial.....	24
2.	Marco jurídico y de referencia	29
2.1	Marco conceptual y jurídico.....	31
2.1.1	La función social de la propiedad.....	33
2.1.2	Sobre la función ecológica.....	45
2.1.3	El acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios.....	48
2.1.4	El ordenamiento social de la propiedad rural.....	58
2.2	Procedimientos administrativos especiales agrarios.....	69
2.2.1	Clarificación de la propiedad.....	76
2.2.2	Deslinde o delimitación de tierras de la Nación.....	77
2.2.3	Extinción del derecho de dominio.....	78
2.2.4	Recuperación de baldíos indebidamente ocupados.....	83
2.2.5	Reversión de baldíos adjudicados.....	86
2.2.6	Revocatoria directa de actos administrativos.....	88
2.2.7	Expropiación administrativa.....	89
2.2.8	Descripción del trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios.....	93
2.3	Otros instrumentos complementarios.....	99
2.3.1	Adjudicación de baldíos.....	100
2.3.2	Registro único de predios y territorios abandonados a causa de la violencia (Rupta).....	106
3.	Conclusiones	109
4.	Recomendaciones	117
5.	Bibliografía	121

Lista de tablas

Tabla 1. Principales efectos de los procedimientos administrativos especiales agrarios en el ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial..... 114

Tabla 2. Principales efectos de otros instrumentos complementarios en el ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial..... 116



Lista de figuras

Figura 1. Esquema de operación del ordenamiento desde la perspectiva de la propiedad, la tenencia y la ocupación.	64
Figura 2. Procedimientos administrativos especiales agrarios.	72
Figura 3. Esquema del trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios.	94
Figura 4. Esquema del trámite de la etapa previa de los procedimientos administrativos especiales agrarios.	95
Figura 5. Esquema del trámite de la etapa probatoria de los procedimientos administrativos especiales agrarios.	96
Figura 6. Esquema del trámite de la etapa de decisión final de los procedimientos administrativos especiales agrarios.	98

Glosario y lista de abreviaturas

Bienes de uso público: se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales (Ley 57 de 1887, artículo 674).

Clarificación de la propiedad: procedimiento administrativo especial agrario orientado a clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.6.1).

Deslinde de tierras de la Nación: procedimiento administrativo especial agrario encaminado a deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.7.1).

Etapas previas: conformación de un expediente con la información necesaria para identificar la situación fi-

sica, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble objeto de la actuación (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.2.1).

Expropiación administrativa: la expropiación es un acto legítimo del Estado que constriñe a un particular a transferir al dominio público una parte de su patrimonio cuando existe una motivación claramente determinada de utilidad pública o de interés social. Para esto el privado recibirá un pago o compensación en correspondencia con el valor del bien que se expropia y los perjuicios que de esta acción se deriven (Sentencia C-227 de 2011)

Extinción del derecho de dominio: procedimiento administrativo especial agrario mediante el cual se busca extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.4.1).

Inspección ocular: acto probatorio de índole administrativa que consiste en la realización de una visita de campo para verificar las características del predio y la situación de tenencia del predio, después de iniciar el procedimiento agrario (Incoder, 2014).

Madrevieja: es un trayecto del antiguo cauce de un río donde este dejó de fluir por cambio de curso del mismo, que por lo general tiene forma semicircular y su evolución está en función de la dinámica hidráulica del mismo río (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.4).

Material cartográfico: son aquellos documentos que representan total o parcialmente la Tierra u otro cuerpo celeste a cualquier escala, como los mapas y planos en dos o tres dimensiones, mapas digitales, las cartas aeronáuticas marinas y celestes, los globos, los bloques diagramas, los cortes de terreno, las fotografías aéreas, los atlas, las vistas a vuelo de pájaro, las imágenes satelitales o de teledetección, vistas de ciudades, etc. (Rojas, 2004).

Playa fluvial: son las superficies planas o casi planas comprendidas entre la línea de las bajas aguas de los ríos y aquellas donde llegan estas ordinariamente en su mayor crecimiento (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.4).

Playones comunales: son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.4).

Playones nacionales: son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan a consecuencia del mar de leva y de las avenidas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.4).

Playa marítima: son zonas de material no consolidado que se extiende hacia la tierra, desde la línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica, o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente. Usualmente límite efectivo de las olas de temporal (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.4).

Perito: es un técnico o profesional experto en una materia o área determinada (Incoder, 2014).

Posesión: es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él (Ley 57 de 1887, artículo 762).

Predio: es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad, aunque esté atravesado por corrientes de agua pública (Resolución 70 de 2011, artículo 9.º).

Predios baldíos: son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (Ley 57 de 1887, artículo 675).

Predios ejidos: son aquellos terrenos urbanos que hacen parte del patrimonio de una entidad territorial, que se caracterizan por ser imprescriptibles, y pueden enajenarse y explotarse en favor del mismo ente municipal o de la comunidad (Resolución 70 de 2011, artículo 13).

Predios vacantes: bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la Nación, sin dueño aparente o conocido (Ley 57 de 1887, artículo 706).

Procedimientos administrativos especiales agrarios: son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa.

Propiedad: el dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo

contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad (Ley 57 de 1887, artículo 669).

Pruebas: conjunto de actos que propenden lograr la confirmación del fallador sobre los hechos controvertidos u objeto de prueba y le permite acercarse a la verdad a partir de un ejercicio de verificación.

Recuperación de baldíos indebidamente ocupados: procedimiento para recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.5.1).

Sabanas comunales: son las zonas compuestas por terrenos baldíos planos, cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.4).

Introducción

Documentar los fundamentos y conceptos de los procedimientos administrativos especiales agrarios es un ejercicio que pretende más allá que recoger definiciones útiles de carácter administrativo y jurídico, sustentar el origen, pertinencia, importancia y oportunidad de estos procedimientos para el ordenamiento social de la propiedad rural, estableciendo un soporte claro para la formulación de lineamientos que mejoren sustancialmente la actuación pública en esta materia, con un enfoque de ordenamiento y gestión territorial para usos agropecuarios.

Los procedimientos administrativos especiales agrarios se configuran como parte integral de la propuesta de desarrollo plasmada en el documento bases para el Plan Nacional de Desarrollo, como quiera que la actuación administrativa del Estado a través de procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión de baldíos adjudicados y revocatoria directa de actos administrativos, afianza el uso adecuado de las tierras rurales, el proceso de ordenamiento productivo y se constituye en un instrumento fundamental para asegurar el acceso a la tierra por parte de pobladores rurales que carecen de ella y la garantía del pleno ejercicio de los dere-

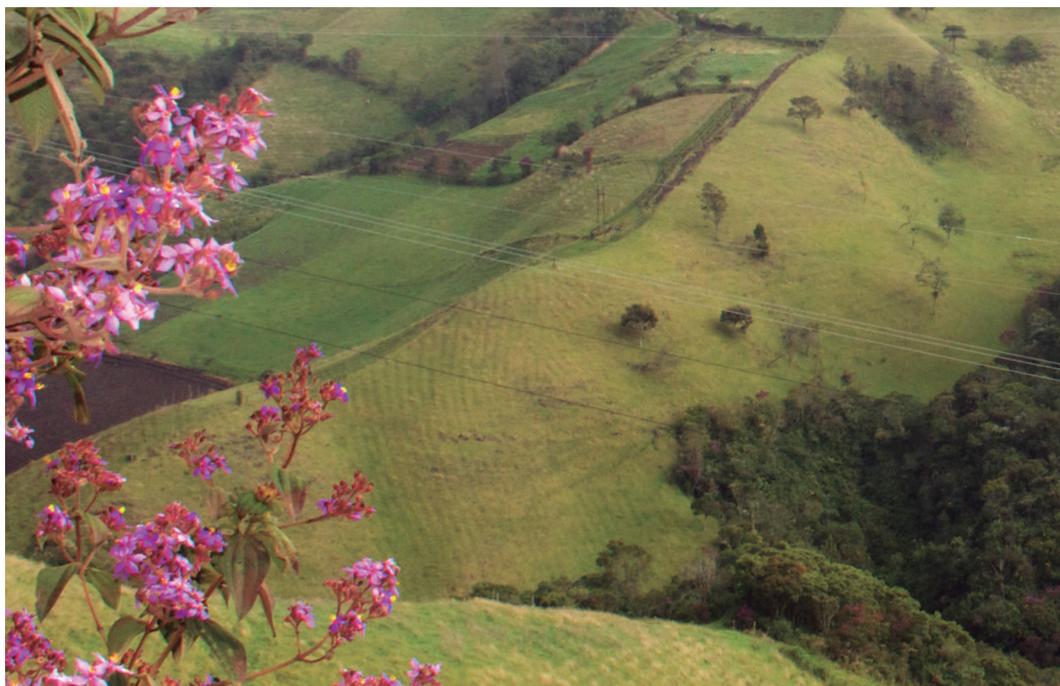
chos constitucionales asociados a la propiedad, uso y aprovechamiento de la tierra.

«Asimismo, la visión de paz reconoce la necesidad de pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral, orientado a la adopción de políticas más comprensivas, multisectoriales y territoriales para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo para todos los habitantes del campo. Para ello es necesario lograr un aumento en el acceso a la tierra pues solo el 36.4% de los hogares rurales tiene acceso a la misma. (Misión para la Transformación del Campo, 2014)» (DNP, 2014, p.21)

Este documento desarrolla, desde el punto de vista conceptual y jurídico, el sustento de los procedimientos administrativos especiales agrarios sobre tres ejes fundamentales: la función social y ecológica de la propiedad, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores del campo que carecen de ella y la estrecha relación entre el ordenamiento social y productivo y el ordenamiento territorial.

Objetivos

El objetivo principal es documentar los fundamentos y conceptos que servirán como base en la formulación de lineamientos de ordenamiento social de la propiedad rural para los procedimientos administrativos especiales agrarios. Este objetivo tan amplio requiere por una parte, discernir no solo las implicaciones jurídico-administrativas de cada uno de los procedimientos establecidos, sino su alcance y oportunidad en torno al ordenamiento de la propiedad rural y al ordenamiento y gestión del territorio.



Alcance

El desarrollo de los fundamentos y conceptos en torno al ordenamiento social de la propiedad rural y su expresión práctica en la ejecución de los procedimientos administrativos especiales agrarios y la gestión del territorio rural pretenden mostrar los elementos que sustentan la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la misma por parte de los trabajadores rurales. El alcance de la definición de los fundamentos y conceptos incorpora el origen de la función social sobre el cual se basa el marco jurídico, para ejercer los procedimientos administrativos especiales agrarios; la conceptualización misma del ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial, que si bien son conceptos independientes, solo se puede alcanzar en la práctica, cuando se logra su aplicación armónica en un territorio.



Antecedentes





1.1 Contexto general

Los conflictos por la tierra en Colombia se originan por diversas causas, asociadas, en su mayoría, a situaciones relacionadas con la informalidad en la tenencia de la tierra; la escasa claridad ciudadana e institucional sobre los derechos de propiedad y dominio; los derechos de uso, el aprovechamiento y cuidado de la tierra y los recursos naturales; los derechos sociales y económicos inherentes al hábitat; los deberes ciudadanos con relación a la función social y ecológica de la propiedad, y demás derechos constitucionales para los pobladores rurales. Como consecuencia, el campo colombiano es un territorio en permanente conflicto, manifestado en la usurpación de los derechos de propiedad, el despojo, la ocupación ilegal, la concentración de propiedad y el fraccionamiento en unidades cada vez menos productivas.

Al examinar con detenimiento estas problemáticas, su origen y las consecuencias sobre el desarrollo del sector agropecuario, se evidencia la necesidad de establecer lineamientos, mecanismos y acciones orientadas a saldar estos conflictos, esto es, establecer una ruta para el ordenamiento social de la propiedad rural.

Para esto es preciso considerar factores de carácter social, político, cultural, jurídico, económico e institu-

cional que comprometen las garantías constitucionales del Estado Social de Derecho para los habitantes rurales.

En este sentido, la legislación agraria colombiana contempla una serie de herramientas que permiten regular los procesos de administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, clarificar la propiedad e imponer medidas de corrección por la inexploración productiva de los predios rurales de propiedad particular o en general, fenómenos irregulares de su ejercicio (Incoder, 2014).

Entre estos, los distintos instrumentos de carácter administrativo y jurídico como los procedimientos administrativos especiales agrarios, que se constituyen en una herramienta para la recuperación de tierras de y para la Nación, son también mecanismos para consolidar sistemas de dotación de tierras con el fin de garantizar el acceso progresivo a la misma por parte de los trabajadores del campo. También se consideran otras vías como la gestión para la sustracción de reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959 y la formulación de políticas e instrumentos que faciliten la conversión de actividades agrícolas a formas compatibles con la protección y conservación ambiental.

Atender la situación del campo también implica superar la mirada sectorial e incorporar la gestión en todos los niveles y sectores del gobierno en los que su

competencia de una u otra manera afecta el hábitat rural. Por ello, se considera que el ordenamiento territorial se fundamenta en planificar acciones sobre un territorio de acuerdo con su vocación o su capacidad de soporte, el manejo sustentable de los recursos naturales, la reducción de conflictos y la obtención del equilibrio social, económico y del ambiente, lo cual constituye un principio fundamental para la comprensión del territorio y su sostenibilidad. En el campo, esto representa la convergencia de la acción institucional y ciudadana en la construcción de su territorio, a través de la definición óptima del uso del suelo, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, la garantía de los derechos sociales, culturales, políticos y económicos, el fortalecimiento del tejido social y la participación activa de sus habitantes en el desarrollo local.

Esto implica, por tanto, en distintos ámbitos y escalas de actuación, comprometer acciones que favorezcan el cumplimiento de los mandatos constitucionales. Bajo esta premisa, se precisa la formulación de un marco para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y la gestión del territorio para usos agropecuarios, asegurando el acuerdo colectivo y el ejercicio conjunto y coherente de la función del Estado.

1.2 Contexto sectorial

Orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, como misión principal de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), exige sustentar adecuadamente cada uno de los instrumentos que viabilizan el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en la gestión territorial.

Señala de manera expresa el artículo 3.º del Decreto 4145 de 2011:

La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Tomar decisiones de política sobre el ordenamiento social de la propiedad rural implica involucrar todos y cada uno de los procedimientos de carácter administrativo que se adelanten en virtud de favorecer el acceso a la propiedad rural. Por tanto, la formalización, adjudicación y compra directa de tierras, así como los procedimientos administrativos especiales

agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, revocatoria directa de actos administrativos y reversión de baldíos adjudicados, deben ser considerados dentro del proceso de planificación del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, en la medida en que a través de estos se viabiliza el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la misma por parte de los trabajadores rurales.

Todos estos procedimientos e instrumentos son aplicados por entidades del sector rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantó hasta el 2015 el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, mediante un procedimiento público y oficioso orientado a facilitar la legalización de predios, constituyéndose este en un apoyo a particulares para el inicio de los procesos judiciales establecidos por la ley para formalizar la tenencia de la propiedad de predios como derecho de dominio, para la realización de trámites de registro y para todas aquellas diligencias de carácter judicial no surtidas por los ocupantes con derecho legítimo de los predios objeto de formalización.

El Incoder, a través de la Dirección Técnica de Baldíos, hasta el 2015 tuvo la responsabilidad de titular tierras de la Nación a personas naturales, entidades de derecho público, población desplazada y población

víctima del conflicto armado interno, esta última de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011. La Dirección de Procesos Agrarios de esta misma entidad también estuvo a cargo hasta 2015 del saneamiento jurídico de la propiedad rural y la administración de predios de la Nación; hoy esta competencia recae en la recién creada Agencia Nacional de Tierras (ANT), «como máxima autoridad de las tierras de la Nación» (Decreto 2363 de 2015, artículo 1.º), entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En cuanto al saneamiento jurídico de la propiedad rural, la legislación agraria colombiana contempla una serie de instrumentos y herramientas que permiten regular los procesos de administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, clarificar la propiedad e imponer medidas de corrección por la inexploración productiva de los predios rurales de propiedad particular, o en general, fenómenos irregulares de su ejercicio.

La administración de tierras de la Nación implica el desarrollo de procesos diferenciados, dependiendo de la condición de adjudicabilidad de los mismos. Así, entonces, si se trata de predios adjudicables, estos se constituirán en potencial de adjudicación para los trabajadores rurales, mientras que los inadjudicables se constituyen en bienes de la Nación que deben ser administrados y protegidos por la autoridad competente, dependiendo de la naturaleza de los mismos.

Otros mecanismos de naturaleza preventiva, si bien se encaminan a evitar el desplazamiento forzado y proteger los derechos sobre la tierra de las personas desplazadas por la violencia, también contribuyen de manera significativa al saneamiento de la propiedad rural, a partir de la expedición de medidas cautelares de registro de predios abandonados y apertura de folio de matrícula inmobiliaria para baldíos abandonados por la violencia¹.

Con la expedición de los decretos de supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); de modificación de la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; de creación de la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio, el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras, el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural; la creación y modificación de funciones de la Comisión de Crédito Agropecuario y modificación del objeto y competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y de la ampliación de las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales, creado en la Ley 1731 de 2014, se reestructura la institucionalidad del sector agropecuario.

1. A través de esta figura, el desplazado declara que por causa de la violencia abandonó un predio del cual no es propietario. Dicha declaración deriva de la inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta).

Estos decretos definen objetos y competencias específicas para cada una de las entidades, en busca de una mayor eficiencia derivada de la especialización operativa.

En este sentido, la nueva estructura sectorial otorga a la Agencia Nacional de Tierras, a través de las Direcciones de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, Gestión Jurídica de Tierras y de Acceso a Tierras, funciones muy claras respecto de lo que concierne al ordenamiento social de la propiedad rural y los instrumentos otorgados por la Ley 160 de 1994.

Si bien la responsabilidad en el desarrollo de estos programas y funciones recae en las entidades arriba mencionadas, es función de la UPRA su organización para un adecuado proceso de planificación, que permita el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.



Marco jurídico y de referencia

2



2.1 Marco conceptual y jurídico

En este capítulo se desarrolla, desde el punto de vista conceptual y jurídico, el sustento y pertinencia de los procedimientos administrativos especiales agrarios en el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR). Se pretende generar las bases que permitan comprender el alcance de cada uno de los procedimientos y explorar el potencial e implicaciones de los mismos en la formulación de lineamientos para el ordenamiento social de la propiedad rural. Esto requiere necesariamente acudir a la esencia del OSPR, que radica en el cumplimiento de su función social y ecológica y el acceso progresivo a la misma, por parte de los trabajadores rurales. Específicamente se busca establecer las relaciones jurídicas, sociales y económicas que regulan las formas de posesión o dominio sobre los predios rurales y los derechos y deberes que de esta condición se derivan.

Por tanto, es preciso identificar la función social de la propiedad establecida en el marco constitucional del Estado Social de Derecho colombiano, el cual plantea en el ordenamiento jurídico la conciliación entre el derecho individual o dominio que se tiene sobre un

bien inmueble, y el deber que asiste a todo ciudadano, como propietario o dueño del mismo, de atender su compromiso con la sociedad, otorgando así a la propiedad una función social.

El marco jurídico que involucra los procedimientos administrativos especiales agrarios y su concomitancia con el ordenamiento social de la propiedad rural comprende fundamentalmente tres (3) elementos estructurales: el primero de ellos, respecto de la propiedad y la función social y ecológica inherente a ella, vista esta desde la formalidad e informalidad, las formas de tenencia y regularización; el segundo, referido específicamente al ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el ordenamiento territorial, sobre los cuales se considera esencial la claridad en las implicaciones de cada uno y su complementariedad en la gestión del territorio, y el tercero, inscrito en el carácter de la función administrativa de los procedimientos agrarios, que permite comprender la naturaleza de las actuaciones que cada uno de ellos conlleva.

2.1.1 La función social de la propiedad

Para un desarrollo historiográfico sobre el origen y evolución del pensamiento filosófico, jurídico y sociológico en torno a la función social de la propiedad, es preciso comprender las bases sobre las cuales se sustenta y su alcance en el ordenamiento social de la propiedad rural.

La noción misma de función social de la propiedad surge como reacción a las implicaciones de los regímenes de propiedad que subyacen tanto a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, como al modelo napoleónico del Código Civil en 1804² respecto del carácter sagrado, absoluto e inviolable de la propiedad privada individual y de la libertad de los ciudadanos sobre el dominio y la disposición de sus bienes. A partir de allí, numerosas corrientes de pensamiento desde el positivismo comtiano, del siglo XIX, incluyendo el pensamiento clásico liberal, las corrientes conservadoras e incluso valga señalar, el iusnaturalismo moderno, hasta las corrientes

2. El Código de Napoleón es en esencia el Código Civil de Francia y es la base de los códigos civiles de muchos otros países. Comprende fundamentos respecto de los principios de libertad (nupcial y contractual), propiedad privada individual, familia, igualdad de las personas y otros de orden más específico, como la unidad, independencia y evolución del derecho.

sociológicas y marxistas, se han ocupado del carácter social de la propiedad privada, desde diversas perspectivas teóricas³.

La connotación jurídico-social inmersa en la función social de la propiedad limita el ejercicio al derecho de propiedad, a partir de la tarea solidaria que tiene cada ciudadano en la construcción y sostenibilidad de la sociedad. Según Duguit (1917):

En las sociedades modernas en las cuales ha llegado a imperar la conciencia clara y profunda de la interdependencia social [...] la propiedad es para todo poseedor de una riqueza, el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear la riqueza que posee en mantener y aumentar la interdependencia social (p. 218).

3. El positivismo de Augusto Comte confiere a la propiedad un carácter objetivo, que supera el carácter subjetivo del iusnaturalismo clásico, otorgando una función a cada ciudadano dentro de la sociedad, adjudicando por consiguiente al propietario una función social sobre los bienes que posee y administra. El pensamiento clásico jurídico liberal, por su parte, expone argumentos base del derecho público principalmente defendidos por Leon Duguit sobre la protección a la propiedad privada en cuanto esta representa una garantía de beneficio social. El iusnaturalismo moderno, aun cuando no replantea el orden natural subjetivo inscrito en el iusnaturalismo clásico, argumenta la aceptación natural social de la propiedad a través del trabajo que la valida. Finalmente, las teorías sociológicas e incluso las Marxistas cuestionan en menor o mayor grado la existencia de la propiedad privada, como contradicción a la construcción social de los derechos y deberes ciudadanos (Pasquale, 2014; Batista y James, 2010, y Cordero, 2008).

Así mismo, Duguit (1917) afirma:

Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar que ella ocupa. Ahora bien, el poseedor de la riqueza, por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un trabajo que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es el derecho subjetivo del propietario, es la función social del tenedor de la riqueza (p. 226).

A pesar de las fuertes críticas sociológicas a Duguit, por las contradicciones presentes en sus argumentos sobre el derecho privado y el derecho público, es innegable la influencia y contribución de sus tesis en la legislación latinoamericana. En el caso colombiano, se hacen evidentes en la transformación legal del régimen de propiedad.

Así entonces, se observa que se introduce en la Constitución Política de 1858⁴ la expropiación por interés público con la debida compensación al tenedor del derecho de dominio sobre la propiedad en cuestión, condición que se mantiene en el artículo 32 de la

4. Constitución Política de la Confederación Granadina, 1858, artículo 56, numeral 3.

Constitución Política de 1886 y se incorpora posteriormente en el Código Civil, en 1887. La introducción del interés público como un nuevo concepto constitucional implica un cambio estructural que reconoce la preeminencia del interés público sobre el interés particular, constituyéndose este en el primer avance en la búsqueda de la primacía del interés público sobre el privado.

Los cambios más importantes se reflejaron en la reforma a la Constitución Política de 1936, donde se incorporaron fundamentos sociológicos importantes, como lo señala Aleksey Herrera (2003), citando a Pérez Escobar:

En la reforma constitucional de 1936 se introdujeron a la Constitución importantes cambios desde el punto de vista ideológico. «Los principios adoptados eran de carácter socialista hasta cierto grado y se refieren a la concepción de propiedad privada como función social, al intervencionismo del Estado en la vida económica y social» (p. 65).

De igual manera, Herrera (2003) cita más adelante:

De esta manera, en el artículo 10 del Acto Legislativo n.º 01 de agosto 5 de 1936 se estableció:

«Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, las cuales no

pueden ser desconocidas ni vulneradas por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara» (p. 66).

Este se constituye en Colombia en el precedente de transformación hacia la regulación de la propiedad privada de la tierra, esto es, hacia el establecimiento de las limitaciones al dominio privado y la implicación social de la misma. Específicamente refiere al primer intento de democratización del uso del suelo y la necesidad de ajustar el régimen de propiedad, otorgándole una función social, mediante la Ley 200 de 1936.

El debate que precedió esta ley es expuesto por Bejarano (1978) como:

La naciente burguesía industrial y sus más lúcidos representantes comprendían bien que un régimen así constituido implicaba, por una parte, la movilización de capitales

en una inversión que no tenía por efecto la transformación capitalista del campo, sino una concentración económicamente inútil de la propiedad; por otra, que las mejores tierras, aquellas situadas en las áreas vitales, se desperdiciaban económicamente, mientras que las peores se utilizaban intensivamente; comprendían también cómo la naturaleza de las relaciones de trabajo imperantes en el campo impedían que los trabajadores se integraran (con su trabajo o con su producto) a la esfera de circulación monetaria, restringiendo con ello el espacio propio de comercio.

Aquí el problema de la propiedad se presentaba desde dos perspectivas, la primera respecto de los conflictos entre propietarios y colonos, y la segunda, respecto a la explotación y aprovechamiento económico de la tierra. La regularización mediante la adjudicación de baldíos y la condición de titularidad mediante escritura o prueba de explotación de la tierra pretendió solucionar el primer escollo; sin embargo, lograr que la tierra fuese productiva, es decir, otorgar una función social a la propiedad, implicaba también dotar de recursos e infraestructura que hiciesen viable este fundamento social del derecho de propiedad. Obsérvese que ya para entonces, la propiedad y la función social implicaban la intervención del Estado frente a problemas que desbordan el ámbito del derecho privado, esto es, la insolvencia de los instrumentos y recursos para garantizar el sentido social del derecho.

La Ley 135 de 1961, «Sobre reforma social agraria», establece el objeto de la misma en el artículo 1.º:

ARTÍCULO 1.º. Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta ley tiene por objeto:

Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal [...].

La ley agraria recoge el principio social constitucional y define el régimen de baldíos, la aparcería, la relación entre propiedad y producción y la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), a quien se le designó entre otras funciones, la de administrar las tierras de la Nación y adjudicarlas a quienes no la posean. Adicionalmente, disponer la dotación de infraestructura de comunicaciones, en procura de atender las problemáticas que impedían hacer efectivo el acceso, uso y aprovechamiento de la tierra.

La inclusión de disposiciones específicas para los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, la extinción del derecho de dominio privado y la expropiación administrativa de tierras de propiedad privada consolidan lo establecido en la Ley 200 de 1936, y los constituyen en instrumentos orientados a garantizar la función social de la propiedad y el acceso a la misma a quienes carezcan de ella.

La Constitución Política de 1991 trae consigo el marco del Estado Social de Derecho:

Artículo 1.º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general⁵.

5. Sobre este asunto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-574 de 1992, señala: «[...] el establecimiento de principios obedece, en el Estado social de derecho, a la voluntad constituyente de otorgar una mayor protección a los valores constitucionales. Esta mayor protección tiene lugar por el hecho de que el principio se irradia a toda la organización político-jurídica y, en consecuencia, está garantizado en la aplicación de todas las reglas de aplicación directa. Los valores y principios incluidos en el texto constitucional cumplen la función de asegurar la permanencia y obligatoriedad del contenido material de la Constitución. Aquí se refleja la voluntad constituyente de hacer obligatorio el respeto de principios considerados como universales e inherentes a la persona, cuya obligatoriedad va más allá de las contingencias propias del ordenamiento jurídico nacional» (p. 1).

Sobre el fundamento del Estado Social de Derecho, la Sentencia T-406 de 1992 señala dos postulados:

a) El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado, la relación es ontológica: el Estado colombiano es tal, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser.

b) Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales.

El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias.

En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmá-

tica de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales [subrayado fuera de texto].

Bajo este marco, la función social queda establecida en virtud de la Constitución Política de Colombia de 1991 como:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante

sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 58).

Con relación a la función social de la propiedad rural, la Sentencia C-223 de 1994 señala:

La propiedad está sometida a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir en aras del superior beneficio de la comunidad. En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario. Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social [subrayado fuera de texto].

El sentido de la función social de la propiedad rural se sustenta en el contenido textual del artículo 1.º de la ley «Sobre reforma social agraria» de 1961, expreso en esta misma sentencia, la cual señala que su principio inspirador es el del bien común y la «necesidad de ex-

tender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho de propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social», cuyo objeto pretende reformar la estructura social agraria; fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas; acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera, crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios gocen de mejores garantías y como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra; elevar el nivel de la vida de la población campesina y asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales (Sentencia C-223, 1994).

Por lo anterior, es claro que el modelo constitucional colombiano, fundamentado en el Estado Social de Derecho, impone a los propietarios obligaciones con fines sociales, esto es, a utilizar la propiedad con fines productivos y garantizar los derechos humanos sociales y económicos, también llamados los derechos humanos «de segunda generación».

2.1.2 Sobre la función ecológica

Por otra parte, la función ecológica de la propiedad en la Constitución Política de 1991 expresamente señala:

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación [...]

Artículo 58. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica [...]

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El alcance de estos artículos ha sido expuesto en la jurisprudencia. Aquí se recoge lo expuesto en las Sentencias C-216 de 1993, C-126 de 1998 y C-189 de 2006, que incorporan la defensa y conservación del ambiente, puesto que este es un bien colectivo y por tanto, de interés general. La Sentencia C-126 de 1998 señala:

Ahora bien, en la época actual, se ha producido una «ecologización» de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de «Constitución Ecológica», conformada por el «conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección».

Cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, como lo reconoce el artículo 80, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual pretende, «superar una perspectiva puramente conservacionista en la

protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo —indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas— con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente» (Sentencia C-126, 1998).

Y como lo expone claramente la Sentencia C-189 de 2006:

En este contexto, como lo ha reconocido esta Corporación, con la introducción de la citada función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite para el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, propiciando lo que este Tribunal ha denominado como «ecologización de la propiedad».

En este sentido, se determinan las limitaciones al dominio privado en favor de la función ecológica de la propiedad y su concomitancia con la función social de la propiedad en aras de proporcionar a la sociedad condiciones ambientales adecuadas para la vida, sin desconocer la necesidad de aprovechamiento de los recursos para el desarrollo.

2.1.3 El acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios

El acceso progresivo a la propiedad de la tierra tuvo origen en lo dispuesto en la Reforma Constitucional de 1936, como se señaló anteriormente, y se reguló en su esencia básica mediante la Ley 200 de 1936. Sin embargo, es necesario destacar los avances sobre la legislación agraria que de una u otra manera permitieron afianzar condiciones para el acceso a la propiedad rural, en los que juegan un papel importante los procedimientos administrativos especiales agrarios como instrumentos mediante los cuales esta se hace efectiva.

La Ley 135 de 1961, «Sobre reforma social agraria», citada anteriormente, se orienta directamente a establecer los procedimientos que promuevan y procuren el acceso progresivo a la propiedad de la tierra rural a quienes no la posean, su conservación y uso en función del beneficio social. Para esto, incorpora igualmente la dotación de tierras como otro instrumento mediante el cual se garanticen los principios expuestos en el objeto mismo de la ley:

ARTÍCULO 55. Salvo en los casos de que trata el artículo 58 de la presente ley, la dotación de tierras por parte del Instituto se hará utilizando en primer término las tie-

rras baldías fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva, y que reúnan, además, todas las condiciones necesarias para establecer en ellas colonizaciones, según lo establecido por los artículos 43 y siguientes.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia de 1991, establece de manera expresa en su artículo 64:

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Sobre estos asuntos en particular, la Sentencia C-021 de 1994, en relación con la «actividad de fomento del Estado en el campo de la actividad agropecuaria», señala:

La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que 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 y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras y agroindustriales y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión conlleva el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

La Ley 160 de 1994 entraña el sentido constitucional del significado del acceso progresivo a la propiedad rural en su objeto mismo.

Artículo 1.º. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta ley tiene por objeto:

Primero. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Tercero. Apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo[...].

Quinto. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvo-agropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización[...].

Noveno. 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 rural, con sujeción a las políti-

cas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen (artículo 1).

Señala en el párrafo de este artículo que estos objetivos serán los que guíen la reglamentación de la ley, así como su interpretación y ejecución.

Sin embargo, es fundamental establecer el alcance de estos contenidos, a partir de las Sentencias C-006 de 2002 y C-644 de 2012, que incorporan elementos conceptuales que explican el alcance constitucional del artículo 64.

La Sentencia C-006 de 2002 dota de un alcance fundamental la función social de la propiedad en el ámbito rural y al acceso progresivo a la misma:

La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país.

Dentro de los elementos principales de la Sentencia C-644 de 2012, se encuentra expresa la definición del

campo y su reconocimiento dentro del orden constitucional como bien jurídico especialmente protegido por la Constitución. La sentencia señala que:

[...] las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado Social de Derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión «Campo» se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico, en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 de la Constitución Política de Colombia (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.).

Así mismo, invocando la protección constitucional de la propiedad agraria, que «implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores

agrarios sean propietarios de la tierra rural», la sentencia determina las garantías al trabajador del campo; el derecho a la seguridad alimentaria; la apropiación, adjudicación y recuperación de las tierras baldías; el juicio de no regresividad y suficiencia y el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales.

La Corte Constitucional se pronunció sobre los derechos de acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores del campo, así:

Por todo ello, el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado Social de Derecho (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 1), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales.

Ahora bien, la revisión del marco jurídico para el acceso a la propiedad de la tierra tiene connotaciones importantes en la población rural, particularmente por las condiciones inequitativas para el acceso, uso y aprovechamiento de la tierra que garantice ingresos para su sustento y la generación de excedentes productivos que permitan su desarrollo. Estas tienen que ver con las condiciones en que se accede, se utiliza y se aprovecha la tierra como factor principal de la producción agropecuaria y las formas de acceso al mercado.

Sin el cumplimiento estricto de la Constitución y la debida instrumentación de la ley, sobre los mecanismos de apoyo técnico y financiero a la producción agropecuaria de los trabajadores rurales y su incorporación a los beneficios del mercado, el acceso es limitado y por tanto, improbable que se den las condiciones de igualdad que el Estado Social de Derecho determina para la población rural en situación de desventaja.

La reflexión obliga a incorporar aquí el concepto de capacidad ligado a la libertad y a la equidad, representado en este caso por el acceso progresivo a los medios de producción, como lo es la tierra y los que acompañan el aprovechamiento productivo de la misma, el capital financiero y técnico necesario y suficiente para la explotación agropecuaria.

En palabras de Amartya Sen (1998):

A veces la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables, para vestir dignamente o tener una vivienda aceptable o para disponer de agua limpia o de servicios de saneamiento (p. 20).

Tiene un fundamento especial el concepto de capacidad definido por Sen como «un aspecto de la

libertad que se concentra especialmente en las oportunidades sustantivas» (Sen, 1998, p. 15), entendidas en este caso en particular como aquellas que le van a permitir al dueño, al tenedor o al trabajador de la tierra cumplir con la función que le atañe dentro de la sociedad, esto es, la función social y ecológica de la propiedad. La carencia de las capacidades revisten un fundamento claro por revisar sobre la garantía y sostenibilidad del acceso progresivo a la propiedad por parte de los trabajadores del campo, que se sustentan en la importancia intrínseca de las mismas. Estas carencias de capacidades están profundamente ligadas a las condiciones de pobreza de la población rural colombiana y son de gran importancia en el mandato constitucional respecto de la incorporación de los trabajadores del campo en los procesos productivos, los beneficios del mercado de manera sostenible y a la facultad del ejercicio de las libertades económicas y empresariales, señalados expresamente en la Sentencia C-644 de 2012.



2.1.4 El ordenamiento social de la propiedad rural

Los fundamentos jurídicos de la función social y ecológica de la propiedad, y acceso progresivo a la propiedad por parte de los trabajadores rurales en condiciones de desventaja, expuestos en el numeral anterior, constituyen los objetivos que deben guiar la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Sin menoscabo de lo anterior, estas bases conceptuales pretenden orientar esta tarea desde una visión prospectiva del territorio⁶, y por tanto requiere considerar no solo el cumplimiento del mandato constitucional en términos formales, sino hacerlo viable y sostenible, atendiendo el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, propiciando el desarrollo y extendiendo el beneficio a todos los ciudadanos del país. Bajo esta premisa, el planteamiento del ordenamiento social de la propiedad rural se apoya en dos estructuras principales, a las que simultáneamente sirve de apoyo: el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial.

6. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) adopta la planificación prospectiva en la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural.

Las acciones que conducen al ordenamiento, visto este desde sus objetivos específicos, no implican transgresiones a las competencias institucionales, más bien orientan la concurrencia de los distintos agentes institucionales, privados y comunitarios, el reconocimiento multidimensional y multiescalar de los territorios y facilita la operatividad de las políticas.

En primer lugar, es importante considerar el vínculo intrínseco entre el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el ordenamiento territorial. Es este el que concede sostenibilidad al territorio en su conjunto. Así entonces, entendiendo que el OSPR se orienta al «conjunto de reglas, capacidades y acciones dirigido a organizar la ocupación, posesión, tenencia, propiedad y uso de la tierra a través de la distribución equitativa, seguridad jurídica de la propiedad y otras formas de acceso a la tierra que soporte las funciones sociales, ecológicas y económicas de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población» (UPRA, MADR, Incoder, ICA, Corpoica, 2015); se establece claramente que para lograrlo precisa de una definición de la dimensión productiva en el territorio, asociada esta, a factores de naturaleza geográfica, cultural, ambiental, económica y social que a su vez son considerados, tanto para el ordenamiento productivo como para el ordenamiento del territorio, en sus distintas escalas.

Respecto de lo anterior, señala la Sentencia C-006 de 2002:

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, por consiguiente, son innumerables las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente. Igualmente, esta Corte ha señalado que el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para ordenar el territorio municipal, puesto que define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que en los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios se deben definir las acciones urbanísticas del municipio o del distrito, según el caso, incluyendo las necesarias previsiones respecto de las zonas rurales de sus respectivos territorios, las cuales no pueden desconocer las disposiciones constitucionales que habilitan al legislador para regular la función social de la propiedad agraria y para dictar normas sobre recuperación y adjudicación de tierras baldías [subrayado fuera de texto].

Las políticas en relación con el ordenamiento social de la propiedad y el ordenamiento productivo se hacen efectivas, en el territorio, a través de su incorporación en los planes de ordenamiento territorial, tanto a escala local como intermedia, enlazando así las políticas nacionales con las municipales y regionales y los instrumentos que las hacen efectivas.

Así mismo, el ordenamiento del territorio se garantiza con la incorporación de los factores productivos y, consecuentemente, con los elementos contemplados en el mismo; obsérvese que en todos los casos los atributos físicos, sociales, culturales y económicos hacen parte esencial.

En este mismo sentido, el artículo 14 de la Ley 388 de 1997 establece al respecto:

Artículo 14. COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.

Quiere decir lo anterior que en materia de regulación del territorio en el sector rural, el plan de ordenamiento territorial no puede ignorar las previsiones legales de la Ley 160 de 1994 referentes a las parcelaciones de tierra con destino a las labores agropecuarias:

La Corte considera que los preceptos constitucionales que se refieren al ordenamiento territorial de los municipios no pueden ser desarrollados sin tener en cuenta las disposiciones superiores que garantizan el acceso de los trabajadores rurales a la tierra y facilitan el desarrollo agroeconómico del país, y facultan al legislador para regular el uso de la propiedad agrícola [subrayado fuera de texto] (Sentencia C-006, 2002).

De esta manera, ordenar socialmente la propiedad para la actividad agropecuaria compromete ampliamente todos los factores del territorio, esto es, la condición particular productiva que otorga sentido a la propiedad rural, para su uso y aprovechamiento.

Por tanto, el ordenamiento territorial no puede escindirse de la condición productiva del mismo, su escala y temporalidad, lo que constituye así una relación de carácter sistémico.

En segundo lugar, bajo la perspectiva planteada anteriormente, los instrumentos con los cuales se cuenta, si bien son singulares, de acuerdo con los objetivos de ordenamiento territorial y de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, deben examinarse en su conjunto para definir una ruta operativa necesaria, que logre el efectivo cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Ahora bien, desde la perspectiva de la propiedad rural y de la estructura de tenencia agraria de la tierra en el país, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el ordenamiento y la gestión del territorio, deben necesariamente considerarse elementos que vinculan la interoperabilidad de los instrumentos en el territorio rural.

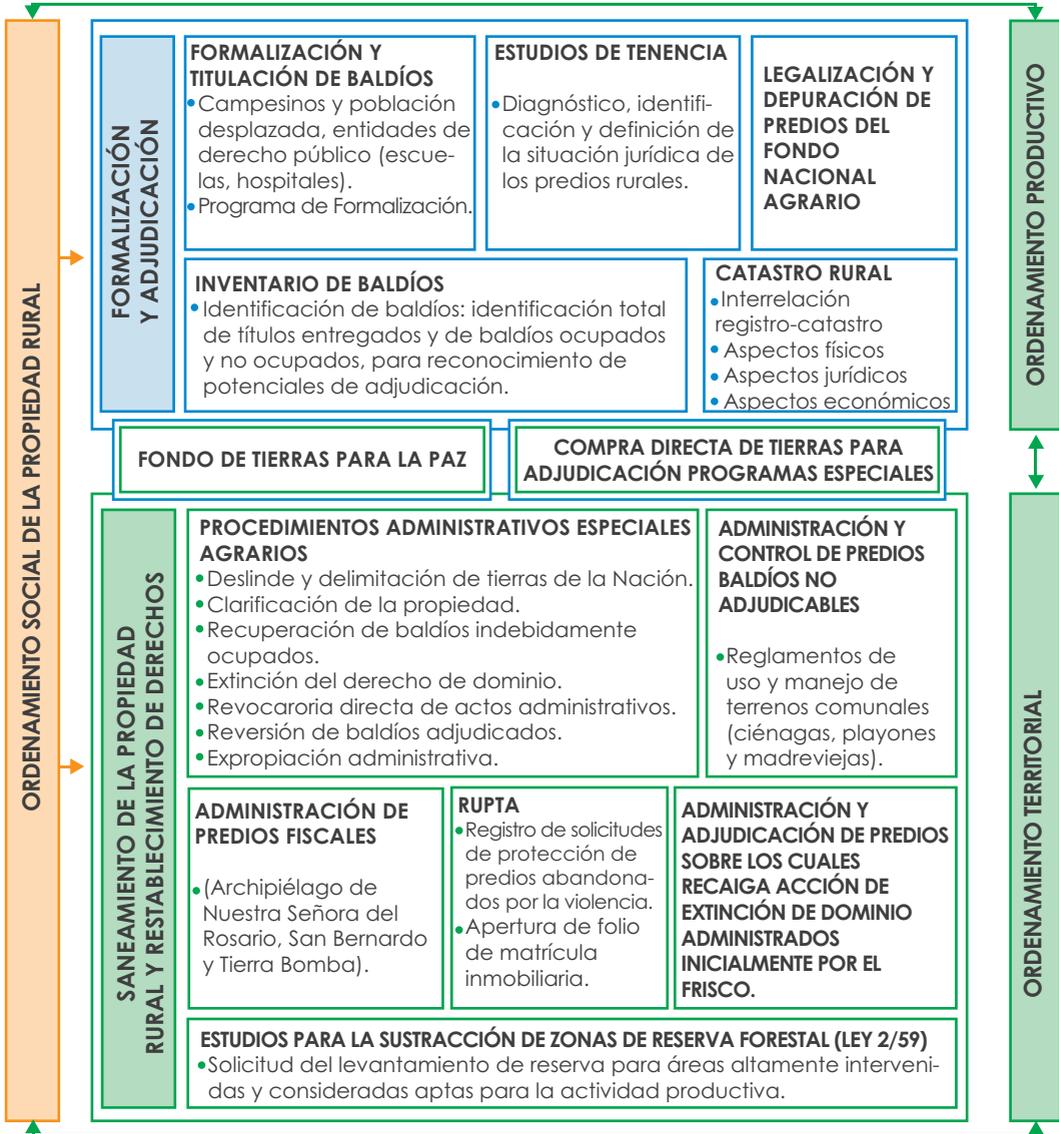


Figura 1. Esquema de operación del ordenamiento desde la perspectiva de la propiedad, la tenencia y la ocupación.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de MADR e Incoder.

El esquema anterior expone una síntesis de los principales instrumentos y procedimientos administrativos vigentes que desde la operación facilitan el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el ordenamiento del territorio, todo ello en el marco de la garantía de derechos. Así mismo, su contribución a la construcción de un fondo que, además de proveer tierra para garantizar el acceso a la misma a los pobladores rurales, aporte de manera sustancial el cumplimiento de los acuerdos de paz que se encuentran en desarrollo.

Los procedimientos aquí tratados han sido llevados a cabo por entidades del sector agropecuario y otras entidades públicas, en donde la coordinación y los acuerdos institucionales son parte fundamental. Estos procedimientos y su implementación no son aislados, en su mayoría se retroalimentan y todos ellos proporcionan resultados que determinan las políticas de ordenamiento en sus diferentes acepciones.

Siendo el ordenamiento social de la propiedad el énfasis principal de este documento, se plantea entonces la operación del ordenamiento, desde la perspectiva de la propiedad, la tenencia y la ocupación. Por una parte, se plantean aquellos que están referidos a otorgar la condición de propiedad sobre los predios que no la poseen, teniendo entonces presentes aquí: a) el Programa de Formalización de la Propiedad Rural adelantado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

llo Rural hasta el 2015 y que continuará ejecutando la Agencia Nacional de Tierras; b) el proceso de titulación de baldíos que hasta el 2015 realizó el Incoder y que actualmente es competencia de la Agencia Nacional de Tierras; c) los procedimientos relacionados con la consecución de un inventario de baldíos, orientado a establecer los terrenos propiedad de la Nación, su condición de uso, de ocupación y de tenencia, que requieren la injerencia de instituciones como el IGAC, el Ministerio del Interior y la Superintendencia de Notariado y Registro; d) los estudios de tenencia con los que se busca diagnosticar algunos territorios, donde mayormente se desconoce la situación jurídica de los predios rurales, a fin de establecer la ruta jurídica que la determine; e) el catastro rural, como respuesta esencial a la condición física, jurídica y económica de los predios rurales en el país, liderado por el IGAC, con el apoyo de las entidades del sector agropecuario en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el DANE, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Interior; y f) los procedimientos de legalización y depuración de los predios del Fondo Nacional Agrario, a fin de determinar cuáles son susceptibles de ser entregados a campesinos sin tierra o entidades de derecho público que los requieran, legalizando así, la condición de dominio sobre los mismos.

El segundo grupo de procedimientos e instrumentos se dirigen principalmente al saneamiento jurídico de la propiedad rural y al restablecimiento de derechos,

encontrando allí: a) los procedimientos administrativos especiales agrarios de deslinde o delimitación de tierras de la Nación, clarificación de la propiedad, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión de baldíos adjudicados y revocatoria directa de actos administrativos realizados por el Incoder y que son ahora responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras; b) administración y control de predios no adjudicables, gestión encaminada al establecimiento de reglamentos de uso para predios no adjudicables que son propiedad de la Nación, estos son ciénagas, madre viejas, sabanas y playones comunales; c) el registro único de predios y territorios abandonados a causa de la violencia, coadministrado hasta el 2015 por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, en donde se inscriben medidas de protección, garantizando el derecho de propiedad o, en otros casos, haciendo apertura de folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación, responsabilidad hoy en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras (URT); d) la administración y adjudicación de predios provenientes de la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), hoy efectuada por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), que teniendo las condiciones para el desarrollo de actividades agropecuarias, han sido debidamente saneados y remitidos para su incorporación al Fondo Nacional Agrario y posterior adjudicación; e) la administración de los predios fiscales del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, San Bernardo y Tierra Bomba; f) los estudios

para la solicitud de sustracción de áreas de zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, altamente intervenidas y con aptitud agropecuaria, con los cuales se pretende adelantar la adjudicación a población rural una vez se apruebe la sustracción por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Los estudios de estos últimos fueron realizados por el Incoder y presentados ante el MADS para su decisión.

Un proceso adicional contemplado aquí es la compra directa de tierras, responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras, que aunque no es considerado como especial, es un procedimiento agrario que permite dotar de tierra a campesinos que carecen de ella, o contribuir al restablecimiento de derechos por parte de población vulnerada, mediante adjudicación.

Sin embargo, es necesario resaltar que los procedimientos administrativos especiales agrarios que producen un resultante de redistribución de tierras comienzan con la recepción de solicitudes de las comunidades u organizaciones interesadas, hasta la expedición de los autos o resoluciones de clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, expropiación administrativa, extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos indebidamente ocupados; todos ellos orientados al saneamiento jurídico y a la recuperación de tierras de la Nación que permitan en los casos en que aplica, garantizar el acceso progresivo a la propiedad por parte de trabajadores rurales.

2.2 Procedimientos administrativos especiales agrarios

El origen de los procedimientos administrativos especiales agrarios se da a la luz de las reformas estructurales contenidas en la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras, específicamente atadas al mandato constitucional de ese momento (Reforma Constitucional de 1936), que otorga claramente un sentido social objetivo a la propiedad. A partir de allí y de las reformas constitucionales ya expuestas en este documento, surge el procedimiento agrario como instrumento para la extinción del derecho de dominio a favor del interés público. Posteriormente el desarrollo jurídico, en el cual también se encuentra la Ley 135 de 1961, presenta transformaciones importantes, respecto de los derechos de propiedad, la colonización, la productividad, la función social y ecológica, y los baldíos de la Nación, que involucran el desarrollo de instrumentos orientados a posibilitar de manera efectiva la política de acceso a la propiedad rural por parte de trabajadores del campo, comunidades campesinas y étnicas, con el fin también de procurar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, garantizar el dominio de la Nación sobre las tierras públicas y recuperar las tierras baldías indebidamente ocupadas.

La Ley 160 de 1994 establece, en el artículo 12, entre otras, las siguientes funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora):

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

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

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

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

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

En los capítulos X, XI y XII de la misma ley se establecen el objeto, las causales y principios de aplicación de los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y reversión de baldíos adjudicados.

El Decreto 1465 de 2013, compilado por el Decreto único 1071 de 2015 por el cual se reglamentan los capítulos citados de la Ley 160 de 1994, considera que:

Los procedimientos agrarios son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad, como la disponibilidad permanente de predios aptos para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa.

De acuerdo con Ramos, Castro y Noriega (2013):

Los procedimientos administrativos especiales agrarios son instrumentos para implementar la política de acceso a la propiedad de la tierra en beneficio de los campesinos y de las comunidades étnicas, garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, asegurar el dominio de la Nación sobre las tierras públicas, recuperarlas en caso de indebida ocupación o apropiación ilegal, contribuir a la seguridad de los derechos de propiedad, y corregir otras irregularidades en la tenencia o uso de la tierra.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS	CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD	Clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.
	DESLINDE O DELIMITACIÓN DE TIERRAS DE LA NACIÓN	Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.
	EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO	Extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.
	RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.
	REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los Reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío.
	REVERSIÓN DE BALDÍOS ADJUDICADOS	Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previstos.
	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	La propiedad pasa al dominio público. Se realiza la expropiación de un predio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este, con previo pago de una indemnización.

Figura 2. Procedimientos administrativos especiales agrarios.

Fuente: Ley 160 de 1994 y Decreto 1071 de 2015.

La garantía de la protección de las tierras de la Nación está sustentada ampliamente en la Constitución Política de Colombia, en el artículo 63: «Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

En este sentido, la Ley 160 de 1994 establece:

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

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

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

Así mismo, establece la función social de la propiedad y la disponibilidad de predios aptos para promover el acceso progresivo a la propiedad, en los artículos 58 y 64 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Por su parte, respecto a la garantía de derechos ciudadanos, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-440 de 2013, señala:

La Constitución y la ley le otorgan una especial protección a los habitantes de los sectores rurales de nuestro país, que se manifiesta en el establecimiento de las re-

glas sustanciales y procesales que conforman el derecho agrario. Por esta razón, el trámite del proceso agrario tiene una incidencia esencial en las garantías de los campesinos y debe respetarse, so pena de afectar el debido proceso.



2.2.1 Clarificación de la propiedad

La clarificación es el procedimiento encaminado a determinar si los predios de la Nación han salido o no del dominio del Estado, así como de aquellas de propiedad de las comunidades negras e indígenas. Causales: siempre que existan dudas sobre la titularidad de un predio o sobre la manera como salió del patrimonio del Estado. Se rige y reglamenta por:

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1465 de 2013	Regula los procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994.
Sentencia T-488 de 2014	Por medio de la cual se ordena adoptar e implementar el Plan Nacional de Clarificación de todos los bienes de la Nación.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2363 de 2015	Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

2.2.2 Deslinde o delimitación de tierras de la Nación

Procedimiento administrativo espacial agrario encaminado a delimitar las tierras propiedad de la Nación de las de los particulares. Para adelantar un procedimiento de deslinde, debe existir certeza de que es un predio de propiedad del Estado o de la Nación, tales como los bienes de uso público y duda sobre su delimitación o linderos con un predio de particulares (ej.: las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables). Entre otras establecidas en el artículo 2.14.19.7.2 de Decreto 1071 de 2015. Se rige y reglamenta por:

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1465 de 2013	Regula los procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2363 de 2015	Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

2.2.3 Extinción del derecho de dominio

Procedimiento administrativo especial agrario mediante el cual el Estado, a través de la entidad ejecutora, extingue en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad, de conformidad con las causales establecidas en la ley.

El derecho de dominio o propiedad (individual y colectiva) es el que se ejerce sobre un bien mueble o inmueble, en este caso la tierra, con el fin de usarlo, obtener sus frutos y disponer libremente de él, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. La titularidad de la propiedad se tiene con el registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), de conformidad con el artículo 759 del Código Civil.

Las causales de extinción del derecho de dominio del artículo 52 de la Ley 160 de 1994, relacionadas con las zonas de reserva agrícola o forestal y la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos, se encuentran vigentes; sin embargo, la primera figura no se ha desarrollado (Ley 12 de 1982, artículo 2.º), y cuando la segunda circunstancia se configura frente a la adjudicación de baldíos, se aplica el procedimiento de reversión de baldíos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.14.19.10.5 del Decreto 1071 de 2015, en cuyo numeral 3 se constituye como evento de reversión.

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 200 de 1936	Sobre Régimen de Tierras o Ley de Tierras.
Decreto 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2665 de 1994	Por el cual se reglamenta en el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, lo relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1465 de 2013	Regula los procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2363 de 2015	Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

La extinción del derecho de dominio se encuentra soportada como proceso en la pérdida de la función social y ecológica de la propiedad esencialmente, sin embargo, aún quedan rezagos de la política de colonización del suelo rural que proponía la Ley 200 de 1936 en la que sin explotación económica y remoción del bosque, no se entendía ejercida la posesión sobre un baldío, por lo que todavía el Decreto 2665 de 1994 considera como causal de extinción del derecho de dominio en suelo rural, la no explotación económica en los términos de la Ley 200 de 1936.

Es importante aclarar que el concepto de posesión contemplado en la Ley de 200 de 1936 fue reemplazado posteriormente por el término ocupación, en la medida en que los predios de la Nación no pueden tener como poseedor a algún particular, los que se hallaren habitando, aprovechando o usufructuando un predio de la Nación, es considerado ocupante del mismo, más no poseedor, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994.

Ahora bien, se considera también causal de extinción del derecho de dominio, el ejercicio de este en contravía a las normas sobre conservación, mejoramiento y uso racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente contenidas en las normas pertinentes; ello sugiere que debe existir conexión plena entre las restricciones especiales de usos y actividades asociadas al ordenamiento

ambiental del territorio en zonas sujetas a un régimen especial de manejo ambiental, como lo son los Distritos de Manejo Integrado (DMI) y las condiciones y determinantes que se impongan en el título de adjudicación de un baldío, así, el criterio para la imposición de esta máxima sanción (la extinción del derecho de dominio) debe atender a las características ambientales y ecológicas, entre otras, del área en la que se encuentra ubicado el bien sobre el que se pretenda decretar la extinción del derecho real de propiedad.

Pese a lo anterior, es de resaltar que el Decreto 2665 de 1994 destacaba la presunción de explotación económica respecto de aquellas tierras «destinadas a la protección de las aguas o los suelos, y las que estuvieren reservadas con una destinación que implique conservación y defensa de los recursos naturales renovables y del medio ambiente» (artículo 5.º literal a), sin embargo, esta destinación a la protección debería estar sujeta a condiciones propias del ordenamiento ambiental del territorio, dictadas tanto por la autoridad ambiental como por los municipios en los POT. Pese a lo anterior, solo puede contabilizarse una tercera parte del predio bajo esta presunción, lo que en últimas limita enormemente la efectividad de las acciones de protección que pueda estar adelantando un propietario en su fundo (Decreto 2665 de 1994).

En conclusión, si bien se exige un ejercicio del derecho de dominio con criterios de sostenibilidad ambiental,

estos no se fijan a partir de las particularidades del ordenamiento del área en la que se encuentra el bien sujeto a la extinción; luego, en últimas, se analiza desde una óptica predial y no ecosistémica la ocurrencia o no de la causal de extinción.

El Incoder adelantó hasta el 2015 procesos de extinción de derecho de dominio, publicación de edictos, inspección ocular, dictamen y elaboración de los actos administrativos de extinción, y solicitud del correspondiente registro en la ORIP.



2.2.4 Recuperación de baldíos indebidamente ocupados

Procedimiento administrativo especial agrario a través del cual la entidad ejecutora recupera y restituye al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.

El legislador ha contemplado los siguientes casos en que opera y se consideran indebidamente ocupados:

- a) Las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público.
- b) Las porciones de tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables establecidas por el consejo directivo del Incoder según las disposiciones de la ley, o las ocupadas con expresa prohibición.
- c) Los terrenos baldíos que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión.
- d) Los terrenos afectados con la declaratoria de caducidad en los contratos relacionados con baldíos de la Nación.

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2664 de 1994	Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1465 de 2013	Regula los procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994.
Sentencia T-488 de 2014	Por medio de la cual se ordena la recuperación de predios de la Nación a que haya lugar.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2363 de 2015	Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

La recuperación de baldíos indebidamente ocupados comporta en sí mismo, como procedimiento, un análisis de ciertas condiciones de ordenamiento del territorio, productivo o no, que fungen como criterios para determinar si el baldío no podía ser ocupado u explotado económicamente, bien porque su destinación no es la explotación, como las sabanas y playones comunales, y las reservas forestales, o bien porque el Estado los ha reservado para otros fines o usos públicos (áreas de explotación de recursos naturales no renovables, seguridad nacional).

Ahora bien, también se asocia a lo productivo la ocurrencia de una causal de recuperación de un baldío, cuando por ejemplo se ha excedido en la ocupación el área máxima adjudicable, luego en este caso, el criterio estará asociado a la extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), definida para el área respectiva, que entonces sí tendrá una función asociada al ordenamiento productivo del suelo.

2.2.5 Reversión de baldíos adjudicados

Devuelve o revierte al patrimonio de la Nación los terrenos baldíos adjudicados en cualquier tiempo, cuando se establezca el cumplimiento de una condición resolutoria.

Es el procedimiento que debe adelantarse cuando:

- a) se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;
- b) se compruebe que en el terreno adjudicado existen cultivos ilícitos;
- c) se dé el incumplimiento de las obligaciones bajo las cuales se realizó el procedimiento de adjudicación. Esto último, tratándose de adjudicaciones a entidades de derecho público. La reversión conlleva, para el adjudicatario, la pérdida de su derecho de propiedad sobre el bien adjudicado.

Esta procede contra las resoluciones fundamentadas con violación a normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes en el momento de su expedición; podrá ser solicitada por los interesados o el Ministerio Público y conlleva a la pérdida del derecho de propiedad para el adjudicatario.

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1465 de 2013	Regula los procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2363 de 2015	Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

2.2.6 Revocatoria directa de actos administrativos

Procedimiento administrativo especial agrario a través del cual la entidad ejecutora, hasta el 2015 Incoder y a partir del Decreto 2363 de 2015 la Agencia Nacional de Tierras, podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.8.1).

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocatoria se surtirá con arreglo a las prescripciones de la Ley 1437 de 2011.

2.2.7 Expropiación administrativa

El artículo 31 de la Ley 160 de 1994 expone que son «motivos de interés social y de utilidad pública para la adquisición y expropiación de bienes rurales de propiedad privada, o los que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público y los definidos en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1 de la presente ley», lo que implica que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de trabajadores del campo que carecen de esta es considerado motivo de interés social en la medida en que busca la eliminación y prevención de la inequitativa concentración de la propiedad, el apoyo para la adquisición de tierras a campesinos de escasos recursos y, el fomento a la adecuada explotación y utilización de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria y aquellas tierras ociosas o aprovechadas insuficientemente.

En el inciso segundo de la disposición en cita se indica:

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno nacional.

Por su parte, el inciso tercero refiere: «[...] apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo».

Finalmente el inciso quinto ibídem prevé: «Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización».

Por tanto, siendo los ordinales citados del artículo 1.º, el objeto de la Ley 160 de 1994, se constituye el procedimiento de expropiación como uno de los instrumentos para el logro de los objetivos de la ley. Por tanto, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), posteriormente Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y hoy ANT, «podrá adquirir, mediante negociación directa de tierras o mejoras, o decretar su expropiación, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley».

Así mismo, el capítulo VII de la Ley 160 de 1994 establece las causales y el procedimiento detallado en relación con la expropiación, de la siguiente manera: «Si el propietario no acepta expresamente la oferta de compra o se presumiere su rechazo de conformidad

con lo dispuesto en esta ley, se entenderá agotado el procedimiento de negociación directa y se adelantarán los trámites para la expropiación» (artículo 33).

La propiedad debe pasar al dominio público mediante sentencia judicial e indemnización previa, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Procede cuando la negociación de la compra directa de un predio entre el particular y el Estado no condujo a un acuerdo, y si el predio es requerido por utilidad pública e interés social.

Se considera entonces la expropiación administrativa como procedimiento agrario especial mediante el cual se adelanta la desposesión del derecho de propiedad que ostenta un sujeto de derechos sobre un predio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este que hayan sido objeto de extinción, antes de que se haya fallado la acción de revisión (Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4), con el pago de una indemnización correspondiente.

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 200 de 1936	Sobre Régimen de Tierras o Ley de Tierras.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1465 de 2013	Regula los procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2363 de 2015	Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

2.2.8 Descripción del trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios

A continuación se presenta, en las figuras 3, 4, 5 y 6, una descripción esquemática del trámite para cada uno de los procedimientos administrativos especiales agrarios, bajo el cual el Incoder en liquidación adelantó sus acciones.

Un procedimiento administrativo especial agrario se puede iniciar a solicitud del procurador agrario, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica (Incoder, 2014).





Figura 3. Esquema del trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento establecido por el Incoder.

TRÁMITE	DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE	NOTAS Y ACLARACIONES
1. SOLICITUD	Se recibe solicitud de adelantar el procedimiento administrativo especial agrario. El Incoder puede iniciar por oficio.	
2. CONFORMACIÓN DEL EXPEDIENTE	Se profiere auto, ordenando conformar el expediente y obtener de las entidades públicas o de los particulares la información necesaria para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble objeto de la actuación. Contra este auto no procede recurso alguno. Se estudian los documentos que suministren los presuntos propietarios y los interesados. Solicita documentación de oficio como planos cartográficos, fichas prediales, certificado de libertad y tradición, escrituras, promesas, etc.	De acuerdo con el resultado del estudio de la documentación, en caso de clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, se define si se requiere visita previa. En el caso de extinción, esta será obligatoria. Si se considera necesario, se podrá solicitar la participación de las autoridades ambientales competentes para que verifiquen el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.
ETAPA PREVIA	Se ordena la práctica de una diligencia de visita previa indicando el objeto.	La visita previa se debe preparar previamente en los aspectos logísticos, operativos, de seguridad y en los aspectos técnicos objeto de verificación.
	Se comunica el auto de la visita previa al solicitante y al procurador agrario respectivo, indicando la fecha de la diligencia.	De la visita previa al inmueble se levanta un acta en la que se consignan los aspectos más relevantes encontrados en la práctica de la diligencia y se suscribe en campo por todos los participantes y los servidores públicos que la practicaron.
3. VISITA PREVIA	Se realiza la visita previa.	En los procedimientos de extinción del derecho de dominio, durante la visita, deberá establecerse si existe algún vínculo entre los ocupantes actuales del predio y su propietario.
4. CONCEPTO DE INICIO O NO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL AGRARIO	Se elabora el informe técnico, que debe contener como mínimo la información relacionada con la identificación del predio, sus condiciones de explotación económica y sus condiciones de ocupación y tenencia. Se emite el concepto para iniciar o no un procedimiento administrativo especial agrario.	Se evalúa la documentación aportada, el informe técnico y la recomendación de los participantes en la diligencia de visita previa, como soporte para determinar si procede o no el trámite de alguno de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

Figura 4. Esquema del trámite de la etapa previa de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento establecido por el Incoder.

	TRÁMITE	DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE	NOTAS Y ACLARACIONES
<p align="center">ETAPA PROBATORIA</p> <p align="center">RESOLUCIÓN DE INICIO, INSCRIPCIÓN ANTE ORIP O APERTURA DE FMI Y CONSTANCIA DE EJECUTORIA</p>		<p>Se expide la resolución que ordena iniciar el procedimiento administrativo especial agrario, con copia a la Unidad de Restitución de Tierras, a fin de establecer si se trata o no de un predio abandonado o despojado.</p>	<p>Se inicia un procedimiento administrativo especial agrario, ya sea como resultado de la visita previa o como resultado de un recurso interpuesto.</p> <p>En los casos de extinción del derecho de dominio cuando la causal sea por incumplimiento de la función ecológica, la resolución inicial se comunica al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la CAR respectiva.</p> <p>En todos los casos, la resolución inicial se comunica a los solicitantes mediante oficio que se remite a la dirección de contacto que hubiere dejado en la solicitud y se anexa copia de la resolución.</p> <p>Se debe notificar personalmente al procurador agrario o a su delegado y a las demás personas interesadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.14.19.2.4, numeral 2 del Decreto 1071 de 2015 y el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>
	<p align="center">EXPEDICIÓN AUTO QUE DECRETA PRUEBAS</p>	<p>Se solicita la inscripción de la resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, o en su defecto, solicitud de la apertura del respectivo folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación, con base en la resolución expedida.</p> <p>Se expide la constancia de ejecutoria de la resolución inicial.</p> <p>Una vez ejecutoriada la resolución, inicia la etapa probatoria. Se expide auto que decreta las pruebas y se comunica a los interesados.</p>	<p>Contra el auto que decreta pruebas, no procede recurso alguno. Las partes contarán con el término de cinco (5) días para solicitar o aportar las pruebas que consideren pertinentes, útiles y conducentes.</p>

	TRÁMITE	DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE	NOTAS Y ACLARACIONES
<p style="text-align: center;">ETAPA PROBATORIA</p> <p style="text-align: center;">INSPECCIÓN OCULAR</p>		<p>Se practica la diligencia de inspección ocular y se registra la información en el acta de inspección ocular.</p>	<p>Si las partes solicitan la inspección ocular con intervención de peritos el auto de pruebas, debe incluir la liquidación preliminar de gastos, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1139 de 1995.</p> <p>La diligencia se inicia en el predio objeto del procedimiento, con la intervención de las partes, los peritos (en los casos que corresponda), los voceros de los solicitantes que concurren y los servidores públicos del Incoder que hayan sido designados para tal efecto.</p> <p>En el acta se consignan los aspectos más generales relacionados con la ubicación e identificación cartográfica y catastral del predio objeto de intervención, al igual que sus linderos, su área y sus colindancias, y se precisan las características agro técnicas, las condiciones de explotación económica y la situación de tenencia del inmueble.</p> <p>Durante la diligencia de inspección ocular, los peritos o los funcionarios que la practican deberán realizar el levantamiento topográfico que permita la plena identificación del inmueble, y con base en este se elabora posteriormente los planos cartográficos y la redacción técnica de linderos del predio objeto de intervención.</p> <p>En campo, se diligenciará el acta de inspección ocular, el cual será suscrito por todos los participantes y por los funcionarios del Incoder que intervinieron.</p> <p>Si en la diligencia se encuentran cultivos ilícitos, deberá informarse en forma inmediata a la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>En la inspección ocular del procedimiento de extinción del derecho de dominio, adicionalmente se tendrá en cuenta como prueba principal de la explotación agrícola y pecuaria, los aspectos relacionados en el artículo 2.14.19.2.11 del Decreto 1071 de 2015.</p>
	<p style="text-align: center;">AUTO CIERRE ETAPA PROBATORIA</p>	<p>Se elabora el informe técnico de inspección ocular.</p> <p>Se expide el auto de cierre de la etapa probatoria.</p>	

Figura 5. Esquema del trámite de la etapa probatoria de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento establecido por el Incoder.

TRÁMITE	DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE	NOTAS Y ACLARACIONES
SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN QUE DECIDE DE FONDO	<p>Se realiza la sustanciación del expediente y suscripción de la resolución mediante la cual se decide de fondo el procedimiento administrativo especial agrario.</p> <p>Se realiza la notificación de la resolución que decide de fondo el procedimiento administrativo especial agrario.</p>	<p>En este acto administrativo se deberá adoptar la decisión que corresponda según las pruebas recaudadas, se dará respuesta a las diferentes solicitudes formuladas por los intervinientes a lo largo del trámite, se fundamentará la determinación tomada y se definirán las medidas que hagan efectiva la decisión.</p> <p>Frente a la resolución de decisión final del procedimiento administrativo especial agrario, procede el recurso de reposición</p>
CONSTANCIA EJECUTORIA DECISIÓN FINAL	<p>Se realiza la emisión de la constancia de ejecutoria de la resolución final.</p> <p>Se oficia al Consejo de Estado.</p>	<p>En firme la resolución que decide de fondo los procedimientos administrativos especiales agrarios, se emite la constancia de ejecutoria.</p> <p>Se oficia al Consejo de Estado para que certifique si contra la resolución final que decide de fondo el procedimiento agrario se interpuso o no demanda de revisión ante esa corporación.</p>
SOLICITUD INSCRIPCIÓN DE RESOLUCIÓN FINAL ANTE ORIP	<p>Se solicita la inscripción de la resolución final a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p>	<p>Si no existe demanda de acción de revisión o si son procedimientos administrativos especiales agrarios de deslinde o delimitación de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, se procede a la inscripción de la resolución final ante la ORIP.</p>
RECUPERACIÓN Y RESTITUCIÓN MATERIAL DEL PREDIO	<p>Se realiza la recuperación y restitución material del inmueble.</p> <p>Se expide el auto de archivo final del expediente.</p> <p>Se realiza la destinación final de los inmuebles restituidos, recuperados o ingresados al patrimonio de la Nación en calidad de baldíos reservados.</p>	<p>El acto administrativo del Incoeder será suficiente para que este, por sí mismo o con el apoyo de las autoridades de policía, proceda a ejecutarlo de inmediato.</p> <p>Si el predio tiene vocación agropecuaria y los ocupantes o interesados son sujetos de reforma agraria, una copia del expediente se remitirá a la Dirección Técnica de Baldíos para que proceda a su adjudicación.</p> <p>En los predios objeto de deslinde se procederá por parte de la Dirección Técnica de Procesos Agrarios o de la Dirección Territorial respectiva a la elaboración del reglamento de uso y manejo de baldíos inadjudicables, según lo previsto en el Acuerdo 114 de 2007.</p>

Figura 6. Esquema del trámite de la etapa de decisión final de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento establecido por el Incoeder.

2.3 Otros instrumentos complementarios

El ordenamiento social de la propiedad rural requiere contemplar otros instrumentos que contribuyen de manera significativa al cumplimiento de la función social de la propiedad y al acceso progresivo a la propiedad por parte de trabajadores rurales que carecen de tierras. Por esta razón, los procesos e instrumentos que se refieren a continuación se consideran parte fundamental en la garantía de los derechos y del logro de los objetivos del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.



2.3.1 Adjudicación de baldíos

La adjudicación de terrenos baldíos es un sistema de dotación de tierras que contribuye al acceso progresivo a la propiedad rural a campesinos sin tierra. Consiste en la transferencia del derecho de dominio a colonos cultivadores y ocupantes. La Ley 160 de 1994, artículo 65 establece: «La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad».

De acuerdo con el artículo 675 del Código Civil, los baldíos son: «bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño», y el 44 del Código Fiscal: «Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado».

En el caso de adjudicarse a personas naturales, su objetivo primordial es satisfacer las necesidades del ocupante, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; cuando se trate de la adjudicación a las personas

jurídicas públicas o privadas, la finalidad principal se encamina a satisfacer necesidades colectivas o de servicio público en favor de la comunidad.

Un requisito esencial es el hecho de que la ocupación previa debe darse por más de cinco (5) años, en tierras con aptitud agropecuaria o forestal que se estén utilizando productivamente, conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables.

Sin embargo es preciso, en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, considerar la excepción establecida por el Decreto 19 de 2012, en su artículo 107:

Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 69 de la Ley 160 de 1994: Párrafo: En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el Incoder reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o

transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento.

Por otra parte, la Ley 1728 de 2014, «por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones», modifica en su artículo 1.º el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, en los siguientes términos:

El consejo directivo del Incoder señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en unidades agrícolas familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecidas para las tierras en el municipio o zona, a estas áreas se les dará el carácter de baldíos reservados, susceptibles de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a pobla-

dos de más de tres mil (3000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de alrededores de los terrenos baldíos o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes o a puertos marítimos.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

También establece cuáles son los terrenos que no se pueden adjudicar:

PARÁGRAFO 1.º. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovable, entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas, tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina o el punto de explotación petrolera.

b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008⁷ [Nota al pie, fuera de texto].

PARÁGRAFO 2.º Los terrenos baldíos objeto de la presente ley serán adjudicados exclusivamente a familias pobres (Ley 1728 de 2014, artículo 1.º).

Por otra parte, el artículo 9.º del Decreto 2664 de 1994 establece que los terrenos baldíos no son adjudicables cuando se encuentran en las siguientes circunstancias:

a) Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.

b. Los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables [modificado por la Ley 1728 de 2014].

c. Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el

7. Los terrenos excluidos a los que hace referencia la Ley 1228 de 2008 son las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional.

precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

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

PARÁGRAFO. No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

Igual prohibición regirá respecto de los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección y horticultura que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, los cuales solo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, y además, cuando se tratare de terrenos baldíos determinados por el Instituto con el carácter de reservas indígenas (Decreto 2664 de 1994).

Aquí, por tanto, es preciso también considerar que las zonas de reserva ambiental hacen referencia a las áreas de conservación y protección ambiental señaladas en el numeral 1 del artículo 4.º del Decreto 3600 de 2007.

2.3.2 Registro único de predios y territorios abandonados a causa de la violencia (Rupta)

El Rupta es una base de datos nacional cuya administración se radicó en el Incoder en virtud de la Ley 387 de 1997 y que por el Decreto 2365 de 2015 pasó a ser administrado por la URT. En ella, se registran los datos del titular del derecho sobre el predio que tuvo que ser abandonado (sea este urbano o rural) como consecuencia de la violencia y del solicitante de la medida de protección; así mismo tiene información acerca de declaratorias y de protecciones colectivas de grupos étnicos (Ley 387, 1997).

Esta información permite clasificar por tipologías las áreas objeto de restitución, a efectos de determinar la pertinencia y procedencia de esta, particularmente de la formalización de derechos de la población desplazada, permitiendo acudir a herramientas compensatorias de la tierra cuando su restitución resulte inviable, y legitimar la imposición de obligaciones particulares asociadas al ordenamiento y uso del suelo, en los títulos que se otorguen o reconozcan a la población desplazada.

Constitución Política de Colombia	Carta máxima de principios y leyes que rigen el marco jurídico colombiano.
Ley 160 de 1994	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 387 de 1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado. Artículo 19.
Decreto 2007 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.
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.
Decreto 3759 de 2009	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
Decreto 2365 de 2015	Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones.

Si bien la protección de la población desplazada por la violencia es una razón de Estado que está comprendida en la respuesta integral al estado de cosas inconstitucional reconocido por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004, lo cierto es que en aras del futuro ordenamiento productivo de las tierras que deben ser restituidas a la población afectada por el desplazamiento forzado, se hace necesario integrar información en el Rupta relacionada con las condiciones particulares de ordenamiento de los predios abandonados, particularmente, la existencia de restricciones que impidan su adjudicación (ej. existencia de reservas forestales), así como de territorios con derechos colectivos privilegiados (territorios en donde se encuentran asentadas comunidades indígenas y negras).





Conclusiones

3



3. Conclusiones

Examinar los procedimientos administrativos especiales agrarios desde la perspectiva del ordenamiento social de la propiedad rural exige una aproximación a la viabilidad e implicaciones de hacerlo efectivo. Esto es asegurar que una vez formulados los lineamientos para los procedimientos administrativos especiales agrarios, contribuyan efectivamente al ordenamiento social de la propiedad en el territorio rural, considerando necesariamente la coherencia entre la política nacional y la implementación de la misma a escala regional y local.

Lo anterior conduce a contemplar la relación entre el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el ordenamiento territorial, sobre la cual este documento presenta un breve acercamiento, con el fin de exponer su importancia en la consecución de sus objetivos del ordenamiento social de la propiedad rural y la función que respecto de estos atañe a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

A partir de ello, la conceptualización se fundamenta en la transformación sociológica de la ley, exponiendo claramente el vínculo directo entre esta y el marco normativo vigente, considerando adicionalmente aquellas otras variables que contribuyen y afectan la aplicación de los instrumentos involucrados en los procedimientos administrativos especiales agrarios.

A continuación se presenta una síntesis de los principales aspectos que determinan la necesidad urgente de incorporar lineamientos del ordenamiento social de la propiedad rural para los procedimientos administrativos especiales agrarios, principalmente con el fin de encaminar y hacer efectivo el mandato constitucional de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de campesinos y establecer condiciones para su uso y aprovechamiento económico en condiciones adecuadas a su vocación productiva agropecuaria.

Por otra parte, se incorporan de manera somera algunos factores identificados en cada uno de los procedimientos que contribuyen tanto al ordenamiento productivo como al ordenamiento territorial.



PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS	ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	ORDENAMIENTO PRODUCTIVO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Clarificación de la propiedad	Determina si los predios de la Nación han salido o no del dominio del Estado, así como de aquellas de propiedad de las comunidades negras e indígenas.	Establece la responsabilidad sobre el uso y explotación económica del predio, y determina el sujeto a orientar sobre el aprovechamiento productivo del suelo.	Establece el sujeto de tributos y obligaciones a escala regional y local.
Deslinde o delimitación de tierras de la Nación	Delimita los predios propiedad de la Nación de los de los particulares.	La definición de no adjudicabilidad de un predio permite establecer condiciones de bien de uso público y de aprovechamiento productivo adecuado por parte de comunidades, logrando además pactos para la protección, tanto de ocupación como de los recursos por las comunidades y autoridades locales.	La definición de no adjudicabilidad de un predio permite establecer condiciones de bien de uso público y por tanto, de uso comunal.
Extinción del derecho de dominio	Transfiere a la Nación la propiedad de un predio rural con aptitud para el aprovechamiento agropecuario, donde no se ejerce la posesión durante tres (3) años continuos, dando la posibilidad de adjudicarlo y permitir por tanto el acceso a la propiedad a campesinos sin tierra.	La extinción del dominio permite el aprovechamiento adecuado para los procesos productivos en territorios con vocación agropecuaria o forestal.	La extinción del dominio permite corregir la pérdida de la función social y ecológica de la propiedad.
Recuperación de baldíos indebidamente ocupados	Permite la recuperación de baldíos indebidamente ocupados; si son de carácter adjudicable, serán incorporados a los procesos de titulación. En los casos en que las tierras baldías superen la UAF, estas podrán recuperarse para permitir, por tanto, el acceso a la tierra a otros sujetos de reforma agraria.	La recuperación de tierras baldías indebidamente ocupadas garantiza el uso y aprovechamiento económico adecuado de las mismas.	El proceso permite recuperar las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público, así como para la conservación ambiental.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS	ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	ORDENAMIENTO PRODUCTIVO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Expropiación administrativa	La expropiación con fines de beneficio público permite eventualmente garantizar el acceso a bienes y servicios públicos a los propietarios o beneficiarios de tierras baldías, facilitando su permanencia en el predio.	La expropiación con fines de beneficio público permite eventualmente garantizar el acceso a bienes y servicios públicos a propietarios o a beneficiarios de tierras baldías, facilitando el aprovechamiento productivo.	La expropiación con fines de beneficio público permite el aprovechamiento de los bienes para infraestructura o para dotar de bienes y servicios públicos a los pobladores rurales.
Reversión de baldíos adjudicados	La reversión es un instrumento que permite un adecuado control en el uso de los baldíos adjudicados, esto es, el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.	La aplicación de la reversión de adjudicación garantiza que el incumplimiento de uso y aprovechamiento económico adecuado de las tierras adjudicadas revertirá la adjudicación, en cuyo caso el predio podrá ser nuevamente adjudicado para aprovechamiento adecuado para los procesos productivos.	La reversión de adjudicación permite corregir la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como el incumplimiento de la función social de la propiedad.
Revocatoria directa de actos administrativos	Corrige procedimientos incorrectos de adjudicación de tierras baldías, garantizando así el cumplimiento de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, el uso y aprovechamiento productivo adecuado, y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.		

Tabla 1. Principales efectos de los procedimientos administrativos especiales agrarios en el ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial.

Fuente: elaborado con base en la normatividad vigente e información institucional citada en el documento.

OTROS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS	ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	ORDENAMIENTO PRODUCTIVO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
<p>Programa de Formalización de la Propiedad</p>	<p>El programa apoya las gestiones tendientes a formalizar el derecho de dominio de predios rurales privados, el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición y para acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente, promoviendo de esta manera el acceso a la propiedad de los predios rurales y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos.</p>	<p>En la medida en que se logre la formalización de la propiedad rural, se mejoran las condiciones de acceso a recursos y programas orientados al desarrollo rural y al ordenamiento productivo.</p>	<p>El componente rural inscrito en los planes de ordenamiento territorial se debe plantear sobre la base de las condiciones de tenencia de la tierra, lo que significa en principio gestionar el saneamiento de la propiedad rural, sin el cual no es viable la inversión de recursos en proyectos para el desarrollo rural. Esta es una de las principales razones por las que el componente rural incluido en los planes de ordenamiento territorial no se cumple o no propone resultados.</p>
<p>Titulación de baldíos</p>	<p>Implican la transferencia del derecho de dominio a colonos cultivadores y ocupantes, al adjudicar a personas naturales, lo cual busca satisfacer las necesidades del ocupante, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; cuando se trata de la adjudicación a personas jurídicas, su finalidad principal es satisfacer necesidades colectivas o de servicio público en favor de la comunidad.</p>		
<p>Legalización y depuración de predios del FNA</p>	<p>La incorporación al registro facilita la determinación de la pertinencia de la formalización de derechos de la población desplazada, a fin de acudir a herramientas compensatorias de la tierra cuando su restitución resulte inviable.</p>		
<p>Registro único de predios y territorios abandonados (Rupta)</p>	<p>La incorporación al registro facilita la determinación de la pertinencia de la formalización de derechos de la población desplazada, a fin de acudir a herramientas compensatorias de la tierra cuando su restitución resulte inviable.</p>	<p>El registro permite legitimar la imposición de obligaciones particulares asociadas al ordenamiento y uso del suelo, en los títulos que se otorguen o reconozcan a la población desplazada.</p>	<p>De la misma manera que contribuye al ordenamiento productivo, permite entonces definir la función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con los establecidos en los planes de ordenamiento territorial.</p>

OTROS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS	ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	ORDENAMIENTO PRODUCTIVO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales	El establecimiento de reglamentos de uso y manejo tiene como objetivo principal el beneficio público, permite eventualmente garantizar el acceso a bienes y servicios públicos a los propietarios o beneficiarios de tierras baldías, facilitando su permanencia en el territorio.	La contribución de los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales aporta sustancialmente al ordenamiento productivo, en la medida en que aporta condiciones de uso y aprovechamiento a la población campesina.	El carácter de bien público y colectivo de los terrenos comunales se constituye en un elemento fundamental para el ejercicio social y económico a los pobladores rurales.
Administración y adjudicación de predios provenientes de la extinta DNE, hoy SAE	La administración y adjudicación de predios provenientes de la extinta DNE, que teniendo las condiciones para el desarrollo de actividades agropecuarias son objeto de adjudicación a campesinos, permitiendo tanto el acceso a la propiedad como al desarrollo de actividades productivas.		Permite garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad en el territorio rural.
Estudios y solicitud de sustracción de reserva forestal	<p>La sustracción de zonas de reserva forestal de áreas altamente intervenidas y con aptitud agropecuaria permitiría, en caso de aprobación, adelantar procedimientos de adjudicación a población rural y el desarrollo de actividades productivas en el marco del ordenamiento productivo.</p> <p>Permite a autoridades nacionales, regionales y municipales hacer efectiva la incorporación de nuevos usos a los planes de ordenamiento territorial, consistentes con su uso efectivo actual.</p>		
Catastro rural, estudios de tenencia e inventario de baldíos	La definición de los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los predios en el catastro rural son, más que cualquier otro, el sustento para iniciar procesos que contribuyan al ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial. Asimismo, los estudios de tenencia y el inventario de baldíos contribuyen al establecimiento de las condiciones jurídicas, sociales y económicas para la toma de decisiones en relación con las políticas sobre la propiedad rural.		

Tabla 2. Principales efectos de otros instrumentos complementarios en el ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el ordenamiento territorial.

Fuente: elaborado con base en la normatividad vigente e información institucional citada en el documento.



4

Recomendaciones



4. Recomendaciones

1. Incorporar los términos de cada uno de los procedimientos administrativos especiales agrarios, como una variable para tener en cuenta dentro de los lineamientos y la priorización de los procedimientos, en la medida en que estos determinan las posibilidades de concreción dentro del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR).

2. Tener en cuenta otros instrumentos que, si bien no son considerados como procedimientos administrativos especiales agrarios, contribuyen de manera importante tanto al ordenamiento social de la propiedad rural como a la construcción de un fondo de tierras que aporte sustancialmente a los acuerdos de paz y proporcione tierras para garantizar el acceso progresivo a la misma por parte de campesinos.

Estos instrumentos son, principalmente, legalización y depuración de los predios del Fondo Nacional Agrario, administración de predios provenientes de la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta) por la violencia y los estudios que sustentan las solicitudes de sustracción de áreas altamente intervenidas por procesos productivos agropecuarios lícitos de la reserva forestal establecida en la Ley 2 de 1959.

3. Conjugar la gestión institucional de los procedimientos administrativos especiales agrarios con la gestión a escala regional y municipal, a fin de establecer las condiciones no previstas que afectan potencialmente de manera directa e indirecta la puesta en marcha de un POPSPR, de tal forma que puedan ser estudiados, tratados e incorporados en la formulación de los lineamientos para los procedimientos en la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

4. Continuar con la gestión y coordinación institucional en los distintos niveles, como eje estructurador del trabajo, que permita, por una parte, la constitución de acuerdos a nivel de política y por otra, haga posible el desarrollo operativo y la implementación de instrumentos y procedimientos oportunamente.



Bibliografía 5



5. Bibliografía

- Acto Legislativo 01. Por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial n.º 43.654, del 4 de agosto de 1999. Colombia.
- Batista, E. y James, C. (2010). «La función social de la propiedad: la recepción de León Duguit en Colombia». *Criterio Jurídico*, vol. 10, n.º 1. Recuperado en agosto de 2015 de: <<http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/341/1180>>.
- Bejarano, J. (1978). «La economía [en el siglo XX]». *Manual de Historia de Colombia* (vol. III). Bogotá (Colombia): Procultura, Tercer Mundo.
- *Constitución Política de Colombia*. (1991).
- Cordero, E. (2008). «De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (n.º 31), pp. 493-525.
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (23 de enero de 2002). Sentencia C-006. [MP Clara Inés Vargas Hernández].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (27 de enero de 1994). Sentencia C-021. [MP Antonia Barrera Carbonell].
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (29 de enero de 2014). Sentencia C-034. [MP María Victoria Calle Correa].

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (30 de noviembre de 1993). Sentencia C-126. [MP Antonio Barrera Carbonell].
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1 de abril de 1998). Sentencia C-126. [MP Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (15 de marzo de 2006). Sentencia C-189. [MP Rodrigo Escobar Gil].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (9 de junio de 1993). Sentencia C-216. [MP José Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (15 de mayo de 1994). Sentencia C-223. [MP José Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (28 de octubre de 1992). Sentencia C-574. [MP Ciro Angarita Barón].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, sala plena. (23 de agosto de 2012). Sentencia C-644. [MP Adriana María Guillén Arango].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, Sala Tercera de Revisión. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, Sala Primera de Revisión. (5 de junio de 1992). Sentencia T-406. [MP Ciro Angarita Barón].

- Corte Constitucional de la República de Colombia, Sala Séptima de Revisión de Tutelas. (11 de julio de 2013). Sentencia T-440. [MP José Ignacio Pretelt Chaljub].
- Corte Constitucional de la República de Colombia, Sala Quinta de Revisión. (9 de julio de 2014). Sentencia T-488. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Decreto 19. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario Oficial n.º 48.308, del 10 de enero de 2012. Colombia.
- Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Diario Oficial n.º 49.523, del 26 de mayo de 2015. Colombia.
- Decreto 1465. Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 48.847, del 10 de julio de 2013. Colombia.
- Decreto 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. Diario Oficial n.º 44.564, del 27 de septiembre de 2001. Colombia.
- Decreto 2363. Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.

- Decreto 2364. Por medio del cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2365. Por medio del cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2366. Por medio del cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2367. Por medio del cual se crea el Consejo Superior de Administración de Ordenamiento del Suelo Rural. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2368. Por medio del cual se crea el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2369. Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2370. Por medio del cual se amplían las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales, creado en la Ley 1731 de 2014. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.
- Decreto 2371. Por medio del cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competen-

cias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO. Diario Oficial n.º 49.719, del 7 de diciembre de 2015. Colombia.

- Decreto 2664. Mediante el cual se reglamenta la adjudicación tierras baldías y recuperación zonas de reserva campesina. Diario Oficial n.º 41.627, del 7 de diciembre de 1994. Colombia.
- Decreto 2665. Por el cual se reglamenta el capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales. Diario Oficial n.º 41.627, del 7 de diciembre de 1994. Colombia.
- Decreto 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial n.º 34.243, del 18 de diciembre de 1974. Colombia.
- Decreto 3600. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 46.757, del 20 de septiembre de 2007. Colombia.
- Decreto 3759. Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incode, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 47.488, del 30 de septiembre de 2009. Colombia.
- Decreto 4145. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 48.242, del 3 de noviembre de 2011. Colombia.

- Duguit, L. (1917). «*Las transformaciones del derecho privado desde el Código de Napoleón*». (F. Beltrán, Ed.; A. Posada, y R. Jaen, Trads.) Madrid (España): Universidad de California.
- Duguit, L. (1973). «*Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*». (2.ª ed.). Madrid (España): Librería Española y Extranjera.
- Herrera, A. (2003). «Límites constitucionales y legales al derecho de dominio en Colombia». *Revista de Derecho Universidad del Norte* (20), pp. 57-81.
- IGAC. (s. f.). *Manual de reconocimiento predial*. Bogotá (Colombia): Ministerio de Hacienda y Crédito Público e IGAC. Recuperado en julio de 2015 de <http://www2.igac.gov.co/igac_web/UserFiles/File/Catastro/manualreconocimiento.pdf>.
- Incoder. (2014). *Gestión institucional 2010-2014*. Bogotá (Colombia): Incoder. Recuperado en agosto de 2015 de <http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/InformeCuatrienio_VFINALconPortada.pdf>.
- Incoder. (2014). *Trámite de los procedimientos administrativos agrarios especiales*. Bogotá (Colombia): Incoder. Recuperado en julio de 2015 de <http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2015/Sistema%20Integrado%20de%20Gesti%C3%B3n/Procesos%20Agrarios/PR1-OA-PA-05%20Tr%C3%A1mite%20de%20los%20procedimientos%20administrativos%20agrarios%20especiales.pdf>.
- Incoder. (2014). *Titulación de baldíos*. Recuperado en agosto de 2015 de <<http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=869&conID=292>>.

- Joint Steering Committee of AACR. (2004). *Reglas de catalogación angloamericanas* (2.ª ed.). Bogotá (Colombia): Rojas Eberhard.
- Ley 2. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Diario Oficial n.º 29.861, del 27 de enero de 1959. Colombia.
- Ley 12. Por la cual se dictan normas para el establecimiento de Zonas de Reserva Agrícola. Diario Oficial n.º 35.937, del 3 de febrero de 1982. Colombia.
- Ley 19. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario Oficial n.º 48.308, del 10 de enero de 2012. Colombia.
- Ley 21. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989. Diario Oficial n.º 39.720, del 6 de marzo de 1991. Colombia.
- Ley 57. Código Civil Colombiano. Diario Oficial n.º 7019, del 20 de abril de 1887. Colombia.
- Ley 70. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Diario Oficial n.º 41.013, del 31 de agosto de 1993. Colombia.
- Ley 135. Sobre reforma social agraria. Diario Oficial n.º 30.691, del 20 de diciembre de 1961. Colombia.

- Ley 160. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 41.479, del 5 de agosto de 1994. Colombia.
- Ley 200. Sobre régimen de tierras. Diario Oficial n.º 23.388, del 30 de diciembre de 1936. Colombia.
- Ley 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial n.º 43.091, del 24 de julio de 1997. Colombia.
- Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9.ª de 1989 y la Ley 3.a de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 43.091, del 24 de julio de 1997. Colombia.
- Ley 1228. Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 47.052, del 16 de julio de 2008. Colombia.
- Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial n.º 47.956, del 18 de enero de 2011. Colombia.
- Ley 1447. Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial n.º 48.095, del 9 de junio de 2011. Colombia.

- Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 48.096, del 10 de junio de 2011. Colombia.
- Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial n.º 48.115, del 29 de junio de 2011. Colombia.
- Ley 1474. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial no. 48.128, del 12 de julio de 2011. Colombia.
- Ley 1728. Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país, con fines sociales y productivos, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 49.216, del 18 de julio de 2014. Colombia.
- Ley 1731. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). Diario Oficial n.º 49.229, del 31 de julio de 2014. Colombia.
- Pasquale, M. (2014). «La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica». *Revista Electrónica de Historia Constitucional* (15), pp. 93-111. Recuperado en agosto de 2015 de <<http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/399/358>>.

- Procomún (2011). *Lineamientos para la política de ordenamiento productivo rural con enfoque territorial*. Bogotá (Colombia): Procomún.
- Ramos, M.; Casto, Y. y Noriega, E. (2013). *Los procedimientos administrativos agrarios: fines, limitaciones y propuesta para su fortalecimiento*. Bogotá (Colombia): USAID.
- Resolución 70. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral. Diario Oficial n.º 47.986, del 17 de febrero de 2011. Colombia.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. (E. N. Toharia, Trad.). México, D. F. (México): Planeta.
- UPRA. (2014). *Ordenamiento productivo*. Recuperado en julio de 2015 de <<http://www.upra.gov.co/web/guest/uso-y-adequacion-de-tierras/ordenamiento-productivo>>.