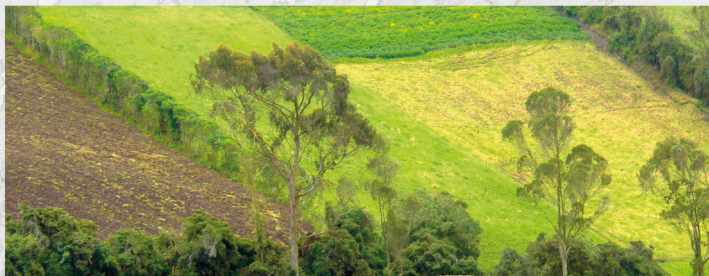




El campo
es de todos

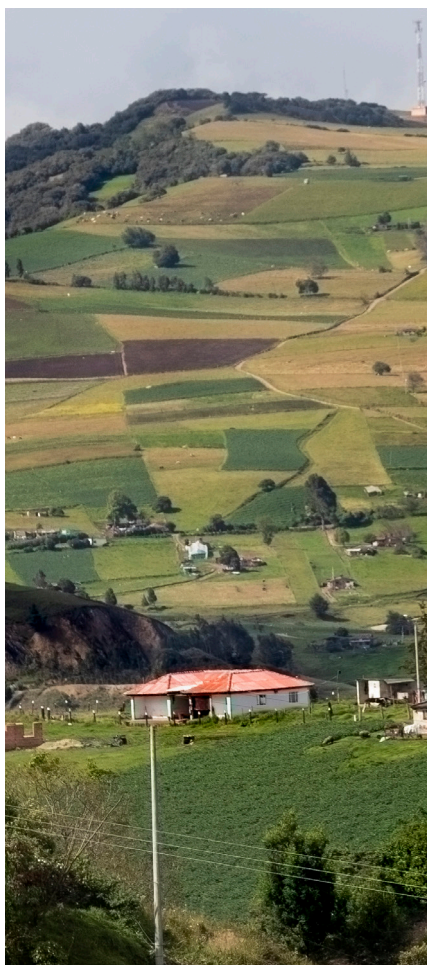
Minagricultura

REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS



REGULARIZACIÓN

DE LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS



Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo
Rural (MADR)**

Rodolfo Enrique Zea Navarro
**Ministro de Agricultura y
Desarrollo Rural**

Juan Gonzalo Botero Botero
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

Omar Franco Torres
Viceministro de Desarrollo Rural

**Unidad de Planificación
Rural Agropecuaria (UPRA)**

Felipe Fonseca Fino
Director general

Emiro José Díaz Leal
Secretario general (e)

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 Rural y Adecuación de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnología de
la Información y las Comunicaciones**

Luz Marina Arévalo Sánchez
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Emiro José Díaz Leal
Sandra Milena Ruano Reyes
Mónica Cortés Pulido
Asesores

Editores

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Coordinación técnica
Dora Inés Rey Martínez

Autores

Nelson Javier Neva Díaz
Ricardo Esteban Prada Muñoz

Revisión jurídica
Juan Hernando Velasco Lozano
Jecsan Contreras Bastidas

Representación cartográfica
Ángela Nieto Gómez

Corrección de texto y estilo
Imprenta Nacional de Colombia
John Jairo Machado

Diseño y diagramación
Angélica Borrás Santos

Fotografías
Banco de imágenes de la UPRA
Andrés Eduardo Paz Duarte



Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Prohibida su reproducción total y su uso con fines comerciales sin autorización expresa de la UPRA. Cítese así: Neva, N., Prada, R. (2020). *Regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2020.

UPRA, 2021.

ISBN: 978-958-5552-60-9



Lista de abreviaturas	9
Glosario	11
Resumen	17
Introducción	18
Objetivo y Alcance	20
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL Y EL ACCESO A TIERRAS	23
1.1 Contexto General	25
1.2 Marco Jurídico	30
1.3 Actores institucionales	41
1.4 Contexto institucional	44
CAPÍTULO 2. NORMATIVIDAD PARA LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA	51
2.1 El dominio y la propiedad de los bienes inmuebles	53
2.2 La mera tenencia, la ocupación y la posesión	59
2.3 Modos de adquirir el derecho de dominio en Colombia	62
2.3.1. Título y modo para adquirir bienes inmuebles en Colombia	65
2.4 Algunas categorías de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles	69

2.5	Medidas jurídicas colectivas e individuales de protección de tierras	71
CAPÍTULO 3.	INFORMALIDAD DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA	79
3.1	Índice de Informalidad	81
3.2	La falsa tradición	91
3.3	Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Baldíos de la Nación	92
CAPÍTULO 4.	CONTEXTO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA	97
4.1	Importancia de la tenencia de la tierra	99
4.1.1.	La repercusión del desplazamiento por causa de la violencia en la tenencia de la tierra.	103
4.2	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)	109
4.3	Extinción del Incoder y la creación de las Agencias	114
4.3.1	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	117
4.4	Firma de los Acuerdos de Paz	121
4.5	Catastro Multipropósito y Barrido Predial	124
CAPÍTULO 5.	PROCEDIMIENTOS DE REGULARIZACIÓN	131
5.1	Regularización de la propiedad rural	133
5.2	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad	146
5.2.1	Ruta de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	148
5.3.	Sujetos de ordenamiento	151
5.3.1.	Registro de sujetos de ordenamiento (RESO)	153
5.4	Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017	155
5.4.1.	Fases del Procedimiento Único	156
5.5	Proceso de formalización de la propiedad rural privada	158
5.6	Adjudicación de baldíos sujetos de reforma agraria y sujetos de ordenamiento social de la propiedad	159
5.6.2	Restricciones para adjudicación de baldíos	161

5.6.3	Derechos de uso sobre baldíos inadjudicables	163
5.7	Proceso de restitución de tierras	166
5.8	Procedimientos administrativos especiales agrarios	169
5.8.1	Clarificación de la propiedad	170
5.8.2	Deslinde de tierras de la nación	172
5.8.3	Extinción del derecho de dominio	174
5.8.4.	Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados	176
5.8.5.	Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos	178
5.8.6.	Reversión de baldíos adjudicados (caducidad administrativa)	179
CAPÍTULO 6.	PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A TIERRAS	183
6.1	Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT)	185
6.2	Compra directa	187
6.3	Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral	187
6.3.1.	Procedimiento de caducidad administrativa por incumplimiento	192
6.4	Crédito especial de tierras	193
	Referencias	194
	Citas glosario	201



Lista de abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DOSPRMT	Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras UPRA
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIG	Federación Internacional de Geómetras
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
IPDR	Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural
LGAF	Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief (Organización benéfica)
PDT	Planes de Desarrollo Territorial

PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
POSPR	Plan(es) de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PPE	Población en Pobreza Extrema
PPED	Población en Pobreza Extrema y Desplazada
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPRA	Unidad de Planeación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios



Acceso a la tierra: Se refiere al otorgamiento de títulos de propiedad debidamente registrados para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Para lo anterior, el Acuerdo Final establece tres mecanismos: (i) la distribución gratuita de tierras provenientes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral; (ii) el subsidio integral para compra; y (iii) el crédito especial para compra. Cabe resaltar que el primero de estos mecanismos implica el acceso plenamente gratuito a la tierra, mientras que el segundo y el tercero concurren con la adquisición onerosa de tierras. Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1. Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria. (Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena, C-073, 2018) (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

Abandono forzado de tierras: Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el período establecido en el artículo 75. (Ley 1448, 2011, art. 74; Corte Constitucional, Sala Plena, C-588, 2019).

Barrido predial: Conjunto de actividades tendientes al reconocimiento de la totalidad de los predios ubicados en las denominadas ‘Zonas Focalizadas’, de forma continua en espacio y tiempo, con el fin de obtener la información física, jurídica y social de cada una de las unidades de tierra que conforman el territorio, en atención a la metodología del ‘Catastro Multipropósito’. (Conpes 3958, 2019).

Bienes baldíos: Son bienes de la nación todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (Ley 84 Código Civil, 1873, art. 675). Los baldíos son bienes públicos de la nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley. (Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena, C-595, 1995)

Bienes públicos, de uso público y fiscales: Se llaman bienes de la nación 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 84 Código Civil, 1873, art. 674).

Catastro. Es el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos. (Decreto 148 de 2020).

Catastro con enfoque multipropósito. Es aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios. (Decreto 148 de 2020).

Compraventa: es un contrato en el que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquella se dice vender y esta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio. (Ley 84 Código Civil, 1873, art. 756, 1849 y 1857).

Despojo: Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. (Ley 1448, 2011, art. 74).

Dominio: El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad. (Ley 84 Código Civil, 1873, art. 669).

Focalización: Es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. De manera que no es la política social, sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo. (Ley 715, 2001, art. 94) (Ley 1176, 2007, art. 24).

Focalización territorial: Metodología para la ejecución de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural en la modalidad de barrido predial, y para la definición de las zonas de asignación del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), conforme con lo establecido en los numerales 1, 4 y 8 del artículo 4º del Decreto-ley 2363 de 2015, el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, y el Acuerdo número 005 del 30 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. (Resolución 130 de 2017, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Formalización de tierras: Se refiere a la consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, en favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio. (Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena, C-073, 2018).

Formas de tenencia de la tierra: son todas las posibles relaciones jurídicas que las personas pueden ejercer frente a un inmueble. Es *propietario* quien detenta el derecho real de dominio que consta en un folio de matrícula inmobiliaria; es *poseedor* quien sobre un bien inmueble de naturaleza privada actúa con ánimo de señor y dueño, pero carece del derecho de dominio pleno; es *ocupante* aquel que ejerce una tenencia material de un inmueble, pero en este caso de naturaleza baldía; y es *tenedor* quien usa y goza de un inmueble respecto del cual se reconoce la existencia de un propietario. (Conpes 3958 de 2019).

Gestión de formalización de la propiedad rural: Son todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de Barrido y Oferta (Ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y por demanda de la población rural nacional (Zonas No Focalizadas). (Decreto Ley 2363, 2015, art. 4 [Numeral 22], art. 19 [Numeral 1, 2 y 6]).

Mera tenencia: Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno. (Ley 84 Código Civil, 1873, art. 775).

Restitución de tierras: Es el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando este fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado. La restitución no depende de si quien reclama tiene títulos o no. La Ley de Víctimas no sólo busca devolver la tierra con su respectivo título de propiedad, sino también mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna. La restitución es una especie de las medidas que comprende al género denominado derecho a la reparación integral, el cual está comprendido por las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. En Colombia, la restitución de tierras es un derecho fundamental que permite a

las víctimas del conflicto armado retornar a los predios que debieron abandonar por causa de la violencia. Esta garantía jurídica hace parte de las medidas de reparación que debe procurar el Estado, para alcanzar el “restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida esta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales. (Ley 1448, 2011, art. 69 y 72) (Corte Constitucional Sentencia SU 648, 2017).

Seguridad jurídica: Principio rector del ordenamiento jurídico colombiano, en virtud del cual se otorga certeza y estabilidad en los derechos adquiridos conforme a la Constitución Política y la ley, previniendo que estos sean desconocidos sin causas legales claras preestablecidas. Como principio atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales, supone una garantía de certeza, que solo se puede entender de manera temporal, es decir, se entiende respecto de un momento histórico, y es en este en el que una persona puede tener seguridad sobre las normas que regulan una situación jurídica determinada, así como el momento en el que ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. (Conpes 3958 de 2019) (Corte Constitucional Sentencia T 502, 2002).

Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén): El Sisbén es un registro de potenciales beneficiarios de programas sociales al que puede ingresar cualquier colombiano. Su objetivo principal es ordenar a la población mediante un puntaje de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social. Al ser una herramienta de focalización individual, es un insumo importante para la oferta social en la entrega de subsidios y beneficios a la población. (Conpes 3877 de 2016).

Tradición: Es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales. (Ley 84 Código Civil, 1873, art. 740).

Zonas Focalizadas: Son las áreas del territorio definidas por las entidades del sector o del Gobierno en general, para implementar de manera técnica las intervenciones de los programas y políticas públicas optimizando los recursos y capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas en donde se ejecutarán los programas de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural, garantizando su ejecución gradual y progresiva de acuerdo con el presupuesto asignado para tal fin en cada vigencia y la articulación interinstitucional requerida. (Resolución 130, 2017).





El presente documento contiene las bases conceptuales de los procesos de regularización de la propiedad rural y el acceso a tierras en Colombia, donde se da un contexto general respecto a la problemática de informalidad de la tenencia de la tierra y cómo esta hace parte de la agenda pública del Estado. Se presenta el marco normativo de los derechos de la propiedad en el país, definiendo las diferentes formas de tenencia y las principales causas de informalidad; de igual forma, se describen los procesos que actualmente ejecuta el Estado para la regularización de la propiedad rural y el acceso a tierras rurales, indicando sus alcances, sus potenciales beneficiarios y las obligaciones de las entidades a cargo.

Palabras clave: derechos de propiedad, informalidad de la propiedad, regularización de la propiedad, formalización de la propiedad privada, titulación de baldíos, acceso a tierras, restitución de tierras, procedimientos agrarios.



A partir de la Constitución Política de 1991, al Estado colombiano le asiste la obligación de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de forma individual o asociativa de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población rural; y, en donde la protección del Estado se fundamenta en priorizar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, con el propósito de incrementar su productividad. En este precepto constitucional se consolida el concepto de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), como propuesta en los últimos años como referencial para la política de tierras del sector rural.

Congruentemente, la disminución de los índices de pobreza en el sector rural, es uno de los objetivos más significativos del Gobierno nacional, y en cumplimiento de este propósito, se han planteado diferentes políticas encaminadas a consolidar los derechos de la propiedad y uso de los inmuebles rurales, proporcionar una estabilidad y seguridad jurídica a los pobladores del campo y darles acceso a la tierra en diferentes modalidades, con el fin de aumentar su patrimonio y generar la suficiente estabilidad para la implementación de proyectos productivos de mediano y largo plazo. Estas políticas son ejecutadas por diferentes entidades, las cuales se desarrollan de manera independiente, cada una cumpliendo con su objeto particular, razón por la cual se ve la necesidad realizar una planeación que permitan atender de forma integral los diferentes territorios aplicando los

procedimientos requeridos y generando una articulación institucional funcional y efectiva para el buen fin de la política.

Es importante resaltar que aunque se hayan tenido avances por parte del Estado respecto a la regularización de la propiedad rural, la información con que se cuenta aún tiene deficiencias, debido a que no se encuentran formados catastralmente la totalidad de los municipios, no existe una adecuada interrelación registro-catastro, las bases catastrales están desactualizadas, el registro de la naturaleza jurídica de los predios es deficiente y no se tiene un inventario de predios baldíos que puedan ser adjudicados a la población rural, lo que dificulta su implementación.

En este entendido, el presente documento contiene las bases conceptuales de los procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras; identificando su soporte jurídico y los responsables de su planeación y ejecución, lo cual sirve como fundamento en la estructuración de criterios, lineamientos e instrumentos, para la titulación, formalización, restitución y en general de la regularización de la propiedad, así como del acceso a las tierras rurales.





Objetivo y alcance

Objetivo

Generar las bases conceptuales de los procesos de regularización de la propiedad y acceso a tierras rurales, que sirvan como insumo para la construcción de criterios, lineamientos e instrumentos en la formulación y la ejecución del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Alcance

- Promover los procesos de planificación del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto.
- Ser insumo para la planificación de los procesos de formalización, como parte del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, y promover una mejor ejecución a los actores que intervienen en dichos procesos.
- Actualizar las bases conceptuales que complementan los criterios, lineamientos e instrumentos para la regularización de la propiedad rural, considerando los cambios institucionales y normativos dados en los últimos años.

- Dar insumos para que la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del MADR, cumpla con la función expuesta en el numeral 3° del artículo 13 del Decreto 1985 de 2013: “3. Proponer normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales, de acuerdo con los lineamientos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)”.
- Consolidar los actuales criterios de planificación utilizados en los procesos de regularización de la propiedad y acceso a tierras rurales, con el fin de dar las bases y lineamientos generales que articulan la gestión de los diferentes actores relacionados y de su intervención integral en el territorio.



1.

ANTECEDENTES DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL Y EL ACCESO A TIERRAS



1.1 Contexto general

Mejorar las condiciones de la población rural con el fin de superar la pobreza y la desigualdad es fundamental para Latinoamérica, en función de ello, los Gobiernos se han centrado en la búsqueda de las causas y el análisis de sus efectos con el fin de plantear alternativas de solución a estos problemas para el desarrollo de sus países. Es así como se han formulado políticas inclusivas para dinamizar la economía y mejorar los ingresos de sus habitantes; sin embargo, existen problemas sociales que impiden obtener los resultados esperados y una causa de ello es la desigualdad del territorio respecto a la posibilidad de acceso de sus pobladores a los bienes y servicios públicos que contribuyan a su bienestar, siendo de vital importancia implementar de forma simultánea políticas que contribuyan al ordenamiento rural, social y territorial.

A pesar de los avances económicos y sociales, aún no se tiene una respuesta ecuaníme y se mantienen las grandes brechas en aspectos del desarrollo humano y social, generando una persistente desigualdad territorial de los pobladores rurales, respecto de sus pares en zonas urbanas. Estos territorios rezagados con desventajas significativas para la superación de pobreza se caracterizan por: (i) ser más pequeños en términos de población; (ii) ser principalmente rurales; (iii) tener mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes, y en mayor medida; (iv) tener mayor proporción de población menor que 15 años y mayor que 60; así como tender a estar geográficamente agrupados entre sí, en general en los lugares más alejados de las capitales y/o grandes ciudades, en muchos casos en zonas de frontera (Rimisp, 2017).

En congruencia con este análisis, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), promueve la igualdad en las regiones para erradicar la pobreza a partir del fortalecimiento de la formalización de los derechos sobre la tierra para los pobladores rurales, motivo por el cual, en diferentes países en desarrollo, se ha venido priorizando la reconversión de regímenes tradicionales de tenencia de la tierra a derechos de propiedad formales y registrados, en donde se define fundamentalmente la necesidad de proporcionar la seguridad jurídica en su tenencia requerida para fomentar el

desarrollo agrícola. En este contexto, la tierra y su ordenamiento constituyen un factor importante de la producción agropecuaria y por ende del desarrollo rural y de sus habitantes. De esta manera, sin garantizar y sin impulsar los derechos de tenencia y/o de acceso a la tierra, se dificulta el llevar a cabo políticas de producción, se debilitan y se vuelven de difícil acceso los incentivos de inversión a largo plazo en el territorio y decrece la productividad, tanto como las oportunidades de generarla (FAO, 2004).

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a comienzos de siglo definía que los procesos de ordenamiento del territorio promoverían una alianza constructiva por medio de la reforma rural o agraria asistida por el mercado, esto es: (i) la reforma sobre los derechos de propiedad y (ii) reformas que incluyen a los beneficiarios de las reformas redistributivas anteriores (CEPAL, 2003).

Teniendo en cuenta que los derechos que emanan de la propiedad de la tierra son convenciones sociales que regulan la distribución de los beneficios que se obtienen de usos específicos de una determinada área de terreno, es necesario que tengan un horizonte suficiente para que quien esté explotando la tierra, se sienta incentivado a realizar inversiones. Estos derechos deben estar definidos de forma adecuada de tal manera que sea posible verificar sus tres principales facultades: Goce (*ius fruendi*), Uso (*ius Uterdi*) y Disfrute (*ius Abutendi*), este último dentro de los límites del bien común y de las funciones social y ecológica de la propiedad (Corte Constitucional C-595 de 1999).

La consolidación de los derechos que emanan de la propiedad de la tierra es primordial ya que, con estos, se afecta de forma directa el crecimiento económico del sector rural, se incrementan los incentivos para que las familias realicen inversiones en sus propiedades, y facilitan el acceso al crédito y otros factores productivos, obteniendo como consecuencia una mayor productividad de los predios.

El papel de estos derechos frente a la reducción de la pobreza tiene una relación directa toda vez que la tierra es un medio primario para la generación de condiciones de vida, es un vehículo principal para invertir, acumular riqueza

y transferirla de una generación a otra. La propiedad de la tierra representa entre el 50% y el 60% del patrimonio de las familias en situación de pobreza, por tal motivo al otorgar derechos seguros de propiedad pueden incrementar la riqueza de la población rural, adicionalmente, se genera independencia laboral al producir en tierras con derechos seguros, reduciendo su vulnerabilidad (Deininger 2003).

Consecuentemente, en el marco de la Conferencia sobre Tierra y Pobreza realizada en Washington en el año 2013, se concluyó que asegurar el acceso a la tierra es esencial, para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento, la producción agrícola, brindar una mejor nutrición y promover el desarrollo sostenible; siendo indispensable implementar políticas modernas, eficientes y transparentes en materia de derechos sobre la tierra (Banco Mundial, 2013).

En este contexto, la preocupación regional al respecto de la propiedad rural y sus sistemas de administración hace que los Gobiernos le den una mayor importancia a las políticas de tierras, las cuales son fundamentales para un crecimiento sostenible, permitiendo una buena gobernabilidad y dando bienestar y oportunidades económicas a los habitantes del campo en especial la gente pobre. La política de tierras debe ser un respaldo para el desarrollo y la reducción de la pobreza, para esto Deininger (2003) plantea los siguientes principios:

1. La provisión de tenencia segura de la tierra puede mejorar el bienestar de los pobres, en particular elevando la base de activos de aquellos cuyos derechos suelen ser ignorados, como es el caso de la mujer. Al mismo tiempo crea los incentivos necesarios para la inversión, un elemento clave que subyace al desarrollo económico sostenible.
2. Facilitar el intercambio y la distribución de tierras, sea como un activo o para servicios corrientes, a bajo costo, a través de canales tanto del mercado como ajenos a él, es esencial para hacer expedito el acceso a la tierra de productores productivos pero escasos de ella y, una vez que el ambiente económico sea el adecuado, agilizar el desarrollo de mercados financieros que dependen del uso de la tierra como garantía. También reconoce que



mecanismos de transferencia de tierras ajenos al mercado, como herencia, concesión de terrenos públicos y del Estado, como la expropiación de tierras por parte del Estado para bien del público general, históricamente han jugado un papel de primer orden ya sea en facilitar el acceso a la tierra y el uso efectivo de la misma, y que los responsables de la formulación de políticas deben tener cuidadosamente en cuenta estos procesos.

3. Los Gobiernos tienen un papel claro qué jugar en promover y contribuir a la asignación y utilización socialmente deseables de la tierra. También se requieren

incentivos apropiados para el uso sostenible de la tierra, para evitar externalidades negativas y degradación irreversible de recursos culturales y naturales no renovables.

Con lo anterior, se evidencia que la tenencia de la tierra es un pilar en la organización de las economías y sociedades rurales, que define su relacionamiento y formas de cooperación para gestionar la política agrícola y alimentaria en general. Ahora bien, y en función del ordenamiento del territorio, en la Segunda Cumbre de las Américas de la Organización de Estados Americanos (1998) se definió que el registro de la propiedad es un tema prioritario, en donde los Gobiernos deben proporcionar programas que faciliten el acceso a la tierra, garantizando mecanismos que posibiliten la seguridad de la tenencia y titulación para pequeños productores, mediante un sistema justo y transparente, que simplifique y descentralice procedimientos de registro de la propiedad rural evitando gastos administrativos por inscripción y otorgamiento de títulos (Quinta reunión ministerial - Agricultura y vida rural de las Américas, 2009).

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), indica que Colombia se enfrenta a un doble desafío a partir de: (i) la elevada concentración de la propiedad de la tierra y (ii) la subexplotación de la tierra cultivable, y enmarca que, si bien es escaso o inexistente el impacto de la reforma de la tenencia de la tierra en la distribución y uso, las negociaciones de paz con los actores armados y la reparación de víctimas (Ley 1448 de 2011) pueden regular la distribución y titulación de tierras, definiendo las prioridades del Gobierno para crear un acceso más equitativo. Asimismo se definen acciones a integrar como: (i) crear una oficina del catastro rural para completar y actualizar el registro de la propiedad existente; (ii) Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso, agilizando el proceso de formalización y fortaleciendo los derechos existentes en materia de propiedad y proporcionar servicios auxiliares adecuados para la restitución y los planes de redistribución; y, (iii) Eliminar las distorsiones del actual sistema de impuestos y transferencias, lo que aumentará la progresividad de la tributación catastral y fomentará un uso más productivo de las tierras (OCDE, 2015).

De esta manera, los planteamientos de la FAO, OEA y el Banco Mundial se revisten de crucial importancia, y toman forma en la política rural nacional mediante planes de desarrollo y actualización de la información del territorio en búsqueda de la implementación de un “sistema que fortalezca la seguridad en la tenencia de la tierra y facilite el acceso a la información predial.” (Banco Mundial, 2019).

En síntesis y en este entendido, la tenencia de la tierra está íntimamente relacionada con la desigualdad económica y social, suponiendo un obstáculo para el crecimiento económico no solo de Colombia sino de la región, enmarcándose como el principal lastre para el desarrollo sostenible de los territorios rurales y denotando que las acciones de los Gobiernos para la regularización y el acceso a la tierra se revisten de gran importancia para combatir esta desigualdad relacionada con la tenencia y distribución de la tierra, y su relación con los derechos de las poblaciones más pobres y excluidas (OXFAM, 2016). De manera que es fundamental que, por parte del Gobierno, se consoliden los derechos de propiedad para la población rural y prioritariamente a aquella que se encuentra en situación de pobreza, así como es de vital importancia focalizar y regionalizar las políticas que contribuyan a mejorar sus condiciones.

1.2. Marco jurídico

El Estado Social de Derecho enmarca el derecho a la propiedad, como un derecho económico y social protegido Constitucionalmente, que, en búsqueda de su efectividad, especialmente en la población rural en condiciones más vulnerables, se enfoca en que promuevan en los Gobiernos la priorización de esas políticas fundamentales para ofrecer un crecimiento sostenible, permitiendo una buena gobernabilidad, que brinden bienestar y oportunidades económicas a los habitantes del campo.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 58 expone: “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”. También señala que “Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos 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”.

Por otra parte, el mismo artículo reconoce que la propiedad privada tiene una función social, así como una función ecológica que le es inherente. Igualmente aduce que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por otro lado, el artículo 58 ibídem establece que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, puede haber expropiación con su respectiva indemnización previa, que se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. De igual modo, en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio de indemnización. La regla anteriormente planteada encuentra una excepción constitucional prevista por el artículo 59 en situaciones específicas de guerra exterior, en cuyo caso no habrá lugar a indemnización.

En sus artículos 60 y 64, la Constitución Política de 1991, se prevé el deber estatal de promover el acceso a la propiedad y, en particular, respecto de los trabajadores agrarios, de manera progresiva, con arreglo a la ley, como también 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 su ingreso y calidad de vida.

En cuanto a la propiedad de los bienes de la nación el artículo 63 establece que “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”.

El artículo 64 en la Constitución Política, bajo el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, a primera vista podría descartársele como derecho fundamental. No obstante, la Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia algunos criterios, diferentes de la mera ubicación de una norma en la Constitución, para determinar cuándo se trata de un derecho fundamental. Esta interpretación, sin embargo, no es unívoca, como se verá a continuación. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es fundamental el derecho constitucional que i) se relacione funcionalmente con la realización de la dignidad humana; ii) pueda traducirse o concretarse en derechos subjetivos; y iii) sobre cuya fundamentalidad existan consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario. Estos criterios han de ser aplicables al artículo 64 de la Constitución Política para que este pueda ser considerado como derecho fundamental.



Por lo mismo, la política de tierras se está consolidando como la garantía para el desarrollo y la reducción de la brechas y pobreza, para esto los mecanismos han de ser integrales, que alcancen a estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida del trabajador agrario, entre ellos los campesinos, convirtiendo la tierra que ocupan y trabajan en su único patrimonio, pero con seguridad jurídica, económica y social que funcione de manera abierta, ágil y transparente.

A. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes

- Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. En especial en su artículo 103 crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. En su artículo 29, numeral 2, define la Distribución de Competencias en materia de Ordenamiento del Territorio de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En su artículo 100, determina los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, y en el literal (a) describe al ordenamiento social y productivo de las tierras rurales. En este mismo sentido, el artículo 102 faculta a la autoridad de tierras constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno nacional, que permita al adjudicatario contar con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos.
- Ley 1955 de 2019. Por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En su artículo 79 describe la naturaleza y organización de la gestión catastral, en la que los departamentos podrán apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promoverán la coordinación entre gestores catastrales, asociaciones de municipios y municipios para la prestación del servicio público catastral en su jurisdicción y, en el artículo 80 habilita la Gestión Catastral a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
- Decreto Ley 4145 de 2011. Por medio del cual se crea la Unidad de Planificación

de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 1985 de 2013. Por medio del cual la Presidencia de la República de Colombia modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.
- Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual el Presidente de la República de Colombia en uso de sus facultades extraordinarias crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
- Decreto 2369 de 2015. Por medio del cual la Presidencia de la República de Colombia modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), creando la Dirección de Mujer Rural.
- Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual la Presidencia de la República de Colombia adopta las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras; define quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que adquieren.
- Resolución 299 de 2019. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural delega funciones en el Director General, en el jefe de la Oficina de Tecnologías de Información y Comunicaciones y en el Director Técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).

B. Normas y documentos relacionados con el Catastro Multipropósito y la gestión catastral

- Ley 1581 de 2012. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1712 de 2014. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
- Ley 1753 de 2015. Por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. En el artículo 104 estableció que el Gobierno nacional promoverá la implementación de un catastro con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

- Ley 1955 de 2019. Por medio del cual expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En el artículo 79 define la naturaleza y organización de la Gestión Catastral y describe algunos de los actores claves de la gestión catastral entre los que se encuentran el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). El artículo 80 menciona la gestión catastral a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada ley reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.
- Decreto 1170 de 2015, título 2. Disposiciones específicas para el IGAC, capítulo 1, Disposiciones generales del Servicio Público de Gestión Catastral, y normas habilitantes para el logro de la habilitación de la gestión catastral, tales como las Resoluciones 937 y 1267 de 2019 y 377 de 2020.
- Resolución 388 del 13 de abril de 2020. Por medio de la cual el IGAC establece las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.
- Resolución 471 de 2020. Por medio de la cual el IGAC establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.
- Resolución 509 de 2020. Por medio de la cual el IGAC modifica el parágrafo del artículo 1º, el artículo 8º y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”.
- Resolución 529 de 2020. Por medio de la cual el IGAC modifica la Resolución 471 de 2020 “Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia”.
- Conpes 3859 de 2016. Por medio del cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social desarrolla la “Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano” y establece un alcance más amplio y señala que el catastro debe ser un instrumento útil no sólo para la identificación, medición, gestión fiscal y definición de derechos de propiedad, sino que además debe ser eficaz para la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios.

- Conpes 3958 de 2019. Por medio del cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social propone una estrategia para la implementación de la política pública de Catastro multipropósito, que permita contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información. La presente estrategia reemplaza al Documento Conpes 3859 de 2016.

C. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

- Ley 2a de 1959. Por medio de la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Ley 9a de 1989. Por medio de la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
- Ley 99 de 1993. Por medio de la cual se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA).
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437 de 2011. Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1716 de 2014. Página 6 de 115: Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.
- 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.
- Ley 1753 de 2015. Por medio del cual el Congreso de la República de Colombia expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. En el artículo 104 estableció que el Gobierno nacional promoverá la



implementación de un catastro con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

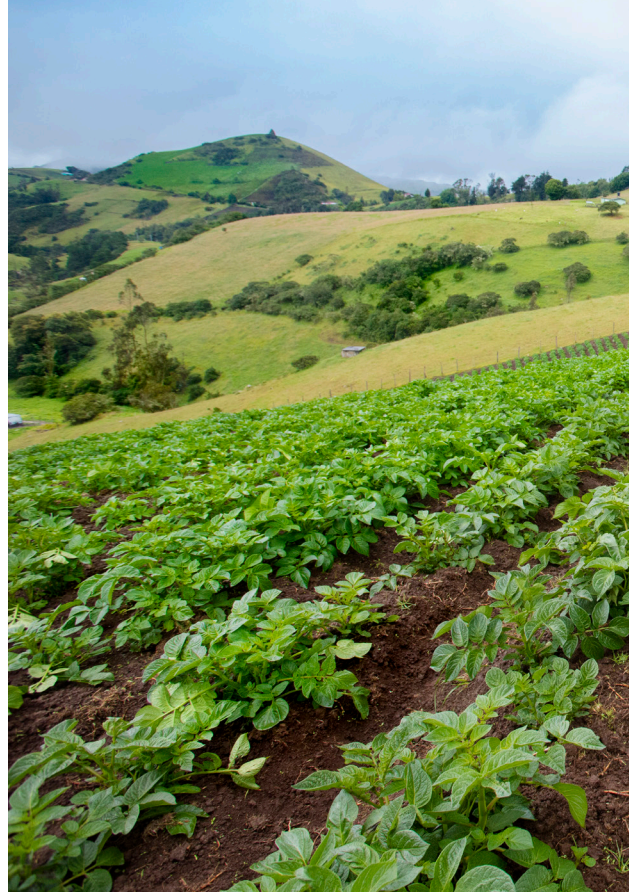
- Decreto Ley 1300 de 2003. Por medio del cual el Presidente de la República de Colombia crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural.
- Decreto 3759 de 2009. Por medio del cual el Presidente de la República aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Artículo 21. Dirección Técnica de Baldíos.
- Decreto Ley 019 de 2012. Por medio del cual el Presidente de la República dicta normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, artículo 107 adjudicación tierras a desplazados. Por el cual se adiciona el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.
- Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual el Presidente de la República de Colombia expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente. Por el cual se desarrolla el SINAP y normativa de tipo reglamentario para las entidades que conforman el SINA de la Ley 99 de 1993.
- Acuerdo 202 de 2009. Por medio del cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural adopta criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) por zonas relativamente homogéneas.
- Acuerdo 203 de 2009. Por medio del cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural reglamenta la adjudicación de tierras aptas para la explotación económica, revertidas a la nación en virtud de la declaratoria administrativa de extinción del dominio.

- Acuerdo 210 de 2010. Por medio del cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural reglamenta la permuta y la adjudicación de baldíos como algunos mecanismos subsidiarios de la compensación para la población desplazada.
- Acuerdo 349 de 2014. Por medio del cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y se deroga el Acuerdo 266 de 2011.
- Acuerdo 08 de 2016. Por medio del cual se adoptan el Acuerdo 14 de 1995, por el cual se establecen las excepciones al régimen de UAF y la Resolución 041 de 1996, por medio de la cual el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria determina las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) por Zonas Relativamente Homogéneas.
- Acuerdo 058 de 2018. Por medio del cual la Agencia Nacional de Tierras fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos adjudicables.
- Acuerdo 106 de 2019. Por medio del cual la Agencia Nacional de Tierras establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la nación.
- Acuerdo 118 de 2020. Por medio del cual la Agencia Nacional de Tierras, modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018.
- Resolución 0452 de 2010. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea el programa de formalización de la propiedad rural y su Unidad Coordinadora.
- Resolución 181 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modifica la Resolución 0452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 112 de 2013. Por medio de la cual la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria UPRA define los criterios y lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.
- Resolución 346 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declara las zonas de formalización masiva y se declaran otras disposiciones.
- Resolución 347 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial.

- Resolución 98 de 2015. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declara Zonas de Formalización Masiva y dicta otras disposiciones.
- Resolución 147 de 2015. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modifica las Resoluciones números 452 de 2010 y 347 de 2013.
- Resolución 128 de 2017. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.
- Resolución 129 de 2017. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 130 de 2017. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 108 de 2018. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica y expide nuevas reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en Zonas No Focalizadas.
- Resolución 3234 de 2018. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica y adiciona a la Resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en Zonas No Focalizadas.
- Resolución 7622 de 2019. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide nuevas reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en Zonas No Focalizadas.
- Resolución 12096 de 2019. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica, adiciona y deroga algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.
- Resolución 915 de 2020. Por la cual la Agencia Nacional de Tierras expide reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad rural en zonas no focalizadas y se adoptan otras disposiciones.

D. Algunas referencias jurisprudenciales aplicables a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural en Colombia:

- Sentencia C-595 de 1995. Por medio de la cual la Corte afirmó que “si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad”.
- Sentencia C 250 de 2012. Por medio de la cual la Corte por razones de seguridad jurídica impone límites temporales y en contra ajustadas a la Constitución las fechas previstas para la definición de víctimas de los artículos 3º y 75 de la Ley 1448 de 2011.
- Sentencia C-644 de 2012. Por medio de la cual se afirmó que existe un “número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible”; que “ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas” y que “la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, 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”.
- Sentencia C 715 de 2012. Por medio de la cual la Corte establece las bases del control de convencionalidad con respecto a la jurisprudencia de la Corte



Interamericana de Derechos Humanos y la legislación interna, junto con el enfoque diferencial y el carácter transformador de la restitución.

- Sentencia C-795 de 2014. Por medio de la cual la Corte plantea la justicia transicional, define el derecho a la reparación en un marco de justicia reparadora y define la restitución. Protección de la tierra rural para la población víctima de desplazamiento forzado. Protección de opositores con buena fe exenta de culpa.
- Sentencia C-330 de 2016. Por medio de la cual la Corte establece una flexibilización en el estándar de prueba analizando la buena fe exenta de culpa para segundos ocupantes.
- Sentencia C-404 de 2016. Por medio de la cual la Corte se refiere a la imposibilidad de aplicar la conciliación en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- Sentencia C-174 de 2017. Por medio de la cual se establece que las herramientas del Decreto 902 de 2017 demandan un grado de urgencia institucional superlativa, para la ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, es un requisito sine qua non para llegar a territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del Punto 1, en especial para las zonas priorizadas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- Sentencia C-073 de 2018. Por medio de la cual se efectúa control automático de constitucionalidad al Decreto ley 902 de 2017, norma promulgada para facilitar e implementar el punto uno correspondiente a la Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera/exequible inexequibilidad el artículo 78.
- Sentencia T-025 de 2004. Por medio de la cual la Corte procede a la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional.
- Sentencia T-821 de 2007. Por medio de la cual la Corte incorpora como parámetros de interpretación los principios Deng y Pinheiro.
- Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 y 040. Por medio de la cual se fijan los criterios en cuanto al proceso de pertenencia rural donde recaiga sobre terrenos baldíos adjudicables que solo pueden adquirirse por título otorgado por el Incoder, hoy, Agencia Nacional de Tierras (ANT).

1.3 Actores institucionales

Dentro el marco institucional en el cual se desarrolla la regularización de la propiedad y el acceso a las tierras rurales se identifican los actores claves para su gestión y quienes participan directa o indirectamente en el desarrollo de los diferentes programas. A continuación, se presentan las principales entidades y funciones específicas que han de cumplir cada una de ellas.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR): órgano central del Estado que tiene la función de formular las políticas para el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, entre otras debe formular la política de OSPR, dentro de la cual se encuentran los programas para la regularización y el acceso a las tierras rurales.

Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del MADR: responsable de diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial encaminadas a la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales, la adecuación de tierras con fines agropecuarios, el uso eficiente del suelo rural y el mercado de tierras rurales, así como proponer normas, instrumentos y procedimientos en estas temáticas, de acuerdo con los lineamientos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA): entidad encargada de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, responsable de planificar, producir 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 respectivas.

Agencia Nacional de Tierras (ANT): (Antes Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)); e Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)) como

máxima autoridad de las tierras de la nación, tiene por objeto ejecutar la política de OSPR formulada por el MADR, es responsable de la ejecución de los programas, proyectos y acciones establecidos por la política pública para la regularización y el acceso a las tierras rurales. Dentro de sus funciones está: gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, promoviendo su uso en marco de la función social de la propiedad, administrar los predios rurales de propiedad de la nación, titular las tierras para las comunidades étnicas, administrar y consolidar el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) y la de administrar el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane): Planea, implementa y evalúa procesos rigurosos de producción y comunicación de información estadística a nivel nacional, que cumplan con estándares internacionales y se valgan de la innovación y la tecnología, que soporten la comprensión y solución de las problemáticas sociales, económicas y ambientales del país, sirvan de base para la toma de decisiones públicas y privadas y contribuyan a la consolidación de un Estado Social de Derecho equitativo, productivo y legal.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC): responsable de la información catastral, agrológica, cartográfica y geográfica; inherente a los mecanismos e instrumentos implementados en el OSPR. Como máxima autoridad catastral del país es responsable de la conceptualización, operación e integración del catastro multipropósito. Su gestión es insumo para los procesos de regularización de la propiedad; así como la ANT en su calidad de gestor catastral, levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de OSPR o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Catastros descentralizados y delegados (descentralizados: Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá; delegados: Barranquilla): responsables de la gestión catastral de las áreas de su jurisdicción, dentro de los diferentes momentos del Catastro multipropósito. Su gestión es insumo para los procesos de regularización y acceso a las tierras rurales; así como la ANT, genera insumos para la actualización de sus bases de datos catastrales.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD): responsable de adelantar los componentes y acciones establecidas por la política pública con relación a la reivindicación de derechos a las víctimas del conflicto armado, a través de la restitución de tierras despojadas y abandonadas para su desarrollo integral, se convierte en un mecanismo para regularizar la propiedad sobre los predios que se restituyen.

Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras: Organismo creado por el Decreto Ley 2368 de 2015, encargado de formular lineamientos generales, coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de restitución de tierras de los despojados en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011.

Superintendencia de Notariado y Registro (SNR): garantiza la guarda de la fe pública en Colombia mediante la prestación del servicio público registral y la orientación, inspección, vigilancia y control del servicio público notarial. Actor relevante en los procesos de regularización puesto que los títulos que se generen deben ser registrados en las respectivas matrículas inmobiliarias.

Departamento Nacional de Planeación (DNP): El DNP impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Actualmente es el encargado de coordinar los trabajos del Catastro multipropósito.

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA): según el Decreto Ley 902 de 2017 (art. 35), le ocupa la obligación de definir los términos, condiciones, montos y plazos para la implementación del crédito especial de tierras, en función de la aptitud de tierras.

Municipios: entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, que tiene como función la ordenación del territorio, motivo por el cual debe ser el articulador del Ordenamiento Social de la Propiedad.

1.4. Contexto institucional

En Colombia, para el año 2012 el DANE determinó que entre el 40 % y el 50 % de las propiedades rurales del país se encuentran en la informalidad. En este mismo sentido, por medio del cálculo del Índice de Informalidad para la vigencia 2019 determinado por la UPRA, se estima que el porcentaje de predios en informalidad en el país es del 52,7 %.

Para atender esta problemática, se plantea desde la política pública de

tierras el OSPR, el cual busca mejorar las condiciones socioeconómicas y dar acceso progresivo a la propiedad de la tierra a la población rural, este se orienta a dar una mayor participación a la comunidad campesina y a los propietarios en la negociación de predios, promoviendo el mercado de tierras, con los siguientes instrumentos que se encuentran en el marco de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017:

- Compra directa de tierras por parte de los campesinos por medio de subsidio.
- Delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina, como figura de ordenamiento de la propiedad.
- Delimitación y constitución de zonas de desarrollo empresarial en áreas baldías asignadas a sociedades especializadas del sector agropecuario, reconocidas por el MADR y en las que se desarrollarán sistemas sostenibles de producción agropecuaria.
- Procesos de regulación de las limitaciones y ordenamientos establecidos por el Estado a la ocupación y acceso a la propiedad de tierras rurales.
- Dotación de tierras por medio de la titulación de baldíos de la nación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) a personas naturales.
- Adjudicación de bienes fiscales patrimoniales incorporados al Fondo de Tierras.

- Formalización de la propiedad privada.
- Contratos de uso y/o aprovechamiento.

Adicionalmente se debe considerar que el conflicto interno que a desarrollado en el país, ha generado en el sector rural, desplazamiento forzado interno por motivo de la violencia, causando despojo y abandono de predios. Con el fin de mitigar estos fenómenos, en primera medida el Estado expidió la Ley 387 de 1997, orientada al fenómeno del desplazamiento y con posterioridad, promulgó e implementó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – Ley 1448 de 2011, orientada a reparar las víctimas, restituyendo los derechos que perdieron por causa del conflicto, creando un nuevo sujeto con derecho a la tierra. Esta ley estaba condicionada en su implementación y aplicación con una vigencia a junio de 2021, pero la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 2019, declaró inexecutable el término de dicha vigencia, en espera a que antes de la expiración de la vigencia de la ley, el Gobierno y el Congreso Nacional adopten decisiones según sus competencias con relación a la prórroga o adopción de un régimen que propenda por la protección de los derechos de las víctimas; de manera que de no contar con un pronunciamiento en estos términos, se extenderá su vigencia hasta el 7 de agosto de 2030.

Actualmente desde el MADR, se cuenta con diversos programas que tienen influencia directa sobre la regularización de los derechos de propiedad y el acceso a la tierra rural. Con el propósito de dar una política unificada, la dirección de ordenamiento social de la propiedad y uso eficiente del suelo, tiene la función de proponer las normas, los instrumentos y los procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales con base en los lineamientos dados por la UPRA y ejecutados por ANT y la UAEGRTD, estos programas son:

Regularización de la propiedad rural:

- a. Restitución de Tierras (UAEGRTD)
- b. Formalización de predios privados (ANT)
- c. Administración de baldíos de la Nación (ANT)
 - Titulación de baldíos a Entidades de Derecho Público

- Adjudicación de predios baldíos
 - Asignación de contratos de uso y/o aprovechamiento.
- d. Administración de bienes del Fondo de Tierras, respecto a la regularización de los bienes fiscales patrimoniales que actualmente se encuentran ocupados (ANT)
- e. Procedimientos administrativos especiales Agrarios (ANT):
- Clarificación de la propiedad
 - Deslinde o delimitación de tierras de la nación
 - Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas
 - Revocatoria directa de resoluciones de adjudicación de predios baldíos de la nación
 - Reversión de baldíos adjudicados a entidades de Derecho Público
 - Recuperación de baldíos indebidamente ocupados

Acceso a tierras:

- a. Subsidio Integral de Acceso a Tierras (ANT)
- b. Administración de bienes del Fondo de Tierras (ANT)
- c. Programa de Dotación especial de Tierras (ANT)
- d. Titulación de tierras a comunidades étnicas (ANT)

Con el propósito de orientar la implementación de los programas del sector, entre ellos los de OSPR, y coordinar a las instituciones encargadas de su ejecución, el MADR mediante la Resolución 128 de 2017 adoptó las ‘Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios’ y los ‘Lineamientos de la Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (OPSPR)’.

En consecuencia, y en articulación con las bases para la formulación de política pública, la UPRA proyectó los “Lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)”, los cuales fueron adoptados por el MADR mediante la Resolución 129 de 2017, entendiendo que el OPSPR, como política pública nacional, es el resultado de la planificación participativa y multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político. De manera que a partir del desarrollo rural existente en el territorio, en articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial, se logre armonizar la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, y

se promueva un equilibrio entre la producción agropecuaria, el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, encaminado el sector rural a la sostenibilidad y competitividad social, ambiental y económica como objetivos de desarrollo.

Subsecuentemente, dado que la determinación de las zonas focalizadas es función del MADR, a través de la Resolución 130 de 2017 se adoptó la “Metodología de focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras”, con el fin de implementar la política pública, teniendo en cuenta criterios técnicos que definan una alta demanda de programas de OSPR en el territorio y con esto promover la focalización de zonas donde se acentúen las problemáticas de tenencia de la tierra.

Una vez definidas estas zonas focalizadas, se hace necesario establecer un orden de priorización para su atención por medio de la metodología de barrido predial; según la Resolución 130 de 2017 proferida por el MADR, esta priorización se realiza por medio de criterios de intereses de articulación con otras políticas públicas que den mayor relevancia a su necesidad de implementación y potencialicen sus resultados, la definición de las zonas que finalmente se prioricen están a cargo del Comité Técnico para la focalización territorial de política pública. De esta manera en cumplimiento de los objetivos del MADR se propicia que las acciones institucionales en el territorio se articulen y ejecuten de forma focalizada y sistemática con principios de equidad, sostenibilidad, competitividad y descentralización sectorial en aras del desarrollo socioeconómico del país.

Como parte del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se definió la Reforma Rural Integral, y con el fin de facilitar su implementación, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, con el fin de otorgar seguridad jurídica mediante los instrumentos jurídicos relacionados con la regularización y acceso a tierras, integrando cambios del orden procedimental en beneficio de los trabajadores del campo, brindándoles garantías simplificando el trámite procesal, con la expectativa de que la titulación de tierras sea asertiva y diligente, complementando los procedimientos existentes en la Ley 160 de 1994 y las funciones dadas a la ANT en el Decreto Ley 2363 de 2015.



administrativa.

Posteriormente, la ANT por medio de la Resolución 740 de 2017, emite el reglamento operativo derivado del Decreto Ley 902 de 2017, dentro del cual se encuentra el “Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad”.

Este proceso de reglamentación para determinar los instrumentos, mecanismos, secuencias y metodologías, tuvo un ajuste por medio de la Resolución 12096 de 2019, por la cual se definieron directrices generales para el desarrollo de funciones inherentes a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y sus diferentes fases, así como la ejecución del Procedimiento Único de OSP para las Zonas Focalizadas en su fase

Cabe anotar, que la Resolución 740 de 2017 tuvo adiciones y modificaciones mediante la Resolución 108 de 2018 en cuanto a aspectos esenciales del Procedimiento Único en la “Fase de Formulación” de los POSPR, y al inicio del mismo Procedimiento Único de OSP, con la finalidad de evitar posibles afectaciones a comunidades étnicas, en conformidad con el adecuado inicio del procedimiento administrativo en sus diferentes etapas, el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y la formalización de predios privados. De igual forma la Resolución 3234 de 2018, modifica y adiciona a la Resolución 740 de 2018 la ejecución del Procedimiento Único de OSP pero para Zonas No Focalizadas.

Adicionalmente, el Consejo Directivo de la ANT, emite el Acuerdo 058 de 2018 modificado por el acuerdo 118 de 2020, con la finalidad de reglamentar el otorgamiento de derechos de uso individual o asociativo en terrenos baldíos inadjudicables como son: (i) los playones y sabanas comunales¹; (ii)

1. De conformidad con el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, modificado por la Ley 1900 de 2018, “Por medio de la cual se establecen criterios de

los baldíos ubicados en un radio de 2.500 m alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; (iii) los baldíos ubicados dentro de la Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 clasificadas como tipo A, B y C por el MADS; y (iv) las rondas hídricas; en función de permitir el acceso al territorio para su uso por parte de ocupantes previos de dichos territorios, siempre y cuando se encuentren conforme al régimen de restricciones y prohibiciones ambientales, planes de ordenamiento de cuencas hídricas, y el ordenamiento contenido en los actos administrativos que zonificaron y ordenaron las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959.

Es importante resaltar la ausencia de un censo de predios baldíos que se constituye en limitante para la planificación e implementación de la política pública para la regularización y el acceso a tierras. Por esta razón, la Corte Constitucional ordenó a través de la Sentencia T-488 de 2014, en su momento al INCODER ahora ANT, la presentación de un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación y una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.

De lo anterior se evidencia cómo dentro de la política de OSPR, se establecen una serie de programas que requieren una articulación inter e intrasectorial, que permitan su implementación con el propósito de formalizar la propiedad rural, restituir las tierras a las víctimas de conflicto y dar acceso a tierras a la población que carece de ella.

equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.

2.

NORMATIVIDAD PARA LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA



2.1. El dominio y la propiedad de los bienes inmuebles

Dando cumplimiento a los contenidos de la Constitución Política, la institucionalidad tiene un deber con los ciudadanos del territorio nacional, el cual consta de la protección de la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades reconocidos por el Estado Social de Derecho. Así las cosas, el ordenamiento jurídico colombiano desde el punto de vista constitucional, como legal, tiene como responsabilidad la protección de uno de los derechos en cabeza de la persona que interesa de manera especial este capítulo, nos referimos al derecho de propiedad privada.

Desde el título 2 de la Constitución Política de 1991, en el artículo 58, se estableció dentro de los derechos, garantías y deberes, la propiedad privada como derecho fundamental. Se define así, el punto de partida para la comprensión de los objetivos, de las normas que regulan y desarrollan lo atinente a este derecho y a todos aquellos derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, siempre entendiendo que el interés privado debe ceder ante el interés público o social.

La Constitución Política señala que la propiedad privada debe cumplir una función social que implica obligaciones. La Corte Constitucional, en Sentencia C 133 de 2009, indica acerca de la procedencia de la expropiación (arts. 58 y 59), la promoción estatal del acceso a la propiedad (art. 60), la protección de la propiedad intelectual (art. 61), la imposibilidad de variar el destino de las donaciones (art. 62), la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público (art. 63) y la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra (art. 64).

En desarrollo del contexto normativo de superior jerarquía, podemos encontrar dentro de la normatividad vigente, que el concepto de dominio o propiedad se define por medio del artículo 669 del Código Civil en los siguientes términos: “El dominio 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 en términos del Código Civil Colombiano y en normas especiales, puede ser individual o colectiva.

La doctrina jurídica ha considerado que el derecho de propiedad comprende tres elementos, que son el uso (usus), el goce o disfrute (fructus) y la disposición. Esta Corporación señaló a través de la Sentencia C189 de 2006, las características del derecho de propiedad privada de la siguiente manera:

“Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue –en principio– por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

En cuanto a sus atribuciones, las mismas persisten desde el derecho romano y se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el *ius utendi*, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de *ius fruendi* o *fructus*, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina *ius abutendi*, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.”

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia (1991) hace referencia a la prevalencia del interés general¹(público o social) sobre el interés privado en los siguientes términos:

- 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 de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta 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.

En este escenario, la Corte Constitucional ha expresado que: “El derecho de propiedad que la Constitución garantiza en su artículo 58 es el adquirido de manera lícita, ajustada a las exigencias de la ley, sin daño ni ofensa a los particulares o al Estado y dentro de los límites que impone la moral social. Nadie puede exigir garantía ni respeto a su propiedad cuando el título que ostenta está viciado, ya que, si contraría los postulados mínimos, jurídicos y éticos, que la sociedad proclama, el dominio y sus componentes esenciales carecen de legitimidad”. (Sentencia C-374 de 1997)².

Continuando con la misma premisa, la misma Corte Constitucional determinó



1. Este interés general también tiene fundamento en el uso lícito inmerso en el artículo 669 del Código Civil conforme lo mencionado al inicio de este apartado, de manera que, sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social recae la extinción del derecho de dominio como lo establece en primera instancia el artículo 34 de la Constitución Política de 1991.

2. Cfr. Santaella Quintero, Héctor Jesús. Notas sobre el concepto y la garantía de la propiedad privada en la Constitución colombiana, Universidad Externado de Colombia, Revista de Derecho Privado, n° 21, julio-diciembre de 2011, P. 233 a 253, publicado en <http://www.scielo.org.co/pdf/rdp/n21/n21a11.pdf>. El autor plantea la necesidad de explorar el régimen constitucional del derecho de propiedad privada como condición para llevar a cabo una reconstrucción adecuada del contenido y concepto del mismo, así como un presupuesto para la determinación del significado de su garantía establecida por el artículo 58 párr. 1, frase 1 de la Constitución colombiana.

que “...en el nuevo orden constitucional no hay espacio para el ejercicio arbitrario de los derechos, pues su ejercicio debe estar matizado por las razones sociales y los intereses generales. Pero estas implicaciones se descontextualizan si no se tienen en cuenta los fines enunciados (...), el aseguramiento de la vigencia de un orden justo. En efecto, un orden justo sólo puede ser fruto de unas prácticas sociales coherentes con esos fundamentos. No se puede asegurar orden justo alguno si a los derechos no se accede mediante trabajo honesto, sino ilícitamente y si en el ejercicio de los derechos lícitamente adquiridos priman intereses egoístas sobre los intereses generales”. (Sentencia C-740 de 2003).

De esta manera, se colige que no se reconoce como titular de un bien inmueble a la persona que lo adquirió o actuó respecto a este de forma contraria al ordenamiento jurídico. Es decir, no hay reconocimiento de titularidad si el bien adquirido tiene origen ilícito, o la persona que habiéndolo adquirido lícitamente, lo destinó a una actividad contraria a la función social de la propiedad.

El artículo 34 de la Constitución, señala dos limitantes constitucionales a la propiedad privada, estas son la extinción de dominio y la confiscación. La Corte Constitucional, en esta misma sentencia señaló que las causales de improcedencia de la extinción, radican esencialmente en la exigencia de licitud para el título que origina el derecho de propiedad. Así las cosas, en caso de que no se reúna este requisito procede la declaratoria de extinción de dominio por manifestación expresa de la constitución, en los siguientes términos:

“En relación con la declaratoria de extinción de dominio por no satisfacerse la exigencia relacionada con la licitud del título que lo origina, hay que indicar que ello es así en cuanto el ordenamiento jurídico sólo protege los derechos adquiridos de manera lícita, es decir, a través de una cualquiera de las formas de adquirir el dominio y reguladas por la ley civil: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción y siempre que en los actos jurídicos que los formalizan concurren los presupuestos exigidos por ella. Ese reconocimiento y esa protección no se extienden a quien adquiere el dominio por medios ilícitos. Quien así procede nunca logra consolidar el derecho de propiedad y menos puede pretender para sí la protección que suministra el ordenamiento jurídico. De allí que el dominio que llegue a ejercer es sólo un derecho aparente, portador de un vicio originario que lo torna incapaz de consolidarse, no susceptible de saneamiento y que habilita al Estado a desvirtuarlo en cualquier momento”.

Debe recordarse que la extinción de dominio tiene una naturaleza constitucional.

En los términos de la Corte Constitucional, “... no se trata de una pena a imponer con ocasión de una declaratoria de responsabilidad penal sino de acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y expresamente regulada por el constituyente, relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad y en virtud de la cual se extingue el dominio sobre los bienes adquiridos de manera ilícita...”. (Sentencia C 474 de 2005).

Dentro de las distintas clasificaciones de la propiedad, desde el punto de vista de su titularidad, esta puede ser pública o privada. Respecto de la primera, cuando su titularidad corresponde a una entidad pública, con arreglo a lo dispuesto al artículo 674 del Código Civil, pueden distinguirse bienes públicos y dentro de esta categoría, distinguirse entre bienes de uso público y bienes fiscales que, a su vez, y desde la arista del derecho agrario, en particular respecto de los inmuebles, estos pueden ser fiscales propiamente dichos, fiscales patrimoniales o bienes baldíos. Así las cosas, bajo la norma en cita, el Código Civil dispone lo siguiente:

“...Se llaman bienes de la Unión aquéllos 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”.

Continuadamente, el artículo 675 define los bienes Baldíos como aquellas unidades de tierra que encontrándose dentro de los límites del territorio nacional carecen de otro dueño. Esta definición, guarda conexión con la misionalidad del estado determinada mediante la Ley 160 de 1994, en donde en su artículo 1º se establece que el estado tiene como deber el “...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”; en función de ello y con relación a los bienes baldíos, uno de los objetos del estado es “...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...”.

Es preciso mencionar que el artículo 65 de la misma ley dispone que “La propiedad

de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad". Así, la adjudicación de las tierras baldías se efectúa mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio por lo que frente a la adjudicación por parte del Estado sólo existe una mera expectativa, la cual cuenta con favorabilidad si los predios baldíos están siendo explotados de manera lícita, en tierras con aptitud agropecuaria y acorde con el ordenamiento jurídico de protección y utilización de los recursos naturales.

Con relación a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-097 de 1996 reiteró que "mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es la esperanza de que al cumplir con las exigencias se le podrá conceder el beneficio", por lo que, con referencia a la Ley 160 de 1994 (inciso 2° del artículo 65), el ocupante no puede ser considerado como poseedor del predio, y tan solo se entiende que tiene una mera expectativa respecto de este, por lo tanto, no goza de protección jurídica especial o es susceptible de transferencia a terceros.

La administración que los municipios ejercen sobre los "baldíos urbanos" tiene su origen en la Ley 137 de 1959 y en lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997. A partir de la entrada en vigencia de aquella ley, se cedió la propiedad de las tierras baldías urbanas al Municipio de Tocaima y a los demás municipios que se encontraren en idéntica situación jurídica al referido Municipio con el propósito de destinarse a su adquisición a los particulares, siempre y cuando se destinen a vivienda de interés social de acuerdo con las Leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 388 de 1997.

El artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, ordena a las entidades públicas ceder a título gratuito mediante escritura pública a favor de sus ocupantes, los inmuebles fiscales que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, antes del 28 de julio de 1988. Salvo en el caso de los bienes de uso público, o en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación, como tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que

presenten peligro para la población. Posteriormente, el artículo 95 de la Ley 388 de 1997, dispuso que las cesiones se efectúen por resolución administrativa que se deben inscribir en el registro público inmobiliario.

La Ley 2044 de 2020, busca sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables en favor de particulares, cuya ocupación sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la precitada ley, como también con miras a la seguridad jurídica, proceder a la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales.

2.2. La mera tenencia, la ocupación y la posesión

Al concepto de mera tenencia se le da alcance mediante el Código Civil en su artículo 775, donde se define la mera tenencia de los bienes como aquella que “...se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno”.

En Colombia, son tipologías de mera tenencia, entre otras:

- La administración anticrética, es un contrato por el cual se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos, se norma por medio del artículo 2458 Código Civil, y se perfecciona por la tradición del inmueble según el artículo 2460 del Código Civil.
- El arrendamiento, es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado, artículo 1973 del Código Civil.



- El comodato, el comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie de terminar el uso, artículo 2200 del Código Civil. El comodato toma el título de precario si el comodante se reserva la facultad de pedir la cosa prestada en cualquier tiempo, artículo 2219 del Código Civil.

- La constitución de leasing inmobiliario (contrato de leasing), se define mediante el Decreto 913 de 1993 en su artículo segundo como “Artículo 2°. Entiéndase por operación de arrendamiento financiero la entrega a título de arrendamiento de bienes adquiridos para el efecto financiando su uso y goce a cambio del pago de cánones

que recibirá durante un plazo determinado, pactándose para el arrendatario la facultad de ejercer al final del período una opción de compra.

- Mediante el leasing inmobiliario la sociedad adquiere los bienes para la satisfacción del usuario. Este negocio jurídico deberá efectuarse por escritura pública y constituye título de tenencia mientras no se utilice la acción de compra. (Decreto 913 de 1993; Ley 223 de 1995).

- La aparcería: De acuerdo con la Ley 6a de 1975 y el Decreto 2815 de 1975, es un contrato mediante el cual una parte, que se denomina propietario, acuerda con otra, que se llama aparcero, la explotación en mutua colaboración de un fundo rural o de una porción de este, con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación, dicho contrato se deberá realizar siempre por escrito y deberá ser autenticado ante la autoridad competente.

- El usufructo: Es el derecho real por el cual una persona llamada usufructuario, adquiere el derecho de gozar temporalmente de una cosa ajena sin alterar su esencia, artículo 826 del Código Civil.

En relación con la ocupación de bienes baldíos, la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 1995 coligió de forma resumida que “Las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente...”, es decir que los terrenos baldíos se destinan a la adjudicación en propiedad a las personas que los ocupen y exploten en cumplimiento de las condiciones establecidas por la ley.

En contraposición, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, ha afirmado: “que la sola explotación económica es un modo originario de adquirir, por ocupación, un terreno baldío, es ir más allá de la previsión de la ley. Esos hechos son constitutivos de una presunción de dominio, pero este se logra, en verdad mediante la adjudicación que, al titular, de esa situación, hace el Estado. Y este acto no puede ser equiparado con una simple solemnización de un derecho ya reconocido por la ley. No tiene un alcance superior: trascender el ámbito de la posesión, para ubicarlo en el de la presunción de dominio. La incorporación de trabajos, de acuerdo con las enumeraciones, enunciativas, señaladas en la Ley 200 y en su Decreto reglamentario 59 de 1938, sirve para otorgarle un derecho al que lo realiza: considerarlo que está ocupando un predio que no es baldío. Empero, esa calidad supuesta por la ley, como si fuere propiedad privada, puede desvirtuarse: o porque se acredite dominio por medio de un título de un tercero, o la falta de los hechos de posesión”. (Consejo de Estado, acumulación de los procesos 2562 y 2767 al radicado bajo el número 2445 - 1983).

Se debe tener en cuenta, que no se puede deducir que a partir de la ocupación se proceda necesariamente con la adjudicación de los predios, porque de conformidad con el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 (sin perjuicio de lo previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 a partir de su vigencia). La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de la ANT, 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 Civil³, y frente a la

3. Conc. Artículo 3º, Ley 48 de 1882 y el artículo 61 Ley 110 de 1912.

adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa, mas no un derecho adquirido.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la posesión es una situación de hecho que, a partir de su consolidación y verificación, permite bajo el transcurso del tiempo establecido en la ley (Ley 791 de 2002 en concordancia con el artículo 2518 del Código Civil) adquirir el derecho mediante la usucapión, se encuentra reservada en su ejercicio de manera privativa solo sobre bienes de propiedad privada en las condiciones precisadas por la ley. En ese orden de ideas, el Código Civil Colombiano define como posesión (artículo 762) “La 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. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”.

2.3 Modos de adquirir el derecho de dominio en Colombia

Los modos de adquirir el dominio se definen en el artículo 673 del Código Civil Colombiano como “la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.”, los cuales se definen así:

- **Tradición:** El Código civil colombiano en su artículo 740 define la tradición en los siguientes términos: “La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales”.

Cuando se trata de bienes raíces, es preciso recordar que el justo título por imposición del art. 756 del Código Civil, requiere la tradición, mediante la inscripción del título en la oficina de registro competente.

La Corte Suprema de Justicia, expone que la tradición es el “modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro,

habiendo por una parte facultad e intención de transferir el dominio y por otra la capacidad e intención de adquirirlo”(art. 740, ibídem), de modo que si el tradente no es dueño no traspasa derecho real alguno, es una pseudotradición, presunta tradición o falsa tradición; pues se exige en el tradente la condición subjetiva de propietario de la cosa, es decir, que provenga del verus domino, único sujeto que tiene la facultad de transferirlo, mediante cualquiera de los títulos autorizados por la ley, de ahí que el numeral 1 del artículo 765 señale que no es justo título “el falsificado, esto es, no otorgado realmente por la persona que se pretende”; y el numeral 2, “El conferido por una persona en calidad de mandatario o representante legal de otra, sin serlo”, pues ninguno de ellos tiene la virtualidad de transferir el derecho de propiedad, porque *nemo plus iure transfere potest quam ipso habet*, es decir, quien no es dueño no puede transmitir esa calidad, y nadie puede recibir lo que no tiene su presunto tradente.

(...) La tradición de inmuebles se realiza por la inscripción del título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Y el de la propiedad inmueble en Colombia, ha venido siendo regulado por el Decreto 1250 de 1970, y ahora por la Ley 1579 del 2012[1], derogatoria del Decreto 1250 de 1970, y el folio real o de matrícula inmobiliaria fuera de demostrar la tradición de derechos reales conforme al artículo 756 del Código Civil, sirve de publicidad a las mutaciones del dominio y de medio probatorio, así como de solemnidad”. (Corte Suprema de Justicia, SC10882-2015).

Con el objeto de consolidar una tesis respecto de los elementos sustanciales y formales del modo de la tradición, la Corte Suprema de Justicia nos guía en los siguientes términos:

«La transferencia del dominio, tratándose de bienes inmuebles, se produce cuando se registra el título en la oficina correspondiente, tal y como lo ha reiterado esta Corporación:

Con respecto a los bienes inmuebles, la tradición no se efectúa con la simple entrega material, sino que, por expreso mandato del artículo 756 del Código Civil, ella tiene lugar mediante la inscripción del título en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, norma que guarda armonía con lo dispuesto por el artículo 749 del mismo código, que preceptúa que cuando la ley exige solemnidades especiales para la enajenación no se transfiere el dominio sin la observancia de ellas. Esto significa, entonces, que la obligación de dar que el vendedor contrae para con el comprador respecto de un bien raíz, se cumple por aquel cuando



la escritura pública contentiva del contrato de compraventa se inscribe efectivamente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a la ubicación del inmueble, sin perjuicio de su entrega, pero, como lo tiene por sentado la jurisprudencia de esta Corporación, entre otras en sentencia de 2 de febrero de 1945, “no es necesaria la entrega material de inmueble vendido para que se transfiera el dominio al comprador; basta el registro del título en la respectiva oficina». (Corte suprema de justicia en sentencia SC674-2020).

Siguiendo los contenidos de la formalidad, resulta necesario exponer

la tesis de la Corte Suprema de Justicia con respecto a la prueba de la transferencia del dominio en los siguientes términos:

«Prueba de la transferencia del dominio. Si bien es cierto que la constituye la copia auténtica de la escritura pública que contiene el acto traslativo, debidamente registrada en la oficina correspondiente, también sirve al mismo propósito el instrumento público que, huérfano de la anotación de registro, se complementa con el certificado de tradición del bien enajenado, en el que conste la inscripción del acto documentado en la escritura». (La Corte Suprema de Justicia, Sentencia 5409).

- **Ocupación:** Teniendo en cuenta las limitaciones que este modo tiene frente a los baldíos, tal y como se explicó anteriormente, esta representa, el modo por el cual se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

- **Accesión:** Modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles.

- **Sucesión por causa de muerte:** Se sucede a una persona difunta a título universal o a título singular. El título es universal cuando se sucede al difunto en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles o en una cuota de ellos, como la mitad, tercio o quinto.

El título es singular cuando se sucede en una o más especies o cuerpos ciertos, como tal caballo, tal casa; o en una o más especies indeterminadas de cierto género, como un caballo, tres vacas, seiscientos pesos, cuarenta hectolitros de trigo.}

- **Prescripción:** ‘Adquisitiva de dominio’ o usucapión; es el modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.

2.3.1. Título y modo para adquirir bienes inmuebles en Colombia

Teniendo en cuenta las definiciones de los modos de adquirir el dominio, es preciso indicar que para adquirir un derecho real son necesarios dos elementos, el ‘título y el ‘modo’, en este sentido la Corte Suprema de Justicia distingue estas nociones de la siguiente manera:

“Como se sabe, en el derecho civil se distinguen claramente las nociones de título y modo. Así, el primero es el hecho del hombre o la sola ley que establece obligaciones o lo faculta para la adquisición de los derechos reales, conforme lo tiene establecido desde antiguo la doctrina universal, al paso que el segundo es la manera como se ejecuta o realiza el título. Y precisamente en virtud de estos dos fenómenos los particulares pueden adquirir el derecho de dominio sobre las cosas, el cual permanecerá en cabeza de su propietario mientras no sobrevenga una causa extintiva del mismo, tal como ocurre con la prescripción adquisitiva que del mismo objeto hace un tercero. Por ello, el legislador ha regulado de manera específica lo atinente a los modos de adquirir, uno de los cuales es la prescripción adquisitiva, ya ordinaria, ora extraordinaria, con la consecuencia extintiva del derecho de dominio para el anterior propietario (C.C., arts. 673 y 2512)”. (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 5265 de 1999).

En este orden, la Corte Constitucional destaca las diferencias entre las dos figuras jurídicas en los siguientes términos:

“Para que el derecho de propiedad ingrese al patrimonio de una persona es necesario que concurran de manera sucesiva dos actos jurídicos, el título como acto humano creador de obligaciones o la ley que faculta al hombre para adquirir el derecho real (compraventa, permuta, entre otros), y el modo que implica la ejecución del título, es decir, el que permite su realización (ocupación, accesión, tradición, prescripción entre otros). (...) El título de dominio que contiene un contrato de compraventa de inmueble es solemne, cuando se encuentra sometido a ciertas formalidades especiales que le permiten desplegar todos sus efectos civiles que, para el caso de bienes reales, implica su otorgamiento a través de escritura pública. A su turno, la tradición como modo derivado y adquisitivo de la propiedad de bienes inmuebles, está sometida al correspondiente registro de instrumentos públicos. De esta suerte, una vez otorgada la escritura pública que contiene el título, la tradición se realiza mediante su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar en el que se encuentre ubicado el inmueble”. (Corte Constitucional, SU 454 de 2016).

Se puede afirmar que el título y el modo encarnan la manera en que el derecho de propiedad hace parte del patrimonio de una persona, tal y como lo expone la Corte Constitucional, en el entendido que la consolidación del derecho de propiedad se encuentra sometido a las reglas del título y el modo como dos elementos inescindibles al momento de concretar el derecho de propiedad de bienes reales, que se traducen en la forma en que se crean las obligaciones y la posterior ejecución de las mismas.

El título puede ser justo o injusto. Será justo aquel título que: i) sea atributivo de dominio, es decir, aquel que es apto para adquirir el dominio como la permuta, la compraventa o la donación; ii) es verdadero, lo que implica que debe existir realmente; y iii) debe ser válido, esto es, que no adolezca de nulidad, como sería un vicio del consentimiento o la emisión de requisitos ad substantiam actus. El título es injusto cuando no reúne los requisitos legales conforme al artículo 766 del Código Civil Colombiano. (Velásquez Jaramillo, 2010).

Como se mencionó anteriormente, el modo es la forma de ejercitar el título para adquirir el derecho real, en consecuencia, el modo es la forma en que el

derecho que se ha obtenido en virtud del contrato finalmente llegue al patrimonio de las personas; dichos modos están determinados por la propia ley (artículo 673 del Código Civil, mención al inicio de este apartado). Con el fin de efectuar la tradición de estos, establecida en el artículo 756 del Código Civil, es obligatorio el registro del título de propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), basados en la Ley 1579 de fecha 10 de octubre de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

El título más común para la adquisición de bienes inmuebles es la escritura pública, la cual refleja el negocio jurídico de compraventa, en este sentido es importante resaltar que dicho contrato en sí mismo, no otorga el derecho de dominio, pero sí consolida derechos y obligaciones propias del mencionado contrato. Si bien el contrato de compraventa es por naturaleza consensual, es decir que para su perfeccionamiento no requiere sino del simple acuerdo entre las partes (sin que tenga que constar por escrito), tratándose de bienes inmuebles este contrato debe realizarse por 'Escritura Pública'.

Los requisitos documentales para la extensión de una escritura pública⁴ son:

- Copia auténtica del impuesto predial del año en que se va a realizar la escritura, el cual debe encontrarse debidamente pagado. Registra la información precisa del inmueble (dirección, matrícula inmobiliaria y cédula catastral).



4. Cfr. Decreto 960 de 1970, en particular del Título II, modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019, 'por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública', publicado en el Diario Oficial No. 51.145 de 22 de noviembre 2019. Que fue modificado por la Ley 588 de 2000, publicada en el Diario Oficial No. 44.071, del 6 de julio de 2000, 'Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial'. También modificado por la Ley 29 de 1973, publicada en el Diario Oficial No. 34.007 del 25 de enero de 1974. También modificado por el Decreto 2163 de 1970, publicada en el Diario Oficial No. 33.213 del 16 de diciembre de 1970.

- Paz y salvo original de valorización. Registra la información precisa del inmueble (dirección, matrícula inmobiliaria y cédula catastral).
- Paz y salvo original de administración en caso de que el inmueble se encuentre sometido a propiedad horizontal.

Para que exista tradición debe haber entrega del bien con la facultad e intención de transmitir el derecho, y la capacidad e intención de adquirirlo. Tratándose de bienes inmuebles la tradición no se perfecciona con la simple entrega del bien, sino que debe realizarse la respectiva inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, aun cuando no se haga la entrega del bien inmueble, si la inscripción se realiza, la persona será considerada dueña.

Así pues, para que exista transmisión del derecho real de dominio de bienes inmuebles es necesaria la realización de una escritura pública de compraventa y la inscripción de dicha escritura, de no darse alguno de los dos requisitos la propiedad continuará en cabeza del vendedor del bien inmueble, dejando al comprador, desprotegido frente a futuros conflictos que se puedan generar en torno al inmueble.

En el peor de los casos puede suceder que el comprador llegue a perder su bien inmueble por no haber hecho el correspondiente registro, ya que el bien continuará apareciendo en cabeza del vendedor, si por ejemplo el vendedor es demandado ante la justicia ordinaria el demandante puede pedirle al juez que sean embargados los bienes del demandado, dentro de los cuales se encontrará el bien que ya vendió pero que sigue apareciendo a nombre suyo, el juez puede embargar el bien, secuestrarlo, rematarlo y adjudicárselo a otra persona, todo lo cual es perfectamente legal ya que el bien en estricto sentido sigue siendo de propiedad del vendedor.

De manera precedente se indicó que el más usual de los títulos es la escritura pública, contentiva del contrato de compraventa en el caso de los inmuebles. No obstante, no es la única modalidad por cuanto respecto de los bienes baldíos y los bienes fiscales patrimoniales, el título definido por el ordenamiento jurídico colombiano corresponde a la resolución de adjudicación proferida por la autoridad de tierras con respecto de los inmuebles rurales, esto es un acto administrativo de carácter particular en donde de manera inequívoca el Estado

manifiesta su voluntad de desprenderse de una porción de tierra cobijada por la naturaleza jurídica antes descrita (baldíos y bienes fiscales patrimoniales) para radicar el derecho de propiedad en un sujeto de derecho que reúna las condiciones definidas por la ley para su adjudicación.

2.4 Algunas categorías de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles

Basado en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia se determina que: “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”.

Según la Sentencia T-566 de 1992, se definen estos bienes como:

- Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.
- Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.
- Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados.

Por otro lado, por medio del artículo 7º de la Ley 70 de 1993 se reafirma lo establecido en la constitución respecto a las condiciones especiales de los

territorios colectivos de comunidades negras, así: “En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Sólo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de las mismas.

También se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 107 de la Ley 110 de 1912, en donde se constituye la reserva territorial del Estado, y no son enajenables los siguientes bienes:

- Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el aparte c del artículo 45.
- Las tierras baldías donde se encuentran las cabeceras de los ríos navegables.
- Los lotes intermedios que deben dejarse entre los adjudicados, conforme al artículo 52; y
- Una porción de veinticinco mil hectáreas en cada departamento, y de cien mil en cada intendencia, en los lugares que determine el Gobierno”.
- Adicionalmente en el artículo 45 de esta ley se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:
- Las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio.
- Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.
- Las islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas; y
- Las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslativo de dominio.

De la misma forma por medio de los artículos 166 y 167 del Decreto 2324 de 1984 por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria, se definen como bien de uso público, las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, por tanto, son intransferibles a cualquier título a los particulares,

quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo con la ley. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo. Por tanto, se define para todos los efectos legales:

- **COSTA NACIONAL:** Una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea.
- **PLAYA MARÍTIMA:** Zona de material no consolidado que se extiende hacia 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.
- **BAJAMAR:** La máxima depresión de las aguas o altura mínima.
- **TERRENOS DE BAJAMAR:** Los que se encuentran cubiertos por la máxima marca y quedan descubiertos cuando esta baja.
- **ACANTILADO:** El área localizada en la zona de costa adyacente al mar, desprovista de vegetación y con pendientes fluctuantes entre los 45° y 90° con altura variable.

2.5 Medidas jurídicas colectivas e individuales de protección de tierras

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, la propiedad como derecho goza de la garantía que el Estado se compromete a guardar y a brindar especial protección, reconocida tanto constitucionalmente como en los mecanismos establecidos en el ordenamiento civil bajo el esquema clásico, orientados satisfacer un interés público en dirección al logro de un legítimo objetivo que debe ser la proporcionalidad para adecuada protección.

De esta forma, el propietario entra a gozar de toda la protección derivada del ordenamiento jurídico para el derecho de propiedad, por ejemplo, tendrá a



su disposición las acciones legales denominadas “acción reivindicatoria” y “acciones posesorias, consagrados en la ley para adquirir el derecho real de dominio.

Así las cosas, se contemplan determinadas medidas de protección, las cuales pueden clasificarse como ordinarias o extraordinarias, dependiendo del contexto normativo en el que se desarrollan. En primera instancia, podemos hacer referencia a las ordinarias, dentro de las cuales la Corte Constitucional reconoce lo siguiente:

“cuando se pretende alegar la condición de poseedor, como lo hacen

los accionantes en el asunto que se revisa, necesariamente se debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del Código Civil Colombiano, conocida como querrela de amparo, y que se expresa en los siguientes términos:

“Artículo 977. El poseedor tiene derecho para pedir que no se le turbe o embarace su posesión o se le despoje de ella, que se le indemnice el perjuicio que ha recibido, y que se le dé seguridad contra el que fundadamente teme”.

Cuando se trata de recuperar la posesión, el Código Civil en los Títulos XIII y XIV (arts. 972 y 1007) establecen las acciones posesorias, que tienen por objeto, dentro del año siguiente contado desde el acto de molestia o embarazo inferido a ella, recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos sobre estos y obtener las reparaciones indemnizatorias procedentes”. (Corte Constitucional, Sentencia T 078 de 1993).

En congruencia con las medidas de amparo, se debe hacer referencia a las medidas policivas para la protección o amparo de la posesión, la tenencia o una servidumbre, así las cosas, los inspectores de policía como autoridades

administrativas excepcionalmente ejercen función jurisdiccional, a la luz de lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política. En desarrollo de tal función la Corte ha reconocido que “cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dictan son actos jurisdiccionales”⁵.

La razón descansa en que a la policía asiste competencia para la conservación del orden público, que se concreta en la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas. Así también, los procesos de perturbación a la posesión o a la mera tenencia se encaminan a impedir que se perturbe la posesión o mera tenencia que alguien tiene sobre un bien y a hacer que las cosas vuelvan a su estado anterior (statu quo) de modo que el procedimiento seguido persigue que la autoridad de policía intervenga cuando el poseedor o el tenedor sea víctima de actos o hechos perturbadores a fin de hacerlos cesar o para hacer que las cosas vuelvan a su estado anterior.

Bajo las consideraciones expresadas, el Código de Policía establece instrumentos de protección frente a los derechos inmobiliarios que pueden ser invocados por los titulares de la propiedad, posesión y mera tenencia⁶, para que soliciten a los inspectores de policía, intervenir y evitar que los comportamientos realizados por terceros, proyecten una afectación que restrinja, limite o afecte el ejercicio de los atributos derivados de su relación e tenencia con el inmueble traducidas en actos perturbatorios⁷.

5. Cfr. Sentencia T-1104 de 2008 y T-176/19.

6. Cfr. artículo 79 de la Ley 1801 de 2016. También es importante precisar que, de conformidad con el artículo 80 ibidem, el amparo de la posesión, la mera tenencia y las servidumbres, es una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad, es mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar.

7. A partir de las consideraciones expresadas los actos perturbatorios que afectan el goce, sin justificación tolerada a la luz del derecho (sin mediar autorización o justificación legal o decisión administrativa o judicial). Frente a los bienes inmuebles, en concreto, el artículo 77 de la Ley 1801 de 2016, resalta que las perturbaciones o alteraciones, pueden provenir de ocupaciones ilegales clandestinas o violentas, por la generación de daños o molestias generalizadas o por conductas impeditivas de ingreso no autorizadas de servicios públicos. Al respecto resulta oportuno el artículo 77 de la Ley 181 de 2016, según el cual se definen los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles, como aquellos contrarios a la posesión, la mera tenencia de los bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad pública o social, bienes destinados a prestación de servicios públicos, siendo estos:

1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente.
2. Perturbar la posesión o mera tenencia de un inmueble o mueble por causa de daños materiales o hechos que la alteren, o por no reparar las averías o daños en el propio inmueble que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos.
3. Instalar servicios públicos en inmuebles que hayan sido ocupados ilegalmente.
4. Omitir el cerramiento y mantenimiento de lotes y fachadas de edificaciones.

Con arreglo al artículo 81 *ibidem*, se prevé la acción preventiva por perturbación, cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación. El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía.

Al ponerse en movimiento la actividad policiva, de oficio o mediante solicitud del afectado mediante querrela (cuya caducidad es breve⁸), el inspector de policía debe dar inicio al proceso verbal abreviado del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, en virtud del cual se busca caracterizar y acreditar las circunstancias de perturbación o alteración, que han dado origen al proceso policivo. De modo que, acreditadas estas, habrá lugar a definir y aplicar las medidas correctivas sobre los comportamientos contrarios del querellado o promotor de las afectaciones constitutivas de perturbación, restituyéndole la tenencia o la posesión, facilitando el uso del bien, ordenando la reparación de los daños ocasionados, definiendo las multas pecuniarias e imposición de obligaciones de hacer tales como construcción, cerramiento, reparación y mantenimiento del inmueble.

En este mismo sentido, cuando hablamos de medidas de protección se destacan las acciones reivindicatorias exclusivamente cuando nos referimos a la propiedad, en los siguientes términos:

“De conformidad con el artículo 946 del Código Civil, la acción de reivindicación “es la que tiene el dueño de una cosa singular, de que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla”. Por su parte el artículo 950 del Código Civil señala que esta acción “corresponde al que tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria de la cosa”; en concordancia con el artículo 952, “(l) a acción de dominio se dirige contra el actual poseedor”. En este orden, la acción reivindicatoria busca principalmente, y en desarrollo del atributo característico de los derechos reales de la persecución, obtener que el poseedor de un bien lo

5. Impedir el ingreso, uso y disfrute de la posesión o tenencia de inmueble al titular de este derecho.

8. Sólo podrá ejercerse dentro de los cuatro meses siguientes al acto perturbador y antes, aunque no de manera obligatoria, de acudir a la justicia ordinaria.

restituya a su propietario, quien ha sido despojado de su posesión por parte de aquel. En otras palabras, esta acción está orientada a “restituir a su dueño la cosa de que no está en posesión y que otro detenta en esa calidad”. (Corte Constitucional, Sentencia T-731 de 2013).

En este orden, y desarrollando una especie de evolución en esta materia, se han creado una serie de acciones extraordinarias para proteger los derechos adquiridos sobre la tierra, como lo establecido en sus inicios para los propietarios, poseedores u ocupantes de predios contaban con un mecanismo para la protección de sus fundos, en caso de que se vieran forzados a dejarlos abandonados. Con el objetivo de identificar personas y predios para lograr la restitución de las tierras a quienes se vieron obligados a abandonarlas o fueron despojados por causa del conflicto armado.

Inicialmente se estableció La ruta de protección colectiva que surge mediante la Ley 387 de 1997, modificada por la Ley 1448 de 2011, el Decreto 250 de 2005, el Decreto 2007 de 2001 a su vez derogado por el Decreto 2051 de 2016 y, posteriormente fue derogada parcialmente por el parágrafo primero del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, que dispuso que el RUPTA pasaría a ser administrado por la Unidad Administrativa Especial para Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), transferencia que fue culminada por el extinto INCODER el 6 de octubre de 2016.

Igualmente, mediante el Decreto 2051 de 2016 se realizaron las modificaciones pertinentes, a fin de establecer la eficacia de este mecanismo en la dinámica de la Unidad de Restitución de Tierras, instituyéndose como un instrumento que dio paso a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, ser los encargados de



resguardar los derechos ejercidos por las personas sobre predios y el derecho fundamental de las comunidades étnicas al territorio, una vez surjan condiciones que puedan originar o hayan originado el desplazamiento forzado en una zona concreta del territorio de jurisdicción del Comité, este dará inicio a la respectiva identificación de las personas que demuestren determinada calidad bien sea de propietarios, o poseedores, u ocupantes o tenedores, o que puedan demostrar su pertenencia a un grupo étnico y habiten en territorios de comunidades indígenas o de ser el caso de comunidades negras ubicados en dicha zona.

Hoy en día el RUPTA es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento obtener la protección de los derechos de propiedad, posesión u ocupación sobre sus predios cuando se ven obligados a abandonarlos por causa del conflicto. Actualmente, dado que paralelamente se adelanta el proceso de restitución de tierras, el mecanismo funciona para predios ubicados en zonas donde aún no ha iniciado la restitución y donde posteriormente se hará ese proceso, una vez estén dadas las condiciones pueden solicitar la inscripción quienes sean: Propietarios Poseedores o Explotadores de baldíos.

Excepcionalmente está vigente la Ruta de Protección Colectiva para la inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados en aquellos casos que recaen sobre territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, constituidos con base en lo dispuesto en la Ley 70 de 1993. También, en los casos que amerite, adelantar el trámite para cancelar su inscripción a cargo del Ministerio del Interior.

Otro mecanismo de protección Jurídica para la tierra es la Ruta de Protección individual, creada por el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 cuando una persona había sido ya efectivamente desplazada y solicita la salvaguarda del predio que abandonó a causa de la violencia. Esto, con miras a aportar conceptos, metodologías e instrumentos al servicio de las instituciones y de las comunidades víctimas, en virtud del Decreto 2365 de 2015; asimismo, la ruta individual también pasó a ser administrada por la Unidad de Restitución de Tierras. Al igual que a la ruta urbana, cuyas competencias las fijó la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-1037 de 2006.

Aunado se encuentra la ruta étnica, cuya regulación empezó a hacerse a través de la Ley 1152 de 2007 (declarada inexecutable) y del Decreto 768 de 2008, en armonía con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, le delegan a la ANT el trámite para la inscripción del predio en el RUPTA de aquellos casos que recaen sobre territorios indígenas ancestrales no titulados o sin formalizar. También, en los casos que amerite, adelantará el trámite para cancelar su inscripción.

Por otra parte, se crea el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) siendo este un instrumento que creó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011) en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios que fueron abandonados o que les fueron despojados a las víctimas del conflicto. En este registro también se incluyen los datos del solicitante de la restitución, su núcleo familiar y el contexto de despojo o abandono.

Como parte integral de los mecanismos antes enunciado se encuentra el registro de las medidas de protección a cargo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del círculo registral en el cual se encuentran los predios incluidos en el RUPTA que se encargan de realizar las inscripciones o cancelación de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria del predio correspondiente, después de que la entidad de corresponda emita el respectivo acto administrativo.



3.

INFORMALIDAD DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA



3.1. Índice de Informalidad

El marco legal que define los derechos de la propiedad en Colombia está bien definido, y los actores que intervienen en él están plenamente identificados, sin embargo, en la actualidad se tienen diversas situaciones y problemas de informalidad en la tenencia de la tierra.

Según el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (LGAF) en su análisis en Colombia, las principales causas de la informalidad en el registro de la propiedad inmueble rural, son las siguientes:

1. Existe un serio problema de informalidad en la tenencia de la tierra rural al no contar los poseedores de tierras con un título registrado ni inventariado en el registro de instrumentos públicos. Esto responde en gran parte a un alto grado de desconocimiento de la población sobre los diferentes tipos de derechos sobre la tierra, sus implicaciones y la importancia de formalizar los derechos de propiedad en el registro de instrumentos públicos y en las bases de información catastral.
2. Otro problema surge por la falta de liquidación de las sucesiones, al quedar en el catastro y el registro el propietario anterior, requiriéndose la adjudicación de los predios a los herederos.
3. Es necesario que los resguardos coloniales sean constituidos por ANT y sean incorporados como predios tanto en el catastro como en el registro de instrumentos públicos.
4. Las mejoras, las ocupaciones y las posesiones no se encuentran en las bases de datos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), debido a que solo se inscribieron las existentes hasta el año 1994. El Catastro sí recoge los datos de una parte considerable de las mejoras que se encuentran en los predios, incluyéndolas en la base catastral.
5. En las resoluciones de adjudicación de baldíos, se impone como obligación a los campesinos, su inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, lo que en ocasiones no tiene lugar por falta de recursos económicos, de conocimiento sobre las normas registrales o por simple descuido.
6. En Colombia, la ANT y la SNR han acordado la exención de derechos registrales en aquellas resoluciones de adjudicación de terrenos. La ANT debe anunciar a la SNR cuáles de estas resoluciones son exentas.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a partir del Censo Nacional Agropecuario en 2014 (Resultados CNA, 2016), el número de viviendas rurales tanto en las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) como en las Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA), asciende a 2.104.530 aproximadamente; segregadas así: (i) 191.778 viviendas con usos temporales en el área rural dispersa censada, (ii) 416.909 Viviendas desocupadas en el área rural dispersa censada, y (iii) 1.495.843 viviendas ocupadas en el área rural dispersa censada. Esta cifra de viviendas es aproximadamente el 53% de los predios rurales inscritos al 1° de enero de 2013 según los datos del censo catastral, los cuales hacen a 3.946.376 predios, de los cuales 1.466.591 contaban con título de propiedad; en esta cifra no se incluyen los demás derechos de tenencia que hoy existen como la posesión, la ocupación o nuevas mejoras, lo que arroja como resultado que aproximadamente entre el 40 y 50% de esta cifra reportada de propiedades rurales se encuentren en condición de informalidad para ese período.

Con el propósito de medir el nivel de informalidad del país, se crea el Índice de Informalidad de la propiedad rural, el cual permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra. Este se encuentra dentro de las competencias de la UPRA como una herramienta para el establecimiento del OSPR y adicionalmente sirve como insumo técnico para definir parámetros de planificación, ejecución y control de los procesos de formalización a partir de las funciones dispuestas en el Decreto 4145 de 2011 del MADR.

El índice de informalidad resulta del análisis de información secundaria oficial a partir de la cual es posible estimar aquellos predios con algún indicio de informalidad. Las fuentes de información para su cálculo son: (i) las Autoridades Catastrales (IGAC y Catastros descentralizados) como los responsables de la estructuración de la base catastral nacional; (ii) las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (SNR), de donde se obtienen los registros administrativos que reconocen y soportan los antecedentes registrales de los predios; y, (iii) la ANT, como la entidad que suma los criterios que dan cuenta del avance por parte del estado en la formalización del territorio a partir de los diferentes mecanismos de acceso a tierras; así como la URT, que adiciona la información referente a las sentencias de restitución de tierras.

En este sentido, se parte del supuesto que un predio con presunción de informalidad es aquel que cumple con cualquiera de los siguientes criterios:

Criterio Fijo (Constante):

- **Predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro 2014 (ICARE).**

En la interrelación se identificaron predios que coincidieron en las bases de datos tanto de la SNR como del IGAC, los cuales se denominan, predios con interrelación; por otro lado, los predios catastrales sin interrelación fueron aquellos que por medio de las variables utilizadas no encontraron una pareja en la base de registro, razón por la cual se presume que los mismos tienen alta posibilidad de ser informales.



La Interrelación Catastro-Registro (ICARE) en la actualidad no tiene replica ni actualización anual, de manera que se considera una fuente de datos fija o criterio 'constante'.

Criterios Variables (actualización de información base):

- **Predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral.**
Con base en la información del catastro se clasifican los predios con matrícula inmobiliaria identificada (se presume que cuenta con antecedente registral) y aquellos que no registran matrícula inmobiliaria (se presume que son predios sin antecedente (registral-informal).
- **Predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral.**
Para esta variable, se toman las mejoras en predio ajeno de la base catastral, presumiendo que son posesiones sobre predios de propiedad privada, susceptibles de formalización.
- **Predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI).**
Entendida como la inscripción realizada en el FMI que se hace a favor de una

persona a quien otra, que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia. Según la codificación de la Superintendencia de Notariado y Registro (*Codificación de los llamados códigos '600'*), se consideran los siguientes actos como falsa tradición:

Tabla 1. Naturaleza jurídica - Falsa tradición (ORIP)

Código	Tipo de falsa tradición inscrita en registro
0601	Adjudicación sucesión derechos y acciones
0602	Adjudicación sucesión gananciales
0603	Afectación a vivienda familiar sobre mejoras en predio ajeno par. art. 5°, Ley 258 de 1996
0604	Compraventa de cosa ajena
0605	Compraventa de cuerpo cierto, teniendo solo derechos de cuota con antecedente registral
0606	Compraventa derechos gananciales
0607	Compraventa derechos y acciones
0608	Compraventa posesión con antecedente registral
0609	Declaración de mejoras en predio ajeno par. art. 5°, Ley 258 de 1996
0610	Donación derechos y acciones
0611	Donación gananciales
0612	Patrimonio de familia sobre mejoras en predio ajeno par. art. 5°, Ley 258 de 1996
0613	Remate derechos y acciones
0614	Remate gananciales
0615	Adjudicación liquidación sociedad conyugal derechos y acciones (código adicionado por el art. 1° de la Resolución 2708 de 2001)
0616	Compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral (código adicionado por el art. 1° de la Resolución 2708 de 2001)
0617	Dación en pago de derechos y acciones (código adicionado por el art. 1° de la Resolución 2708 de 2001)
0618	Transferencia de posesión con antecedente registral (creado por la Resolución 0625 de 2002)
0619	Declaratoria de posesión regular, artículo 1°, Ley 1183 de 2008 (código adicionado por el artículo 1° de la Resolución 2205 de 2008)

Fuente: SNR, Resolución 6264 del 14 de junio del 2016.

- **Predios que presumen alguna situación de informalidad con anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI).**

A partir de la revisión de la codificación de la naturaleza jurídica de los predios (Códigos Registrales) en los actos de inscripción en los FMI, se cuenta con otros

códigos viables para incluirse dentro de este criterio y, por ende, en el cálculo de identificación de informalidad a partir de “Registros administrativos”.

Los códigos registrales que se incluyen en el análisis dentro del criterio de ‘Predios con Falsa Tradición’ como presunciones de ‘situación’ de informalidad, son:

Tabla 2. Naturaleza jurídica que presume informalidad (ORIP)

Código	Tipo de naturaleza jurídica
132	Declaratoria de nulidad de escritura pública
145	Prescripción agraria
156	Reversión del baldío
157	Revocación adjudicación baldíos en propiedad colectiva a comunidades negras
449	Iniciación diligencias administrativas por indebida ocupación de baldíos
850	Sustracción de área de reserva forestal protectora
851	Sustracción de área de distritos de manejo integrado
852	Sustracción de área de distritos de conservación de suelos
853	Sustracción de área de áreas de recreación
854	Sustracción de área de reservas naturales de la sociedad civil
920	Loteo
924	Reloteo
927	Predio declarado en abandono por poseedor-ocupante, tenedor o anterior propietario
930	Informe del comité de atención de la población desplazada de poseedor-ocupante o de tenedor de predio
936	Iniciación proceso de clarificación de la propiedad art. 4°, Decreto 2663 de 1991
939	Identidad registral a predio con presunción de baldío
944	Intención de adelantar saneamiento automático (art. 4°, Decreto 737 de 2014)
949	Protección provisional de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales por pueblos indígenas
952	Inicio de procedimiento de revocatoria directa a la adjudicación del baldío por afectación del derecho de dominio (decreto 1465 de 2013)
960	Certificación técnica de ocupación

Fuente: UPRA, Revisión códigos registrales SNR. 2019.

El código registral 132 (Declaratoria de nulidad de escritura pública) debe tener un antecedente claro que demuestre que se va a tratar primero de la enajenación de dominio de un predio y además que sobre el mismo se evidencie que existe algún tipo de falsa tradición, si bien este acto evidencia que es nulo el contrato o acto que se realizó, es importante revisar el código registral del acto anterior determinando que este sí define la informalidad.

Los predios que cumplan con al menos uno de los criterios anteriores y a partir de los cuales se presume la informalidad en el territorio, se suman dentro del número total de predios presuntos informales para cada municipio. Posteriormente se integra la información que permite presumir alguna situación de formalidad de la base de datos de la ANT y URT, y se cruza con la base de datos catastral a partir del criterio o atributo “Cédula Catastral”.

Criterios Variables/Información de gestión:

- Adjudicación de baldíos.
- Conformación y adjudicación de Territorios Colectivos de Comunidades Negras (TCCN) y Resguardos Indígenas (RI).
- Formalización de propiedad Privada.
- Adjudicación de predios del Fondo de Tierras.
- Predios ingresados al Fondo de Tierras a nombre de la nación.
- Predios Restituidos – Sentencias de restitución de tierras.

En este sentido, a partir del resultado de los predios informales, se sustraen aquellos que dan cuenta del avance por parte del Estado en la formalización del territorio a partir de los diferentes mecanismos de acceso a tierras (Información complementaria). Se reorganiza la información de los predios ‘Definitivos’ presuntos informales para cada municipio, segregándose por cada uno de los cuatro criterios mencionados inicialmente. De esta manera se conforma el índice de informalidad municipal en todo el país.

La periodicidad del Índice de informalidad se encuentra dada por la disponibilidad y el grado de actualización de la información catastral y registral. En este sentido, su metodología y estimación no obedece a una periodicidad preestablecida, razón por la que se considera una herramienta de análisis preliminar sobre un momento concreto del país y únicamente sobre predios rurales.

El resultado de este cálculo indica la informalidad en la tenencia de la tierra para el país es del 52,7% para la vigencia 2019. En donde de los 1.121 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 175 presentan entre el 75 y el 100 % de informalidad, 497 municipios entre el 50 y el 75 % de informalidad, 351 entre el 25 y el 50 % y solo 79 entre el 0 y el 25 %, y para los restantes municipios y corregimientos departamentales que complementan el estudio, se tiene que la información tanto registral como catastral es deficiente y se registran como “Sin Información”.



Figura 1. Índice de informalidad departamental

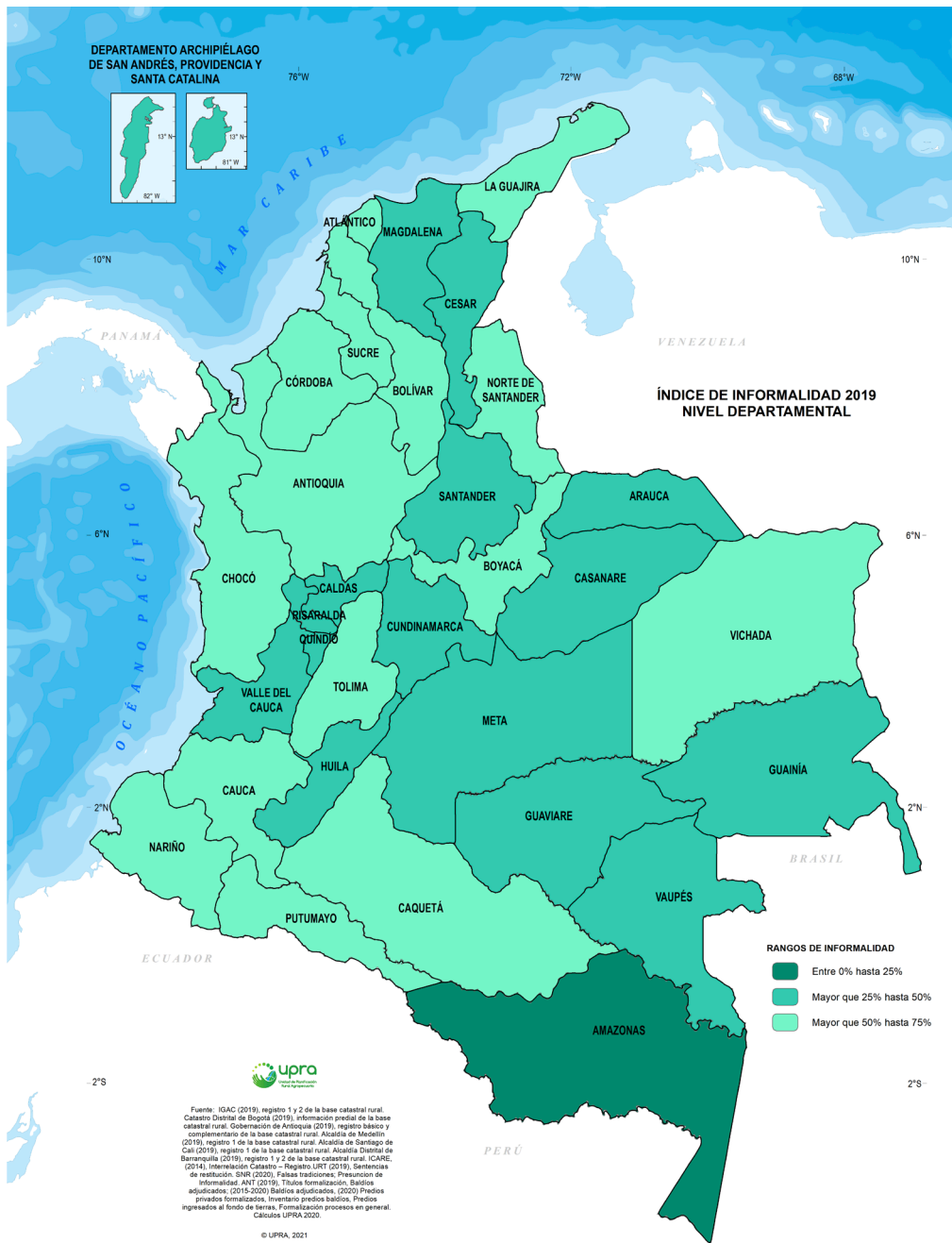


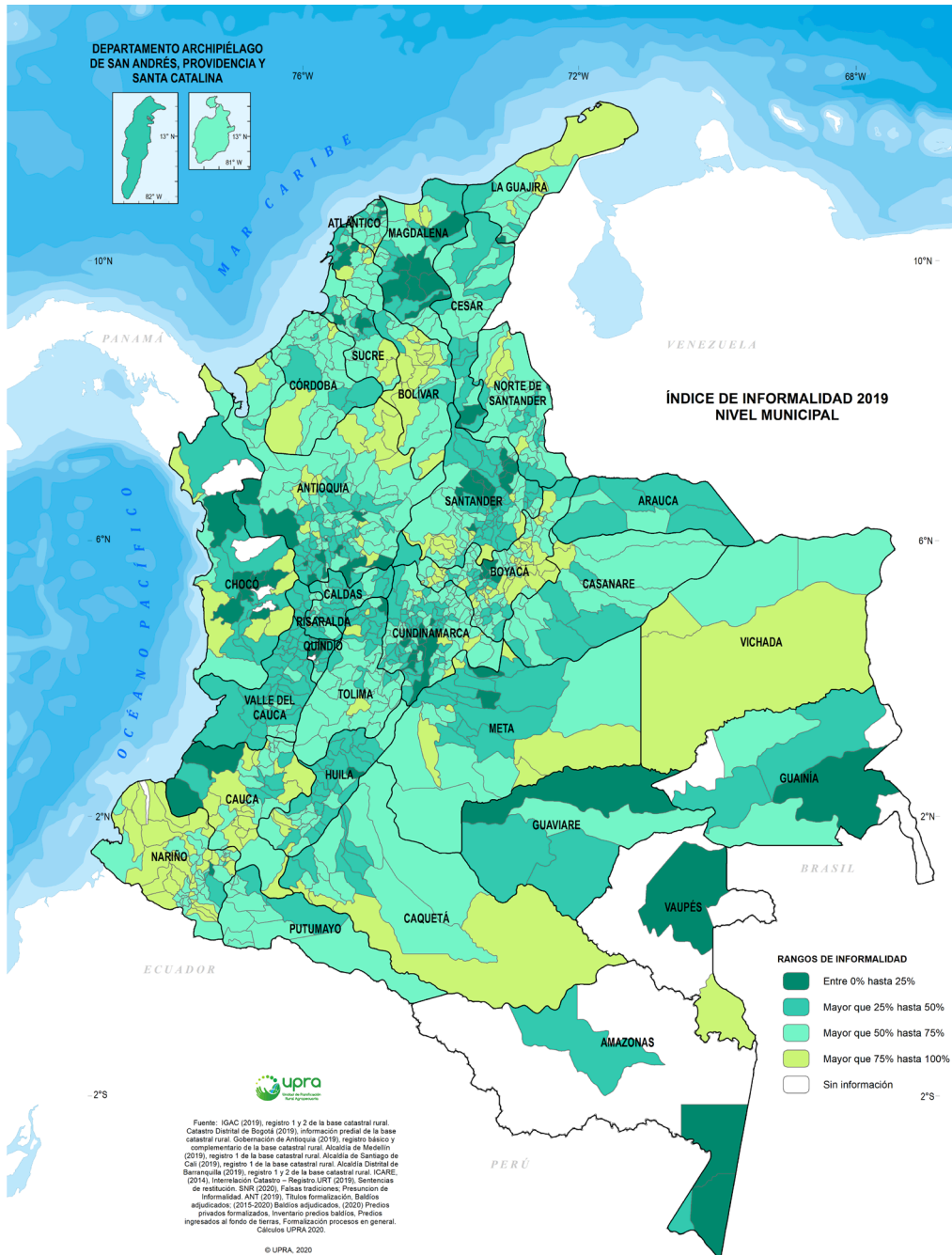
Tabla 3. Principales departamentos en la informalidad nacional

N.º	Departamento	% Informalidad 2019	Predios presuntamente Informales	% de participación nacional
1	Boyacá	63,36	362.408	15,32%
2	Antioquia	51,06	282.819	11,96%
3	Cundinamarca	41,49	282.706	11,95%
4	Nariño	67,91	217.464	9,20%
5	Cauca	66,46	186.912	7,90%
6	Santander	47,21	121.040	5,12%
7	Tolima	57,37	119.108	5,04%
8	Valle del Cauca	42,96	110.843	4,69%
9	Córdoba	59,02	83.481	3,53%
10	Huila	47,35	74.731	3,16%
TOTAL				77,86%

Fuente: UPRA, cálculo Índice de informalidad vigencia 2019 - 2020.



Figura 2. Índice de informalidad municipal



3.2 La falsa tradición

La falsa tradición, es una inscripción realizada en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI) que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se consideran como tal los siguientes actos:

1. Enajenación de cosa ajena.
2. Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales, o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita.

La falsa tradición como situación imperfecta no permite referir la consolidación del derecho pleno de dominio, pues la adquisición viciada continúa de este modo con el nuevo causahabiente. La falsa tradición ha sido analizada por la Superintendencia de Notariado y Registro en varias ocasiones, entre ellas en la Consulta 1477 de 2014 donde señaló:

“El DOMINIO INCOMPLETO se puede determinar por varios aspectos, dentro de los cuales encontramos la falsa tradición y la posesión inscrita (sic).

La falsa tradición es la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble.

Existen varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan la compraventa de derechos y acciones, adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable); mejoras, posesión, enajenación de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota, venta de cosa ajena, remate de derechos y acciones, entre otros. La falsa tradición tiene como características, que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como: enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir servidumbres, propiedad horizontal, entre otros. (Subrayado fuera de texto).

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) a través de sus Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), funge como el organismo encargado

de la administración y registro de la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles la cual se inscribe en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI) de cada uno. Durante el foro ‘Procesos agrarios de saneamiento y titulación de la pequeña propiedad. Estado del arte, prospección y retos’, la SNR señaló que la desactualización catastral y la falsa tradición son los principales problemas asociados a las tierras en Colombia, siendo importante dilucidar la actuación interinstitucional que propenda por la regularización y el progresivo acceso a las tierras por parte de los trabajadores y habitantes rurales, de manera que se les permita beneficiarse de las políticas establecidas por el Gobierno nacional con base en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

3.3 Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Baldíos de la Nación

La imprescriptibilidad de los bienes baldíos es un principio fundamental con el que cuenta el Estado social de derecho colombiano a la hora de administrar adecuadamente las tierras que le pertenecen y dar cumplimiento a la reforma agraria en favor de los sujetos beneficiarios de la misma. En este sentido, la finalidad del Plan Nacional de Clarificación a partir de la sentencia T-488 de 2014 es tener certeza sobre la ubicación y cantidad de bienes baldíos, el denominado inventario que actualmente está en cabeza de la ANT.

Para lograr tal propósito existen complejos retos de orden institucional como la coordinación entre las autoridades administrativas y judiciales, la consolidación de los sistemas de información a nivel registral y catastral, el impacto de las decisiones en la población, y cómo puede materializarse la reforma agraria.

La Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014 expuso públicamente una problemática de gran impacto jurídico e institucional que tiene serias repercusiones en la ruralidad colombiana: la apropiación de bienes baldíos

por medio de procesos civiles de prescripción adquisitiva de dominio. Lo que, para el accionante, Gerardo Escobar Niño, era una afectación a sus derechos fundamentales resultó ser la evidencia de una fallida implementación de la reforma agraria por parte de las autoridades competentes. El accionante señalaba que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) de Paz de Ariporo (Casanare) desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso, libre acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y confianza legítima al no inscribir la sentencia de judicial proferida el 20 de noviembre de 2012 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare), en la que se resolvió declarar la prescripción adquisitiva del solicitante sobre el bien denominado “El Lindanal”.

El argumento central de la ORIP se basó en dar aplicación en lo dispuesto de la Ley 1579 de 2012, Estatuto Registral, que impide que estas autoridades registren terrenos baldíos, lo cual remite necesariamente a lo establecido por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el cual da los parámetros para que se acredite la propiedad privada. En este sentido, el predio objeto de estudio al carecer de antecedentes registrales se presumía baldío. A pesar de que las oficinas de registro no cuentan con la competencia para definir la naturaleza jurídica de los predios, sí pueden concluir que están frente a un bien presuntamente baldío a la luz de su estudio registral. Por ello que sea trascendental el papel que juega la autoridad agraria, pues esta es la que define la naturaleza jurídica de los bienes rurales.

El sentido que sea la autoridad agraria o de tierras la autorizada para definir este tipo de situaciones se remonta a la Ley 135 de 1961 que creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), centralizándose allí toda la política agraria nacional con el fin de materializar la reforma que luego se consolidaría en la Ley 160 de 1994 con la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. En este sentido, la imprescriptibilidad de los bienes del Estado, como denomina la Corte, es uno de los principios predominantes en el marco jurídico colombiano manifestado en el artículo 63 constitucional, el cual expresa que: “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”.



Por esto que para la Corte en su análisis constitucional le resultaba esencial reconocer y reivindicar el carácter, funcionalidad y finalidad que revisten los bienes baldíos en nuestro Estado social de derecho. De tal manera que desconocer dicho principio era una consecuencia con serias implicaciones jurídicas en el diseño institucional y alcance de la reforma agraria a la hora de proteger en favor del accionante los derechos fundamentales reclamados. Así las cosas, la figura de la adjudicación de baldíos planteada en el artículo 65 de la Ley 160 es la materialización del fin distributivo de la propiedad rural, la cual está en cabeza del Estado a través de su autoridad agraria por medio de

un procedimiento administrativo y no de sus autoridades judiciales a través de acciones de pertenencia, esencial para la reforma agraria en favor de los trabajadores agrarios como sujetos de reforma agraria.

Considerando que los baldíos además de inembargables son inajenables, al estar fuera del comercio, y pertenecen a la nación, está que el rol que cumplen dentro del sistema de reforma agraria es el de: “permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella” (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995), enfatizándose en la sentencia T-488 que tal política está orientada en favor de los campesinos y en mejorar “las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social” (Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002).

El estudio constitucional del caso ahondó en los fines de la reforma agraria en función de los baldíos, resaltando los antecedentes jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia en su Sala Civil que coinciden en la “imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía

del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013).

En este orden de ideas, la Corte concluiría en hacer prevalecer el interés público sobre las pretensiones particulares del accionante, lo que llevó a respaldar constitucionalmente la medida adoptada por parte de la ORIP de Paz de Ariporo y en consecuencia revocar el fallo de la acción de tutela de primera instancia, ordenando al entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) que iniciara el proceso de clarificación de la propiedad sobre el predio objeto de discusión y en caso de determinar que se trata de un bien baldío se adelantará el proceso de adjudicación para el accionante siempre que este cumpliera con los requisitos legales.

Teniendo en cuenta que la problemática jurídica planteada trasciende los intereses concretos del accionante y resultó ser de interés nacional, la Corte emitió las siguientes órdenes estructurales a partir de la información suministrada por las entidades involucradas y las inferencias de carácter suprallegal, en los siguientes términos:

- Iniciar la clarificación e identificación de los bienes baldíos del Estado, con la finalidad de: “brindar certeza jurídica y publicidad sobre la naturaleza de las tierras en el país de una forma eficiente”. Tarea en cabeza del entonces INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), como entidad encargada de administrar las tierras baldías de la nación;
- Recuperación de las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia. Al respecto, la Corte ordena a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) que genere una directriz a las oficinas de registro en las que: “a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías (...); b) enumere los supuestos de hecho y derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío (...); y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en los que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío”, y
- Seguimiento y control. Liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como órgano director de la política agraria, el cual estará prestando el acompañamiento al INCODER, la Procuraduría General de la

Nación (PGN) y la Contraloría General de la República (CGR) quienes tienen como objetivo hacer seguimiento a las órdenes impartidas de acuerdo con su competencia.

Como quedó establecido en las órdenes de la Corte constitucional derivadas de la sentencia T-488 de 2014, una de las tareas fundamentales a desarrollar por parte del entonces INCODER era el de identificar los bienes baldíos de la nación a partir del proceso de clarificación de la propiedad, contemplado en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. El Plan Nacional de Clarificación, implícito en el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia T-488 de 2014, implica necesariamente generar un inventario de los baldíos a nivel nacional.

En la actualidad la ANT, continúa trabajando en el marco del plan nacional de clarificación, en donde esperan dar un avance importante con la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad en zonas focalizadas y con el avance del catastro multipropósito.



4.

CONTEXTO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA



4.1 Importancia de la Tenencia de la Tierra

Según el informe de Desarrollo Humano (2011) “La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos”.

Como se mencionó anteriormente, en el país se ha vivido un proceso de concentración y acaparamiento de la propiedad rural, que ha generado en la población rural la necesidad de desplazamiento y abandono forzado de sus tierras, así como el despojo de ellas, por tal motivo la política de tierras debe ir encaminada a modificar esta tendencia, buscando distribuir de forma equitativa las tierras atendiendo de forma preferente la población en pobreza extrema y víctima del conflicto, así como aquellos campesinos con fuerte arraigo y raigambre en los predios.

En virtud de ello y a partir de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016, se definió un punto de partida para la ‘Formalización masiva’ (Punto 1.1.5 del acuerdo) teniendo como prioridad la pequeña y mediana propiedad rural con el propósito de regularizar y proteger sus derechos, es decir, que el Gobierno nacional como garante del no retorno a la violencia como factor resolutor del conflicto relacionado con la tierra, enrutará sus esfuerzos para garantizar los derechos de las personas legítimas dueñas y poseedoras de la tierra. De esta manera y con unas metas definidas, el Gobierno nacional se ha encaminado durante los últimos años en la adecuación de la estrategia para la formalización masiva, tema que se abordó antes de la firma de los acuerdos desde la creación del ‘Programa de Formalización de la Propiedad Rural’ del MADR (Resolución 0452/2012, modificada por Resolución 181/2013) y que posteriormente pasó a ser competencia de la ANT mediante el Decreto 2363 del 2015.

En virtud de interpretar la tenencia de la tierra como la base para encaminar el desarrollo rural y social del país, se circunscriben medidas tendientes a favorecer a la familia rural, la mujer rural, la gratuidad para la formalización de la propiedad (pequeña propiedad rural), adjudicación de baldíos y el saneamiento de la propiedad; así como el beneficio para el acceso a tierras y mecanismos como el crédito y el subsidio para la compra de tierras de manera que se mitigue el establecimiento de minifundios improductivos garantizando la función social y ecológica de la propiedad y el acceso a la tierra por parte de los trabajadores rurales.

Esta problemática se ha tratado con anterioridad, como se evidencia en el documento 3616 de 2009, por medio del cual se dieron los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, donde se reconoce que el acceso a la tierra es uno de los factores primordiales para que la población rural pobre supere su situación.

Según este documento Conpes, buena parte de la Población en Pobreza Extrema (PPE) no tiene acceso a la tierra con vocación agropecuaria: “En general, la PPE explota suelos de mala calidad, con escalas de producción ineficientes y en zonas con baja cobertura de infraestructura. Según el Censo realizado en el año 2005, del 60% de unidades agropecuarias de los hogares rurales que reportaron información se puede afirmar que el 14% corresponde a la PPE, las cuales representa el 13,1% de la superficie destinada a la producción agropecuaria. Asimismo, estas estadísticas indican que el área promedio de los predios de esta población es de 13,7 hectáreas. No obstante, el 65% de los hogares rurales de PPE con unidades agropecuarias tienen predios con menos de una hectárea, lo cual indica que el tamaño de las unidades productivas es relativamente pequeño frente al promedio, representando apenas el 0,09% del área total destinada a la producción agropecuaria”.

Por su parte y a partir de la directriz que establece el Conpes 150 de 2012, el DANE es la entidad encargada del cálculo y divulgación de la medición de la pobreza en el país, y que registró para el año 2018 en su boletín técnico de pobreza multidimensional que este índice para Colombia es de 19,6%, pero

que para la zona rural dispersa y centros poblados se ubica en 39,9%. Es decir que prácticamente el 40% de la población rural constituida en su inmensa mayoría por los trabajadores rurales se encuentra en condición de pobreza. De igual forma se presenta un cambio estadísticamente significativo en la tasa de incidencia de 2,3 puntos porcentuales entre el año 2016 y 2018 para la zona rural dispersa y centros poblados, a partir de lo cual se puede inferir que no solo la condición de pobreza está sujeta al conflicto armado sino a condiciones deficientes para la producción agropecuaria. Por su parte el documento Conpes 3867 de 2016 indica que la incidencia de la pobreza multidimensional es del 88,8% en los municipios con mayor incidencia del conflicto armado.

Este panorama muestra la gran desventaja de los pobladores rurales pobres, a quienes se les debe dar prioridad y mayor acceso a la tierra productiva, sin hacer a un lado el fenómeno de la informalidad de la tenencia de la tierra, en donde la población se encuentra explotando un determinado predio pero este no tiene consolidado sus derechos de propiedad, circunstancia que facilita la usurpación de tierras, y por este motivo quienes están realizando el usufructo de estas áreas de terreno no tienen la suficiente confianza para realizar las inversiones requeridas para mejorar la productividad, y como consecuencia de la informalidad no tienen acceso a los mercados de crédito para realizar inversiones ni menos a los incentivos y programas generados por el Gobierno nacional, lo que genera otro obstáculo para el desarrollo socio-económico del sector.

Reafirmando el rezago social y económico de las zonas rurales, el Conpes emitió el documento 3867 de 2016 para proyectar la 'Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto', encaminada al aprestamiento por parte del Gobierno nacional para la ejecución de la política pública y la intervención sectorial requerida para el logro de propósitos de paz y posconflicto. Dentro de esta estructura programática e institucional a nivel nacional, se hace hincapié en la degradación ambiental como consecuencia del conflicto armado, marcando el contraste entre las zonas urbanas como el motor de crecimiento del país y las zonas de ruralidad marcada en donde persisten los desafíos para el acceso a bienes y servicios básicos con la marcada ausencia del estado como garante de los derechos fundamentales y la provisión de condiciones favorables para el desarrollo rural.



En marco de estos entornos precarios de desarrollo rural y carente de actividades productivas competitivas, el documento Conpes 3867 de 2016, define una relación directa entre el nivel de pobreza y la ruralidad distante de los centros poblados concentrados, así como con la concentración del conflicto armado, el cual se ha dispuesto mayoritariamente en las zonas rurales periféricas del país. Es decir que la ruralidad y el conflicto armado son factores que presumen las mayores tasas de pobreza en el territorio, regiones a las cuales se hace imprescindible incorporar el enfoque territorial en la implementación de la política pública.

Sumado a esto se tiene la falta de interés a la formalización por parte de la población debido a la percepción de estos de los bajos beneficios derivados de la propiedad formal, relacionada con los costos que conllevan la titulación y el registro de la propiedad, teniendo en cuenta la situación de pobreza en la que se encuentran.

Por lo anteriormente expuesto, y a partir de la política de generación de ingresos, el Conpes 3616 de 2009 establece como uno de los objetivos el “Mejorar el acceso de la Población en situación de Pobreza Extrema y/o desplazamiento (PPED) a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos”. Dentro de las estrategias para alcanzar este objetivo se tiene: “Desarrollar un programa específico para la PPED rural que provea una atención integral en los diferentes componentes de generación de ingresos”, y con el propósito de ejecutarla, el Gobierno nacional ha desarrollado mecanismos para la regularización y la seguridad jurídica de los derechos en la tenencia de la tierra. Dichos mecanismos se han encaminado a la resolución de conflictos de tenencia y uso y del fortalecimiento de la producción

agropecuaria como base de la sostenibilidad alimentaria, y los cuales se articularon con la planeación del Gobierno nacional a partir de lo dispuesto en el punto 1.1.8. del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Sin embargo, el desarrollo de esta estrategia debe procurar la generación de una mayor equidad social que permita disminuir las disparidades regionales, donde la participación territorial es fundamental en su implementación aprovechando el conocimiento de los actores en su territorio y creando oportunidades para que los pobladores rurales logren acceder a las políticas, como lo sugiere el punto 1.1.8. del Acuerdo, no siendo casualidad que la desigualdad social, económica, la tenencia de la tierra y su concentración tengan gran fundamento en el conflicto interno nacional de manera que el acceso a la tierra se aborde de entrada en las negociaciones de paz. Es por esto por lo que dentro de la planeación e implementación de los programas se debe promover la participación y el liderazgo de las autoridades y actores locales para poder cumplir de forma más ágil y eficaz con los objetivos de la política pública de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural como punto de partida para la restitución de derechos de la población rural e incentivo a la producción agropecuaria.

4.1.1. La repercusión del desplazamiento por causa de la violencia en la tenencia de la tierra

El fenómeno de desplazamiento forzado por causa de la violencia en Colombia ha estado vinculado a procesos de abandono, despojo de tierras, acaparamiento y concentración de la misma. Adicionalmente la apropiación de la tierra por actores diferentes a sus reales propietarios se ha facilitado por el predominio de los derechos de propiedad no formalizado como poseedores, ocupantes y tenedores, ejercidos generalmente por una población con bajos niveles de ingreso y educación.

En virtud de esta situación, el Gobierno nacional mediante la declaración de ‘Estado de cosas inconstitucional’ instauró la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, mediante el Decreto 2467 de 2005 buscando entre otros, afrontar la vulneración de derechos y principios

constitucionales ligados al desplazamiento por causa de la violencia, de manera que se incentivara el acceso preferente al territorio rural por parte de la población víctima del desplazamiento; en función de esto, se decretan medidas para el acceso progresivo a las tierras rurales mediante el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 250 de 2005, art. 2º, numeral 5.3.4.2).

Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, en su décimo primer informe presentado el 19 de enero de 2009: “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia”, señala que con base en los datos recaudados en la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada - 2008, se estima que la extensión de tierra despojada o dejada en abandono por la población víctima del desplazamiento en Colombia, es de 5.5 millones de hectáreas.

En el año 2015 la Contraloría General de la Nación, a partir de la primera encuesta Nacional de Víctimas (CGR-2013), indica que las tierras despojadas o abandonadas en Colombia producto del conflicto armado interno es de 7,6 millones de hectáreas, pero al incluir la estimación de aquellas personas que no recordaron la cantidad de tierra que fue despojada se tiene una cifra de 7,8 millones de hectáreas.

Por su parte el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en el informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia (2015), indica que aproximadamente 8,3 millones de hectáreas han sido despojadas y abandonadas por la fuerza hasta el año 2015, y donde en el 99% de los municipios colombianos se ha presentado desplazamiento. Dentro de estas cifras, el 87% de la población desplazada procede de regiones rurales y aun de territorios étnicos constituidos. Marcando la dificultad de la población rural para el acceso al territorio aún después de beneficiarse de las políticas de acceso a la tierra implementadas por el Estado.

Parte de esta población perdió el derecho o las expectativas de derecho que ejercían sobre la tierra y otros perdieron la opción del uso de esta como fuente de ingresos, sumado a esto se deben considerar las limitaciones de esta población

para el acceso a los mecanismos de justicia para la protección de estos derechos o de las expectativas de derecho. Lo anterior implica que esta población se encuentra en una situación de mayor riesgo que limita el desarrollo de su potencial productivo y así la generación de ingresos.

Según datos del CONPES 3616 de 2009, basados en el Informe de Gobierno Econometría S.A. - Encuesta a hogares en situación de desplazamiento 2008, de los predios abandonados a causa del desplazamiento forzado entre el 45,3% y 62,6% no tenía título de propiedad.

Tabla 4. Porcentaje de predios abandonados respecto la relación de tenencia del predio por parte de las víctimas.

Tipo de relación con el predio	% de hogares en cada tipo de relación				
	Finca/parcela	Casa/apto.	Lote	Casalote	Otro predio
Propiedad con título	44.9	39.8	35.6	30	27
Propiedad sin título	45.3	54.5	57.7	62.2	40.7
Propiedad comunal o colectiva	4.0	1.2	0.9	3.7	0.6
Otro tipo de ocupación	5.8	4.5	5.8	3.7	31.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Del autor, a partir del Conpes 3616 – Informe de Gobierno Econometría S.A. (2008).

Para el año 2013, la Encuesta nacional de víctimas (período de análisis comprendido entre 1985 y 2013) revela que el 74,4% de los predios abandonados, despojados o forzados a abandonar eran propiedad del grupo familiar victimizado (propiedad con título); el 7,6% corresponde a herederos (propiedad sin título); y el 17,1 % corresponde a otros tipos de ocupación o formas de tenencia de la tierra (Contraloría General de la Nación, 2015).



Tabla 5. Porcentaje de bienes raíces o predios abandonados, despojados o forzados a abandonar según la propiedad y forma de tenencia. (Grupos familiares analizados de 1985 a 2013 – Registro RUV)

Tipo de propiedad	Forma de tenencia de la tierra abandonada, despojada o forzada a abandonar	TOTAL (%)	
Propiedad con título	Con escritura registrada	27,8	74,4
	Otro documento	38,7	
	Sin soporte	33,5	
Propiedad sin título	Heredero	-	7,6
Propiedad comunal o colectiva	Propietario colectivo en territorio étnico	0,3	0,9
	Otro propietario colectivo	0,6	
Otro tipo de ocupación	Usufructuario	5,9	17,1
	Ocupante de hecho	3,0	
	Poseedor	3,2	
	Ocupante de baldío	2,0	
	No sabe	3,0	
TOTAL			100

Fuente: Del autor, a partir de I-Encuesta Nacional de Víctimas_CGR-2013 (Contraloría General de la Nación, 2015).

Con este panorama y con el fin de proteger los derechos de la población desplazada, el país ha generado la normatividad para la prevención, protección y atención a la población afectada, de conformidad con la Constitución Nacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y las políticas nacionales.

Para la atención de esta problemática, se expidió la Ley 387 de 1997, 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, creando por medio del artículo 40 el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, actualmente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Ley 1448 de 2011, artículo 159).

Mediante la Sentencia de la Corte Constitucional T – 821 de 2007, que se connotó el enfoque restitutivo en relación con los derechos a la propiedad, posesiones y patrimonio, en función del derecho a la vivienda, como vinculante a los procesos de acceso a tierras. De manera que las víctimas de desplazamiento forzado,

abandono y despojo de tierras tienen el derecho a que el Estado garantice su derecho a la posesión o propiedad del territorio del cual fueron expulsados¹.

Con el objetivo de restituir y formalizar la tierra de las víctimas del abandono forzado y el despojo con ocasión al conflicto armado, mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)², la cual brinda las condiciones de protección no solo a los terrenos inmersos en la connotación de conflicto, sino también a los sujetos de restitución.

Antes de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la población rural contaba con un mecanismo para la protección de sus derechos como propietarios, poseedores u ocupantes a partir de la creación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia (RUPTA), mediante el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual en su momento era responsabilidad del INCODER y que posteriormente, su competencia pasa a la UAEGRTD como entidad administradora mediante el Decreto 2365 de 2015 y adecuado por el Decreto 2051 de 2016 para articular su funcionamiento. Por medio de este sistema se lleva el registro de los predios rurales abandonados por la violencia, declarados por la población desplazada, y sobre los cuales recae una medida que impide cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de ese bien (procedimiento de protección por ruta individual). Por su parte, el ministerio público suplente la labor de tomar las declaraciones o requerimientos de inscripción y de cancelación en el RUPTA por parte de la población desplazada en los municipios en donde no hay oficinas territoriales de la UAEGRTD.

Asimismo, bajo el principio de colaboración y competencias, el Ministerio del Interior se encarga de realizar la inscripción o cancelación de registro de predios en el RUPTA para los casos que se encuentran inmersos en Territorios Colectivos

1. Cfr. En su ratio decidendi la mencionada sentencia definió la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojados durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas (Pinheiro).

2. Cfr. Artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 en concordancia con los Decretos 4801 de 2011 y 4829 del mismo año.

de Comunidades Negras (TCCN), afrocolombianas, raizales y palenqueras, en conformidad con la Ley 70 de 1993. Y por su parte la ANT se encarga de realizar la inscripción o cancelación de registro de predios en el RUPTA para los casos que se encuentran inmersos en territorios indígenas ancestrales no titulados o sin formalizar.

En conformidad y posteriormente a que la URT se pronuncie (acción resolutoria) sobre la medida de inscripción o cancelación de registros, en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) acorde al círculo registral en donde se ubiquen los predios, debe realizar la inscripción o cancelación de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI) del predio en mención, mediante el procedimiento de protección por ruta individual.

Adicionalmente a partir de la focalización e implementación de la política de restitución de tierras, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011) instauró en complemento al RUPTA (Zonas No Microfocalizadas), el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) como un instrumento que integra la información de las víctimas del conflicto y los predios que abandonaron o de los cuales fueron despojados. Este registro se aplica en las zonas microfocalizadas definidas en virtud de la densidad histórica del despojo, la seguridad y las condiciones para el retorno de la población.

A partir de la inscripción de las personas en el RTDAF y según la viabilidad de su registro, son los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras quienes determinan la procedencia de la acción de restitución en estas zonas microfocalizadas, y en conformidad las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), acorde al círculo registral en donde se ubiquen los predios realizan las respectivas anotaciones de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI).

Según el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada para el 2010, habían protegido 115.494 predios por 107.088 personas, de estos derechos protegidos el 46,09% corresponde a propietarios, el 29,14%, a poseedores, el 18,46% se relaciona con ocupantes de baldíos, los restantes se distribuyen en categorías como la de tenedores y otros.

Para el período 2012-2017 la URT reportó aproximadamente 57.169 solicitudes de restitución procesadas, de las cuales el 24% fueron solicitudes no inscritas en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); el 11,69% corresponde a solicitudes de desistimiento y el 64,31% corresponde a las solicitudes que se tramitaron en conformidad con la etapa administrativa para la asignación de derechos de restitución de tierras (Comisión Colombiana de Juristas, 2019).

Con esta información se evidencia que la informalidad de los derechos de la propiedad protegidos para el 2010 supera el 50%, siguiendo el comportamiento de los datos obtenidos en la Encuesta a hogares en situación de desplazamiento 2008; y por su parte los procedimientos de inscripción de solicitudes en el RTDAF para el período de 2012 a 2017 guardan relación con los datos de los predios abandonados, despojados o forzados a abandonar según la Encuesta Nacional de Víctimas_CGR-2013 con relación a la forma de tenencia, con valores porcentuales cercanos 65-70%. Esta información confirma la necesidad de adelantar estrategias complementarias de titulación y saneamiento de la propiedad, para garantizar mayor estabilidad socioeconómica de la población y seguridad jurídica de derechos y de expectativas de derechos sobre la tierra.

4.2 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), cumple un papel importante dentro de la regularización de la propiedad rural en el país mediante su actuar en la reivindicación de los derechos de la población víctima del despojo o abandono forzado de tierras y brindar seguridad jurídica en dicho proceso. Este restablecimiento de derechos es sin lugar a duda el mayor desafío para la mitigación de la desigualdad social



que ha afectado principalmente a la población campesina, indígena y afrocolombiana en consecuencia en gran parte al conflicto armado ligado al territorio.

En la historia reciente del país se retoma con importancia el reconocimiento de las víctimas del conflicto, a partir del acuerdo logrado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en 2016. En el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera dedica un capítulo para las víctimas del conflicto (capítulo V) en donde se articulan principios de reconocimiento, derechos, participación, reparación, garantías de protección

y seguridad, garantías de no repetición y reconciliación, dentro del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, para reconocer a las víctimas como sujetos de derechos. Bajo este direccionamiento, la restitución de tierras como un punto del acuerdo (punto 1.1.7.) se encauza como uno de los mecanismos para revertir los efectos del conflicto en busca de restituir los derechos sobre la tierra a las víctimas, promoviendo el retorno a los territorios de las comunidades.

El Gobierno nacional, constituyó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) como el instrumento para lograr reintegrar material y jurídicamente las tierras a las víctimas, así como brindarles el acceso a mejores condiciones socioeconómicas que les permitan desarrollar una vida digna y reparar integralmente todos sus derechos vulnerados.

En este entendido, la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), adscrita al MADR como instancia administrativa, y a partir de la cual

se direcciona la política pública de víctimas y restitución de tierras, así como se le encarga la administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Así, las personas en un tiempo no mayor a dos años desde el hecho victimizante, deben efectuar sus declaraciones y registrarse en el RUV, a través del Ministerio Público (Defensoría del pueblo, Procuraduría y Personería) para acceder al programa de restitución de tierras entre otros beneficios en función del restablecimiento de sus derechos como víctimas.

Según los Datos Abiertos de Colombia, se puede tener una percepción de la magnitud del conflicto con respecto al número de víctimas asociadas o vinculadas a hechos relacionados con el desplazamiento desde los territorios rurales y la tenencia de la tierra, a partir de los hechos victimizantes contenidos en el Registro Único de Víctimas; en donde se indica que el país cuenta con 7'830.308 víctimas por desplazamiento forzado, 116.000 víctimas por pérdida de bienes o inmuebles y 8.780 víctimas por abandono o despojo forzado de tierras.

Recientemente la política de restitución de tierras ha tenido oposiciones a su continuidad. Si bien, desde la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras se estipuló la actuación de la UAEGRTD por el término de 10 años, como entidad especializada de carácter temporal (esto es hasta junio del año 2021), mediante el Decreto 1167 de 2018 se estableció que el plazo para realizar la solicitud de inscripción en el RTDAF (Etapa administrativa) por parte de las víctimas era hasta el mes de octubre de ese mismo año; pero el alto tribunal suspendió este decreto provisionalmente con relación al estudio de una demanda interpuesta por la Comisión Colombiana de Juristas, la cual alega que es ilegal darle término dado que la Ley de Víctimas no definió un plazo para la implementación de la política pública de restitución de tierras. Por su parte, el cierre de oficinas territoriales como el caso de la oficina del departamento del Atlántico (2016), genera inquietud sobre la ejecución de la política de restitución en algunos territorios y la reivindicación de derechos a la totalidad de las víctimas registradas para ese territorio, desconociendo que el desplazamiento forzado no cesó con la firma del Acuerdo de Paz.

De igual forma, el Plan nacional de Desarrollo 2018-2022 (Pacto por Colombia, pacto por la equidad) plantea como un reto el evaluar la efectividad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para determinar su renovación o actualización. Se aborda la indemnización económica para la reparación de las víctimas como un objetivo dentro del pacto para la construcción de paz, sin ahondar en el fortalecimiento de la política de restitución en la reivindicación de los derechos de las víctimas del conflicto.

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 2019, la continuidad de los períodos de vigencia contenidos en la Ley 1448 de 2011, fueron ampliados por diez años más como garantía de seguridad jurídica para las víctimas del conflicto armado interno, a quienes cobijan las medidas definidas en la ley. Así las cosas, tal determinación coadyuva el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en aras de la superación de las causas de la transicionalidad, del cumplimiento de buena fe del contenido del Acuerdo Final, el restablecimiento del tejido social, la terminación del conflicto, el tránsito a la consolidación de la paz y la atención a las víctimas bajo los principios de reparación integral, equidad y garantía de no repetición, mediante mecanismos de acceso y distribución equitativa la tierra en favor de la población rural victimizada. En función de esto, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia SU-648 de 2017 ha citado que la restitución de tierras es un derecho fundamental, y como garantía jurídica de las medidas de reparación, es deber del Estado procurar su cumplimiento, así como debe velar por que los hechos victimizantes y las víctimas reales del conflicto no se estigmaticen y connoten como actores o instrumentos políticos.

La defensa política de la restitución de tierras es una prioridad para el Estado colombiano dadas las dificultades en su implementación, y en la medida que se fortalezca la institucionalidad creada para dicho fin, se garantizarán la reparación integral de las víctimas del abandono, despojo y el desplazamiento; así como se promoverá como una herramienta para regularización y el acceso al territorio. Por su parte, la ejecución de la política debe mejorar sus actuaciones en la restitución de tierras, dadas las críticas fundamentadas en el bajo cumplimiento en las decisiones tomadas y el alto porcentaje de sentencias o actos administrativos de no inscripción sobre las solicitudes presentadas (La Tierra Prometida, 2018).

En este contexto y próximo a que la Ley de Restitución de Tierras cumpla una década, las estadísticas de restitución de tierras que reporta la UAEGRT con corte al 31 de marzo de 2020, indican que se han resuelto el 65 % de las 125.613 solicitudes de inscripción presentadas sobre igual número de predios. Estas solicitudes con trámite administrativo finalizado (65 %) representan 81.917 solicitudes, de las cuales 53.180 solicitudes se resolvieron mediante sentencias o actos administrativos de no inscripción, lo que equivale al 42% de las solicitudes totales. De manera que del universo de solicitudes se han inscrito 28.737 solicitudes (22,8%) en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las cuales 21.059 cursan actualmente ante jueces y magistrados.



De forma resolutive y dentro del marco de la Ley de Víctimas, a la fecha en todo el territorio nacional se han proferido un total de 5.680 sentencias por parte de jueces y magistrados civiles del circuito especializado en restitución de tierras. Estas sentencias judiciales que declaran el reconocimiento de derechos de restitución resuelven 11.073 solicitudes que benefician a 31.649 víctimas del conflicto, expresadas específicamente en 4.581 predios con sentencia de orden de restitución que suman un total de 378.112 hectáreas.

Se estima que este avance representa aproximadamente el 3,6% de los predios totales sobre los que se han presentado solicitudes de inscripción de restitución de tierras; siendo estas cifras evidentemente distantes de las estimaciones anteriormente citadas, con referencia al desplazamiento forzado (abandono) y despojo de tierras, las cuales rondan los 8,3 millones de hectáreas (CNMH, 2015).

En contraste, la UAEGRT da cuenta del avance en la reivindicación de derechos a la población víctima del conflicto en donde se tiene el cierre de microzonas con avances del 95% de los casos, que dan cuenta del avance en el estudio de las solicitudes en forma de barrido. Es importante resaltar que el Estado colombiano es el único a nivel mundial que ha registrado procesos de reivindicación de derechos a través de la restitución de tierras a las víctimas en medio del conflicto, situación que aunada a la baja formación catastral de las zonas en conflicto dificulta los procesos de atención a la población en temas de restitución de tierras.

4.3 Extinción del INCODER y la creación de las Agencias

En marco del Programa de Renovación de la Administración Pública (2003) ejecutado para la renovación y modernización de la rama ejecutiva del orden nacional, en el período presidencial 2002-2006, se ordenó la supresión (Decreto 1292 de 2003) del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), creado mediante la Ley 135 de 1961, así como del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA); en busca de ejecutar con celeridad e inmediatez los fines del Estado transversales al sector rural, dando paso a la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) mediante el Decreto 1300 de 2003 del MADR, como el organismo que acogía los objetivos de las entidades suprimidas.

En curso del año 2007 se proyectó la Ley 1152 por la cual se dictaminaba el “Estatuto de Desarrollo Rural” que trasladaba funciones del INCODER a otras entidades, así como planteaba la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Rural y Consejo Nacional de Tierras, estipulando objetivos para el acceso a la propiedad de la tierra y la adecuación de tierras. Pero en el año 2009 esta ley se declaró inexecutable mediante la Sentencia C-175 de 2009 de la Corte Constitucional con fundamento en la omisión de la consulta previa a las

comunidades indígenas y afrodescendientes antes de la emisión del proyecto de ley y dio lugar a la reviviscencia de la Ley 160 de 1994.

En este contexto, los objetivos de la entidad naciente en el año 2003 se subrogaron en el Decreto 3759 del año 2009, de manera que el INCODER reasumió las funciones que habían sido trasladadas a otras entidades mediante la Ley 1152 de 2007. Así, los objetivos establecidos para el INCODER eran inherentes a (i) apoyo técnico y financiero a programas de desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero de propósito común; (ii) brindar el acceso a la tierra y demás factores productivos a los pequeños y medianos productores rurales; (iii) otorgar recursos de financiación, cofinanciación, subsidios e incentivos para apoyar la ejecución de programas de desarrollo agropecuario y rural; (iv) promover actividades de difusión, capacitación, asesoramiento y acompañamiento con relación con el acceso a los factores productivos; (v) promover el fortalecimiento de la actividad pesquera y acuícola; (vi) impulsar proyectos de adecuación de tierras priorizados; (vii) planear y definir programas agropecuarios y de desarrollo rural consolidando la participación institucional, regional y local; y, (viii) Coordinar todas las acciones en el medio rural del Sistema nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establecido mediante la Ley 160 de 1994.

Con fundamento en el Ordenamiento Social de la Propiedad como el mecanismo que dé solución a las necesidades de la población en función de las dinámicas productivas, sociales y jurídicas del territorio rural, el Gobierno nacional definió la “Transformación del Campo” mediante la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’) en donde se priorizó el ordenamiento del territorio rural buscando mejorar la intervención en el mismo a través de los diferentes mecanismos de acceso a tierras y la seguridad jurídica de la tenencia, entre otros. Y así mismo instauró un arreglo institucional integral y multisectorial que propende por la atención especializada de las políticas de ordenamiento social de la propiedad.

De forma articulada, a partir del informe de la Misión para la Transformación del Campo, el Gobierno nacional adoptó sus recomendaciones donde se indicaba, que la funcionalidad del INCODER era muy dispersa y propuso puntualmente su

liquidación bajo la premisa de especializar al MADR en la planeación y diseño de la política y entregar toda la ejecución a entidades adscritas.

Con este precepto, la reforma institucional que debía acoger la nación para abordar los modelos de atención que impulsaran el desarrollo rural del país se consolidó, cuando se estipuló la supresión del INCODER mediante el Decreto Ley 2365 de 2015 y como consecuencia de esto se determinó la creación de dos agencias que desarrollen las funciones y objetivos de la entidad suprimida.

Mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT) cuyo objeto es la ejecución de la política de OSPR, responsable de (i) administrar las tierras como recurso para el desarrollo rural; (ii) de la política de acceso a tierras; y, (iii) gestionar la seguridad jurídica para la consolidación y protección de los derechos de la propiedad rural (función social de la propiedad).

Por otra parte, por medio el Decreto Ley 2364 de 2015, se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) cuyo objeto es la ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, la cual es responsable de (i) Gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo; y, (ii) adelantar programas con impacto regional afines al sector productivo rural.

Adicionalmente, se determinó la creación de una tercera entidad u organismo especializado encargado de promover la consolidación económica, social e institucional y de adelantar intervenciones integrales locales que respondan de manera estructural al limitado desarrollo de las zonas del país afectadas por el conflicto, determinadas como territorios priorizados para promover su reactivación económica competitiva y sostenible, permitiendo su involucramiento en las dinámicas económicas nacionales. De esta manera se conformó la Unidad de Renovación del Territorio (ART), mediante el Decreto Ley 2366 de 2015.

4.3.1 Agencia Nacional de Tierras (ANT)

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) se crea mediante el Decreto Ley 2363 de 2015 como una agencia estatal de naturaleza especial descentralizada de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia y adscrita al MADR. La ANT cuenta con Unidades de Gestión Territorial (UGT) a través de las cuales extiende sus funciones y en general todas sus competencias referentes a las áreas delimitadas del territorio para cada una.

El objeto de la ANT se define a partir de la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR, la cual enmarca la entidad como ente ejecutor de la política a través de la gestión del acceso a la tierra y su seguridad jurídica; el uso del suelo en términos del cumplimiento de la función social de la propiedad; y la administración y disposición de los predios rurales de la nación, como factores sociales y productivos del desarrollo rural.

Este contexto define a la ANT dentro de un marco pragmático encaminado a garantizar el acceso a la tierra a los campesinos que a) no cuentan con tierra, o que es insuficiente para suplir sus requerimientos de autosostenimiento; b) aquellos quienes tienen tierra pero bajo parámetros de informalidad, la ANT promoverá acciones para la formalización de estas propiedades; c) aquellos que tienen tierra bajo parámetros de formalidad, la ANT propenderá por brindar garantías sobre el uso adecuado del territorio en cumplimiento de la función social de la propiedad y la explotación ambientalmente responsable.

A continuación, se relacionan las funciones específicas de la Agencia Nacional de Tierras en el Orden Nacional según el Decreto Ley 2363 de 2015, artículo 4°:

- Ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre el ordenamiento social de la propiedad rural.
- Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



- Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ejecutar en las zonas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la modalidad de barrido, los programas constitutivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural conforme a las metodologías y procedimientos adoptados para el efecto.
- Apoyar la identificación física y jurídica

de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito.

- Validar los levantamientos prediales que no sean elaborados por la Agencia, siempre que sean coherentes con la nueva metodología de levantamiento predial del catastro multipropósito.
- Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.
- Otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno nacional.
- Administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la Agencia.
- Adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley.
- Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los

parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

- Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar.
- Verificar el cumplimiento de los regímenes de limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la ley.
- Delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.
- Administrar los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento.
- Implementar y administrar el sistema de información de los Fondos de Tierras.
- Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.
- Promover procesos de capacitación de las comunidades rurales, étnicas y entidades territoriales para la gestión de la formalización y regularización de los derechos de propiedad.
- Administrar los bienes inmuebles extintos que fueron asignados definitivamente al INCODER por el Consejo Nacional de Estupefacientes con el objeto de implementar programas para el acceso a tierra a favor de sujetos de reforma agraria.
- Gestionar la asignación definitiva de bienes inmuebles rurales sobre los cuales recaiga la acción de extinción de dominio administrados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), para destinarlos a los programas de generación de acceso a tierras, de acuerdo al inciso 2° del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. Para la asignación definitiva se deberán seguir los lineamientos establecidos por el Comité de que tratan los artículos 2.5.5.5.4 y 2.5.5.11.3 del Decreto 2136 de 2015, una vez aprobada la asignación definitiva será la Agencia Nacional de Tierras la titular de la misma.
- Impulsar, ejecutar y apoyar según corresponda, los diversos procedimientos judiciales o administrativos tendientes a sanear la situación jurídica de los predios rurales, con el fin de obtener seguridad jurídica en el objeto de la propiedad.
- Gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015.
- Asesorar a la ciudadanía en los procesos de transacción de predios rurales.
- Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de

tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.

- Concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.
- Ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras.
- Adelantar los procesos agrarios de deslinde y clarificación de las tierras de las comunidades étnicas.
- Delegar, en los casos expresamente autorizados en el artículo 13 de la Ley 160 de 1994, el adelantamiento de los procedimientos de ordenamiento social de la propiedad rural asignados a la Agencia.

En marco de la creación de la ANT y su actuar como ente encargado de la ejecución de la política de OSPR, se estipuló que asumiera las funciones del supreso INCODER de forma especializada y articulada con la centralización del acervo documental del INCODER, diligencia a la cual la Contraloría General de la Nación encontró irregularidades en 2015 y que aún hoy por hoy no se termina de depurar y sistematizar.

Según la información del MADR (2016), la ANT recibió del extinto INCODER un total de 31.589 cajas de archivo que se conforma por la gestión documental de la oficina central y sus 32 direcciones territoriales; y adicionalmente recibió 4.200 bienes del Fondo Nacional Agrario. En este momento se determinó la continuidad en la entrega de archivos administrativos a través de una fiduciaria, al no culminarse la depuración de expedientes y procedimientos administrativos antes de la liquidación de la entidad.

En función de retomar los procesos represados y heredados del INCODER, la ANT define como uno de sus ejes estratégicos la 'Eficiencia en el modelo de atención y operación' encaminando su actuar sobre el diseño permanente y ejecución de un proyecto que permita avanzar en la descongestión del rezago institucional, no solo en la atención por demanda (requerimientos de personas naturales o jurídicas), sino también en la implementación de un modelo de atención por oferta (Barrido predial); proyectando su visión institucional como máxima autoridad de tierras y logrando el ordenamiento social de la totalidad del territorio rural del país para el año 2030.

4.4 Firma de los Acuerdos de Paz

Desde la concepción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015, art. 1º), se enmarca la construcción de país en términos de paz y equidad a partir de una visión de planificación a largo plazo en términos de desarrollo sostenible. De esta manera, el Gobierno nacional refleja la voluntad política de construir país y resarcir la historia de más de 50 años de conflicto interno, bajo el enfoque de goce efectivo de derechos y proyectando la ‘Paz sostenible’ como una de las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Es así como el Estado, para mejorar su capacidad en la intervención integral del territorio en términos de eficiencia, insta la necesidad de adecuar la institucionalidad del sector de Agricultura y Desarrollo rural, determinación que se perfeccionó e instauró, creación de la ANT, ADR y ART, como antesala a la firma del ‘Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’³, como manifestación de la voluntad entre el Gobierno nacional y de las FARC-EP para propender al logro y mantenimiento de la paz en el territorio.

La firma del Acuerdo Final reviste de importancia el desarrollo e implementación de la política pública, la cual debe mediar en el territorio la transición para integrar y materializar las determinaciones definidas en los acuerdos, y con esto fortalecer la democracia, al lograr una mayor inclusión social en el territorio a través de la institucionalidad para solucionar conflictos sociales, beneficiando el sector poblacional más vulnerable por causa del conflicto y encontrarse al margen de los procesos de desarrollo local.

El Acuerdo Final en síntesis se constituye por un total de seis (6) puntos, en donde cada uno define un acuerdo específico fundamentado en la pretensión de transformaciones que favorezcan el establecimiento de una paz estable y duradera, estos son: (i) Reforma Rural Integral; (ii) Participación política:

3. Acuerdo resultado de los diálogos entre delegados del Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), adelantado desde las conclusiones del encuentro exploratorio finalizado en agosto de 2012 (Cuba), continuado en Mesa de Conversaciones en la ciudad de Oslo (Noruega) en octubre de 2012, con continuación en La Habana (Cuba) hasta la suscripción del Acuerdo Final el 24 de agosto de 2016.



Apertura democrática para construir la paz; (iii) Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas; (iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; (v) Víctimas; y, (vi) Mecanismos de implementación y verificación.

De esta manera, el Punto 1 integra primordialmente la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, su planeación y aplicación en el territorio a través del acuerdo “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RIR)”, que promueve la transformación del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. (Acuerdo Final, 2016).

Esta reforma se plantea bajo la premisa de la priorización de las zonas rurales más afectadas por el conflicto y el abandono estatal, de manera que se implemente la focalización territorial en la ejecución de las políticas públicas a través de la intervención de las entidades nacionales y territoriales con especial atención en los territorios más vulnerables. Así, el desarrollo rural integral se integra en un contexto de globalización y desarrollo de políticas por parte del estado bajo el principio específico de la ‘Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra’; el cual, el Acuerdo Final (2016) lo conceptúa así:

“...mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades”.

Con este propósito y de conformidad para la proyección hacia un nuevo campo colombiano, la Reforma Rural Integral (RIR) enmarca tres subtemas:

- Acceso y Uso, Tierras improductivas, Formalización de la propiedad, Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
- Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

La Regularización de la Propiedad Rural y el Acceso a tierras, se relaciona intrínsecamente con el numeral 1.1 del Acuerdo Final el cual define los mecanismos y garantías para el acceso y uso adecuado de la tierra mediante diez puntos a saber:

1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra.
 - Subsidio integral para compra.
 - Crédito especial para compra.
 - Derechos de uso para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria).
3. Personas beneficiarias.
4. Acceso integral (Provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET).
5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.
 - Plan de formalización masiva.
 - Plan de acceso del Fondo de Tierras (Gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural).
 - Crédito y subsidio para compra.
 - Seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra (regularizar los derechos de propiedad, siempre que no haya despojo o mala fe; garantizar la función social y ecológica de la propiedad; Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente; promover el uso productivo de la tierra).
6. Tierras inalienables e inembargables.
7. Restitución de tierras.
8. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria.
9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural.
10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

4.5 Catastro Multipropósito y Barrido Predial

Un catastro con enfoque multipropósito, se define como el componente central de los sistemas de administración de tierras que registra los intereses sobre los predios en relación a su ocupación, valor, uso y urbanización, a la vez que identifica de manera única cada predio; provee integridad espacial; asocia esta información con los datos del registro de la propiedad, incorporando la información sobre la situación legal de los predios, asegurando la consistencia y certeza de los datos de las características geométricas y de las descripciones de las construcciones; a la vez, integra sus sistemas con los demás sistemas de información de tierras; adopta y preserva el principio de independencia legal; facilita el acceso de los usuarios a la información; describe la realidad sobre el uso de la tierra y contiene información de los avalúos catastrales (definición del documento marco conceptual, grupo de trabajo de regulación del IGAC. Anexo No. 1. Documento Marco Conceptual).

Por otra parte, en la resolución 643 de 2018 se define el Catastro multipropósito como aquel que dispone información predial para contribuir con la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales, el ordenamiento territorial y la planeación social y económica (Ley 1753 de 2015). Conformar un sistema que integra y hace interoperable su información con la de los demás sistemas de la administración de tierras y del territorio, incluido el registro público de la propiedad inmueble, a partir de información física, jurídica, material, económica y social que se expresa predialmente mediante derechos, restricciones y responsabilidades.

El Catastro multipropósito, tiene dos tipos de componentes, componentes tradicionales y nuevos, a continuación, se relaciona la descripción de los componentes tradicionales:

- **Componente físico:** Consiste en la determinación del tamaño y forma del predio (área y perímetro), mediante el uso de herramientas cartográficas o topografías.

- **Componente jurídico:** Identifica los derechos de la propiedad, como un registro de bienes reales, básicamente se orienta al esclarecimiento de la tenencia de la propiedad. Este componente debe tener en cuenta la normativa catastral existente.
- **Componente económico:** Consiste en la determinación del valor aplicable a la propiedad sujeta al Catastro multipropósito, hecho generador del impuesto predial.

Los nuevos componentes, se describen así:

- **Componente material:** Busca la identificación de las relaciones de hecho que no constituyen derechos reales, como las posesiones u ocupaciones.
- **Componente social:** Se tiene en cuenta el ciudadano como el centro del catastro multipropósito, haciéndolo partícipe de la planeación y ejecución de los procesos.
- **Componente tecnológico:** Se busca la interoperabilidad de los sistemas por medio de la implementación del modelo LADM (Land Administration Domain Model), el cual es definido por el IGAC como el modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio. Es un esquema conceptual que refuerza la adopción de estándares y componentes estructurales para los sistemas catastrales, evaluados de acuerdo con las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), posibilitando la disponibilidad, accesibilidad, integración y uso de los datos catastrales.

Como apoyo para la implementación de los componentes, el IGAC expidió la Resolución 388 de 2020 y la Resolución 509 de 2020, por las cuales establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.

El Catastro es una necesidad para la gobernanza ya que está directamente relacionado con el mercado del suelo en favor de las finanzas territoriales, y cumple a su vez como instrumento de gestión en la función social de la propiedad, encaminado a favorecer la protección de los derechos de la población como garante de la seguridad jurídica para la tenencia de la tierra. De igual forma, como instrumento favorece la administración y control sobre el uso del suelo conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea de desarrollo sostenible.



En este contexto que enmarca la gobernanza en el territorio, surge la necesidad de contar con información catastral precisa, actualizada y de forma oportuna, que favorezca el diseño e implementación de las políticas relacionadas con el ordenamiento territorial.

Bajo esta premisa, la realidad nacional no es favorable para la gobernabilidad en términos de formación catastral, ya que tan solo el 5,68 % del área del territorio nacional contaba con formación catastral actualizada; el 28,32 % se encontraba sin formar catastralmente; y el 66,01 % del área nacional estaba desactualizada catastralmente. Esto pone en evidencia

la desactualización e inconsistencia de la información tanto catastral como registral en el orden nacional, lo cual ha sido una constante a lo largo del tiempo por más de una década. Este escenario ha sido en gran parte a la incapacidad institucional fundamentada en los escasos, obsoletos e inoperantes mecanismos y sistemas para crear y administrar la información catastral y registral del país (Presidencia de la República, 2019).

En respuesta a esta realidad, la Ley 1753 de junio de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, promueve la implementación de un 'Catastro Multipropósito' que disponga diligentemente de la información y que contribuya a consolidar la seguridad en la tenencia de la propiedad, el fortalecimiento fiscal y brinde bases para el ordenamiento social y territorial. Esta iniciativa se impulsó tras el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, al incluirse como un compromiso dentro de la negociación e instaurando el catastro multipropósito como un instrumento relevante para la Reforma Rural Integral, y el impulso de los programas de OSPR a partir de la formación y actualización catastral e impuesto predial rural (Acuerdo Final, 2016).

El enfoque de la gestión catastral en el país dio un giro trascendental con el documento Conpes 3859 de 2016, por el cual se propone la “Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano”, ya que se pasa de tener un instrumento considerablemente fiscal a tener un catastro con enfoque multipropósito de aplicación transversal a las finalidades del estado en el territorio y su población.

Este documento configuró un cambio importante en la forma en que el estado entraría a atender las necesidades del territorio planteando la adopción de la metodología de barrido predial masivo, particularmente para abordar la regularización de la propiedad en las zonas rurales. Para ello se definió un piloto de prueba que a hoy cuenta con 23 municipios focalizados para su realización entre ellos Ovejas (Sucre), y se sugirió un plan de acción al año 2023 con la idea de instaurar el catastro multipropósito en aproximadamente el 25% del territorio nacional.

En virtud del Conpes 3859 de 2016 y para dar impulso a la consolidación del sistema de administración de tierras se emitió la Resolución 642 de 2018, por la cual se define el modelo para la interoperabilidad de la información del Catastro multipropósito (Modelo LADM) con la finalidad de facilitar la acción institucional de la nación, como instrumento imprescindible para la toma de decisiones en la gestión de la política pública en el ordenamiento territorial.

La necesidad de la interoperabilidad de la información catastral surge del reconocimiento de tres problemáticas que no suple el sistema catastral vigente definidas en el CONPESConpes 3859 de 2016, como son: (i) Las características físicas y económicas de los inmuebles no se reflejan en los avalúos, razón por la cual el ingreso predial percibido por las ciudades de catastros descentralizados es acorde a la realidad comercial de los predios, dejando en evidencia la desactualización y rezago del IGAC; (ii) La cartografía sobre la que se soporta la representación de las unidades prediales no es acorde a los requerimientos técnicos, dado que puede ser completa pero no está actualizada o carece de precisión, escala otros factores técnicos; y, (iii) La interrelación entre la información catastral y registral discrepa una de otra en gran medida, por lo que es necesario la interoperabilidad institucional entre el IGAC, los catastros descentralizados y la SNR.

Para dar alcance a la política pública de catastro multipropósito, el Gobierno nacional aprobó la estrategia de su implementación mediante el Documento Conpes 3958 de 2019, en remplazo del Documento Conpes 3859 de 2016 (Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano). El Conpes 3859 de 2016 permitió el desarrollo de la fase piloto del catastro multipropósito que dio cuenta de la necesidad en consolidar ajustes legislativos para su ejecución, de manera que en el Conpes 3958 de 2019 se define un plan de acción hasta el año 2025 en virtud del aprovechamiento de la información catastral y la institucionalidad del orden nacional y subnacional para ejercer su autonomía territorial en función de dicha información; esto es un modelo de catastro descentralizado y con apoyo de gestores catastrales bajo la dirección de la autoridad nacional catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Bajo esta estrategia, el Conpes 3958 de 2019 propone que el 60 % de la cobertura del territorio nacional cuente con información actualizada para el año 2022, y que posteriormente se logre el 100 % de cobertura del territorio nacional para el año 2025. De esta manera se acogen los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) referentes a la definición del Catastro multipropósito a partir de su utilidad como un servicio público a cargo de los subniveles del Gobierno nacional, específicamente enfocado a la habilitación de la gestión catastral a los subniveles nacionales, en conformidad con lo pactado en el punto 1.1.9 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. De esta forma, el Catastro, deja de tener un único objetivo fiscal, para adquirir su atributo multipropósito, es decir, fuente de información confiable para mejorar el ordenamiento territorial y la creación de políticas públicas en el marco de los ejes de legalidad y equidad del país.

Para este propósito, la implementación de la política debió financiarse recurriendo a recursos del Gobierno nacional y subnacional, así como de la cooperación internacional, específicamente del crédito con la banca multilateral como son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, lo cual se definió mediante el Conpes 3951 de 2018 a través del cual se dio alcance al "concepto favorable a la nación para la contratación de operaciones de crédito externo para financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un

catastro multipropósito rural-urbano”. En este contexto de participación, tanto el Gobierno nacional como las entidades territoriales se articulan en torno a la planeación y seguimiento de las políticas públicas que respondan a la realidad del territorio en favorecimiento de su ordenación y autonomía.

Consecuentemente, el Gobierno nacional expidió el Decreto 148 de 2020, el cual reglamenta el sector administrativo de información estadística, y entre esto la función del catastro, estableciendo sus definiciones, principios, objetivos, intervinientes, obligaciones y regulaciones. Este documento enmarca los arreglos institucionales dispuestos por la política del catastro multipropósito como la (i) habilitación de gestores catastrales; (ii) la integración de Catastro-Registro; (iii) el Sistema de administración de tierras (SAT); (iv) Repositorio de información - modelo de interoperabilidad de información (LADM); y (v) el número único predial registral (NUPRE); los cuales impactarán en el mercado formal de tierras, la simplificación de trámites y por ende en la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Dentro de esta articulación institucional para la implementación del Catastro multipropósito, es importante la labor y papel que cumplen los Gestores Catastrales quienes son las entidades del orden nacional y territorial, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral, que fungen como prestadores del servicio público catastral dentro del territorio nacional. A estos los habilita el IGAC según la reglamentación dispuesta para ello, exceptuando a la ANT que también es gestor catastral en términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Por su parte, otros actores de esta gestión son los Operadores Catastrales, quienes son personas jurídicas, de derecho público o privado que bajo contratación con los gestores catastrales adelantan acciones operativas como insumo la a gestión catastral nacional.

Por otra parte, se entiende por barrido predial masivo (BPM) el conjunto de actividades tendientes al levantamiento y registro de los predios que ocupan la totalidad del territorio de un municipio, de forma continua en espacio y tiempo. Levantamiento y registro que debe realizarse de acuerdo con los estándares de producto y metodologías definidas y adoptadas por las autoridades catastral y registral.

En la resolución 643 de 2018 se define el BPM como el proceso de levantamiento, registro y disposición de información física, jurídica, material, económica y social de propósito múltiple, de la totalidad de los predios de una unidad de intervención territorial, con continuidad en espacio y tiempo. Por lo anterior es una herramienta que facilita la captura completa de la información y la implementación de los procesos de regularización y ordenamiento social de la propiedad rural.



5.

CONTEXTO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA



5.1 Regularización de la propiedad rural

La resolución 128 de 2017 del MADR, define la regularización de la propiedad rural como el conjunto de acciones orientadas por el estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado.

Estas acciones permiten el saneamiento en situaciones jurídicas imperfectas de posesión material de bienes inmuebles, el otorgamiento de un título constitutivo de propiedad de la que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado.

Sin embargo, la realidad de la informalidad en el territorio representada en títulos no registrados, sucesiones ilíquidas, falsa tradición, posesión y ocupación, obligan a los pobladores rurales a realizar actividades que tiendan a solucionar el problema, muchas veces sin el suficiente conocimiento, o sin la adecuada asesoría para lograr el objetivo de convertirse en titulares del derecho de dominio de los predios que poseen, por ende se vuelve un proceso engorroso técnica, jurídica y económicamente.

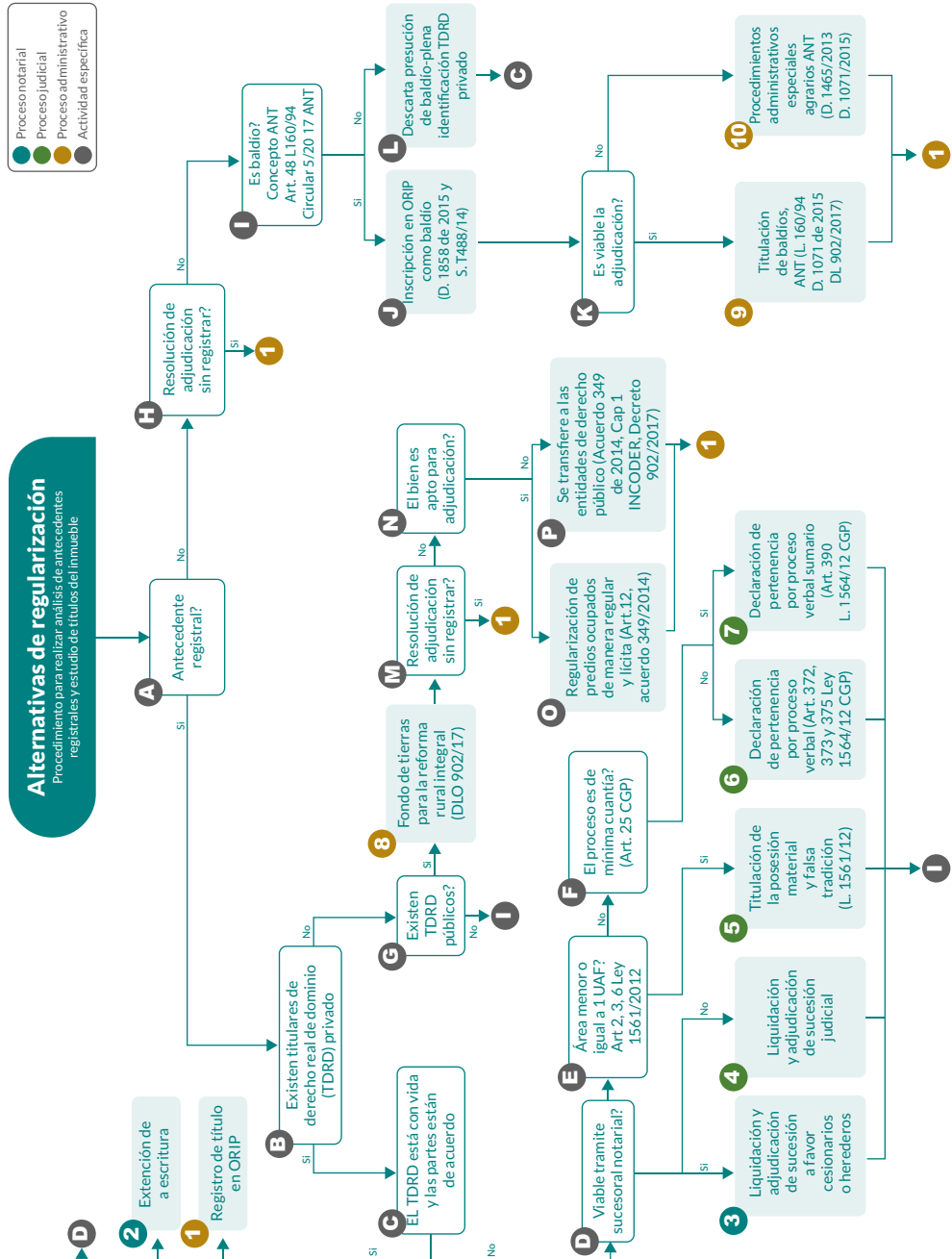
Con el propósito de sanear las situaciones de informalidad de los predios rurales, existen diversas rutas por medio de las cuales la población pueda conseguir el respectivo título que los convierta en propietarios, bien sea haciéndolo de manera individual y directa ante la jurisdicción, o siendo atendidos por la ANT, ya sea por barrido predial en zonas focalizadas o por demanda en zonas no focalizadas.

A continuación, se presentan mediante un flujograma las rutas de las alternativas jurisdiccionales, notariales y administrativas mencionadas anteriormente para regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo a los casos de informalidad. Este

considera los predios de propiedad privada y de la nación; específicamente predios baldíos y bienes fiscales. De igual forma, se relacionan las actividades específicas que llevan a las diez (10) posibles rutas de regularización de la propiedad las cuales se clasifican en administrativas, notariales y judiciales;



Figura 3. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural



Fuente: Elaboración a partir de la Guía de Formalización de la propiedad rural por barrido predial, MADR, 2016.

Tabla 6. Rutas para la Regularización de la propiedad rural-Flujograma

Rutas para la Regularización de la Propiedad Rural – Flujograma	
Item	Descripción
1	Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) Este trámite se surte directamente ante la ORIP siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o bien sea por una escritura pública: 1. Pago del impuesto departamental de registro: Una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos: Una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: - Copia de la escritura. - Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro. 3. Calificación. Efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, de ser procedente se efectúa la inscripción, de no ser así la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). 4. Expedición del certificado: Regresar a la oficina por las escrituras o títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad para cerciorarse de la inscripción de la solicitud, de no ser posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web https://certificadotradicionylibertad.com/ de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.
2	Extensión de la escritura pública: El artículo 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad. Por su parte el artículo 13 del mismo decreto indica que la escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el Notario, con los requisitos previstos en la Ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización. La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o contrato con su denominación legal si la tuviere, y al extender el instrumento velará porque contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.

3	Liquidación y adjudicación sucesión. Conceptualizando la sucesión como el hecho jurídico mediante el cual el conjunto de derechos y obligaciones, de las cuales era titular el causante al momento de morir son objeto de transmisión y que por vía notarial se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores. A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por los Decretos 1729 de 1989 y 2651 de 1991, en lo que respecta a que siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de estos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo. Una vez surtida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos dentro de los cuales debe haber, aunque sea uno mayor de edad y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del Trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos.
4	Sucesión Judicial. Este proceso descrito en el código civil se suscita cuando hay controversia entre los herederos de un causante, los cuales acuden al juez del último domicilio del causante y se puede surtir por un proceso verbal ante el juez competente para ello, se debe presentar una demanda de sucesión, en contra de todos y cada uno de los herederos para que el juez en partes iguales reparta los derechos y obligaciones.

Continúa en la siguiente página



5

Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012).

Este procedimiento especial será aplicable únicamente para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta No., 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos (2) casos concretos:

1. Titulación de la posesión material. Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de "Falsa tradición".
2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título válido registrado con anotación de "Falsa tradición" en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia de titulares de derecho real de dominio (TDRD) registrados.

Requisitos del predio: Establecidos en el artículo 6° de la Ley 1561 de 2012): i. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (artículos 63, 72, 102 y 332 CP.), ii. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (Ley 1448/11 y Decreto 4829/11), entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar.

En cuanto a la demanda y su procedencia el artículo 11 de la mencionada Ley estableció: Los requisitos correspondientes como el poder, Cumplimiento del artículo 6° (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), informe técnico-jurídico, plano topográfico, actas de colindancia, anexos.

Así mismo el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como información previa para la calificación de la demanda (art. 12), a consultar entre otros: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en Riesgo de Desplazamiento, la información administrada por la ANT, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Una vez realizada la actividad anterior procederá a la calificación de la demanda (artículo 13), admitiendo, inadmitiendo o rechazándola demanda, debiendo el demandante, estar muy atento en caso de inadmisión para subsanar.

Ahora, de darse la admisión de la demanda el juez dictará el acto admisorio de la demanda (artículo 14) y con ello procederá i. Medida cautelar oficiosa, ii. Notificación personal demandados, iii. Valla en el predio, iv. Curador Ad litem, es decir los contenidos propios del artículo 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, Traslado de la demanda: 10 días, Fijación de fecha de diligencia: 3 días, Diligencia: 10 días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del artículo 15.

De presentarse Oposición (artículo 16), se correrá traslado de la demanda, se hará necesaria la diligencia de inspección judicial, según principio y proceso de oralidad y se procederá a realizar pruebas periciales.

6	Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario. (CGP) Con la implementación de la oralidad en Colombia la Ley 1564 de 2012 que promulgó el Código General del Proceso establece en su artículo 3° que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías dando en su artículo 390 que por medio de este proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía, salvo aquellos que tengan procedimiento especial, este proceso se desarrolla en dos etapas, una escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y una oral que comprende el desarrollo de dos audiencias los traslados de excepciones de manera oral en audiencias. Lo anterior, sin perjuicio del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso y en atención a lo previsto por el artículo 625 de la misma codificación.
7	Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario. (CGP) Con la implementación de la oralidad en Colombia la Ley 1564 de 2012 que promulgó el Código General del Proceso establece en su artículo 3° que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías en razón a la competencia, los cuales serán procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390 esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos, es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia debe proferirse de manera escrita. Este proceso se surte en dos fases, una fase escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda la contestación y los traslados de las excepciones y una fase oral que comprende el desarrollo de dos audiencias, una audiencia inicial, prevista en el artículo 372 de CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas y una audiencia de instrucción y juzgamiento consagrada en el artículo 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo.
8	Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, regulado por los artículos 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), realizar de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (artículo 27 <i>Ibidem</i>) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso y/o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

9	Adjudicación de predios baldíos – ANT La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por la autoridad de tierras, previa verificación de sus condiciones de los requisitos subjetivos del solicitante y del terreno pretendido en adjudicación, con arreglo a las disposiciones que le correspondan en consideración a lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017 frente al reconocimiento o asignación de derechos a la luz del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017. Este es un procedimiento administrativo de dotación de tierras que sólo podrá adelantar la ANT. La adjudicación salvo las excepciones definidas en el Acuerdo No. 14 de 1995 ratificado por el Acuerdo 08 de 2016 proferido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en lo pertinente el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) en los términos establecidos en la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 de INCORA, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen. Para las restricciones de Adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.
10	Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios. Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (artículo 58 Constitución Política), 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 (artículo 64 Constitución Política). Los procedimientos de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras, se encuentran regulados por el Decreto 1465 de 2013, compilado por el Decreto 1071 de 2015, y considerando lo establecido en el Título 19 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Decreto 1071 de 2015) que reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, junto con lo reglado en el Decreto Ley 902 de 2017: - Clarificación de la propiedad; - Deslinde de tierras de la nación; - Extinción del derecho del dominio; - Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados; - Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos; - Reversión de baldíos adjudicados a EDP. Sumado a lo anterior es de resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios, consta de dos etapas; una administrativa que se tramita ante la Agencia Nacional de Tierras por oferta, demanda o descongestión según sea el caso y la etapa judicial que se surte una vez se de cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la agencia nacional de tierras ante el juez competente en consideración con los artículos 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018.

Tabla 7. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma

Actividades específicas para llegar a las rutas de la regularización de la propiedad rural Flujograma	
Item	Descripción
A	¿Antecedente registral? Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, se emitió la Instrucción Conjunta No. 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR – Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa No. 1 de 2017 junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular No. 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema. El Certificado deberá solicitarse a nombre de la(s) persona(s) que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible.
B	¿Existencia de TDRD predios privados? Es necesario corroborar mediante un estudio de Títulos el Derecho Real de Dominio (TDRD), pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), para poder determinar si se evidencian derechos reales de dominio debidamente inscritos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). La revisión en el antiguo sistema hace referencia a la revisión de los Libros índices de propietarios, tomos de índices de hipotecas y sistema de información registral, de tal forma que no basta la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y complementos del folio. (La Instrucción Conjunta No. 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR –Incoder). Los Titulares de Derecho Real de Dominio pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privado puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.

C	¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo? Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie que el último TDRD en la información registral se encuentra con vida y que exista común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad: - Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa), - La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial), o - La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa). En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha ley.
D	¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial? Una de las características fundamentales para poder dar inicio al trámite sucesoral por vía notarial, es que las partes deben estar de acuerdo tanto en la partición de los predios en cuanto a su cabida y porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión.
E	¿Área menor o igual a una UAF? La Ley 1561 de 2012, establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. A través de este instrumento normativo se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente. El artículo 3° de la citada ley, define que: "Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por la Resolución 041 de 1996. En este orden de ideas, la aplicación de este procedimiento especial, restringe como primera medida, que el predio deba ser menor o igual a una (1) UAF. De igual forma, para poder aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el artículo 6° de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su artículo 2°, en los términos de la Sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014 y la Instrucción Conjunta No. 13 de 2014 (SNR-INCODER), modificado por la Instrucción Administrativa No. 1 de 2017 junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular No. 5 de 2018 de la ANT.

F	¿El proceso es de mínima Cuantía? Con la implementación de la oralidad en Colombia la ley 1564 de 2012 que promulgo el Código General del Proceso establece que, para dirimir los asuntos por competencia en razón a la cuantía, criterio de carácter objetivo que determina la competencia del juez civil, y tiene relación con el valor o trascendencia económica de la relación jurídica; es decir, el aspecto pecuniario; es a diferencia de la materia un criterio cuantitativo descrito en su artículo, así: <i>“Artículo 25. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía:</i> <i>Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV).</i> <i>Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).</i> <i>Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).</i> <i>El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda’.</i>
G	¿Existen Titulares de Derecho Real del Dominio de predios de origen público? En esta actividad, se valorará los casos en que efectivamente existen Titulares de Derecho Real de Dominio y el último que figure registrado corresponda a la Nación (INCORA, INCODER, ANT, MADR, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la Nación o del Fondo de Tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos. En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del INCORA o el INCODER a la ANT, se encuentran en este Fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes ORIPS o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras. En caso de que se evidencie un predio del FNA pero que además existan TDRD privados registrados con posterioridad, se entenderá que el predio ya salió del inventario de la Nación, por ende, se asumirá como un predio privado.

H	¿Existe resolución de adjudicación de baldíos sin registrar? En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder al realizar el respectivo registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. De no existir se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberán tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta No. 13 de 2014 Instrucción Administrativa No. 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2017.
I	¿Es un predio baldío? Concepto ANT. En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo establece la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente: - Cuando exista un título traslativo de dominio por parte del Estado. - Cuando existan títulos otorgados con anterioridad al 5 de agosto de 1994, que estén debidamente inscritos, donde consten cadenas traslaticias de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias.
J	Inscripción en ORIP como baldío. De dar la ANT el concepto de predio baldío se debe realizar la inscripción atendiendo el artículo 57 del Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012) donde se establece que: “Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el INCODER, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la nación – Incoder (...)” (ahora ANT). En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la nación, esta acción podrá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la nación.
K	¿Es viable la adjudicación? En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, estos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por esta razón, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre el mismo, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único sectorial 1071 de 2015 y el Decreto 902 de 2017.

L	Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado: En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe entonces reconocer la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente. Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización más óptima, a partir de la actividad específica "C" del flujograma de rutas.
M	¿Existe resolución de adjudicación de bien fiscal patrimonial sin registrar? Se dará aplicación a los contenidos del título 21 de la parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.
N	¿El bien es apto para adjudicación? El Acuerdo 349 de 2014 "Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo número 266 de 2011", establece que el Fondo presenta dos tipos de predios: los bienes aptos, los cuales son bienes inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria y los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerados aptos. Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.
O	Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP. Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Así mismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.
P	Bien no apto Si el bien no es apto, el dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.

5.2 Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad

Las situaciones jurídicas imperfectas, como se mencionó anteriormente, pueden ser saneadas mediante la ejecución del Procedimiento Único, el cual es adelantado por la ANT actuando por oferta con la metodología de barrido predial en zonas focalizadas y por demanda en zonas no focalizadas, en aras al otorgamiento de un título constitutivo de propiedad de la que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado, que propicie el desarrollo sostenible y que coadyuve a la solución de un problema histórico en la ruralidad colombiana.

La ANT ejecuta la política de Ordenamiento Social de la Propiedad a través de dos modalidades:

- **Oferta:** De acuerdo con el Decreto 2363 de 2015, se consideró que la política de ordenamiento social de la propiedad rural debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita.

Lo anterior teniendo en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

- **Demanda y descongestión:** En la modalidad por demanda la ANT, recibe solicitudes radicadas por ciudadanos a partir de enero de 2016. En la modalidad por descongestión, atiende los procesos de rezago que la ANT heredó del Incoder y el Incora que no han sido resueltos o concluidos.

Para el MADR, el Ordenamiento social de la propiedad, es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la nación, que promueva el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado,

en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural, definición dada en la resolución 128 de 2017.

El Decreto Ley 2363 de 2015 faculta a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para formular, implementar y evaluar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Estos planes están diseñados, para llevar a cabo la atención por oferta y la aplicación del procedimiento único, en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con la UPRA y la ANT. Conforme lo establece la Resolución 130 de 2017 y donde se implemente el barrido predial del catastro multipropósito y la ANT sea gestora catastral.

Los POSPR, están definidos en la resolución 129 de 2017 del MADR¹ como un instrumento operativo que articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y el acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad, y la consolidación del mercado de tierras rurales, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial.

Cabe resaltar que la ANT, por medio de la resolución 740 de 2017, genera una definición diferente de los planes entendiéndolos como: "...un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas localizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica".

1. Artículo 2º, Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural "Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones".

5.2.1 Ruta de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

En el proceso de generación de los planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural están comprendidas las siguientes etapas², conforme lo establecido en los “Lineamientos para la Elaboración, Aprobación y Ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)” adoptados en la Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- **ETAPA DE ELABORACIÓN**

En el desarrollo de la etapa de elaboración la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en conjunto y con la colaboración de las autoridades nacionales y territoriales que estén relacionadas con la administración de la tierra y los habitantes del territorio objeto de ordenamiento, debe adelantar como mínimo las siguientes actividades³:

1. Adelantar acciones de coordinación institucional y planeación estratégica en el orden nacional; recolectar y analizar información pertinente tanto en las dependencias de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como en otras entidades administrativas relacionadas con la administración de la tierra, sobre los predios ubicados en las zonas de intervención rural.
2. Recolectar y analizar la información pertinente para el ordenamiento social de la propiedad de las zonas de intervención, utilizando, entre otras, la metodología de cartografía social.
3. Vincular a los actores públicos y privados interesados de la zona de intervención.
4. Difundir masivamente información clara y pertinente sobre el proceso.
5. Diseñar el plan operativo y hacer los arreglos institucionales necesarios para levantar, procesar y validar la información física y jurídica de los predios objeto de intervención, mediante la metodología de barrido predial.
6. Levantar el censo de potenciales beneficiarios de programas a ejecutar por la Agencia Nacional de Tierras en el marco del ordenamiento social de la propiedad.
7. Resolver situaciones relacionadas con la regularización para la seguridad jurídica de la tierra, susceptibles de trámite inmediato.

2. Artículo 8º, Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3. Artículo 9º, Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

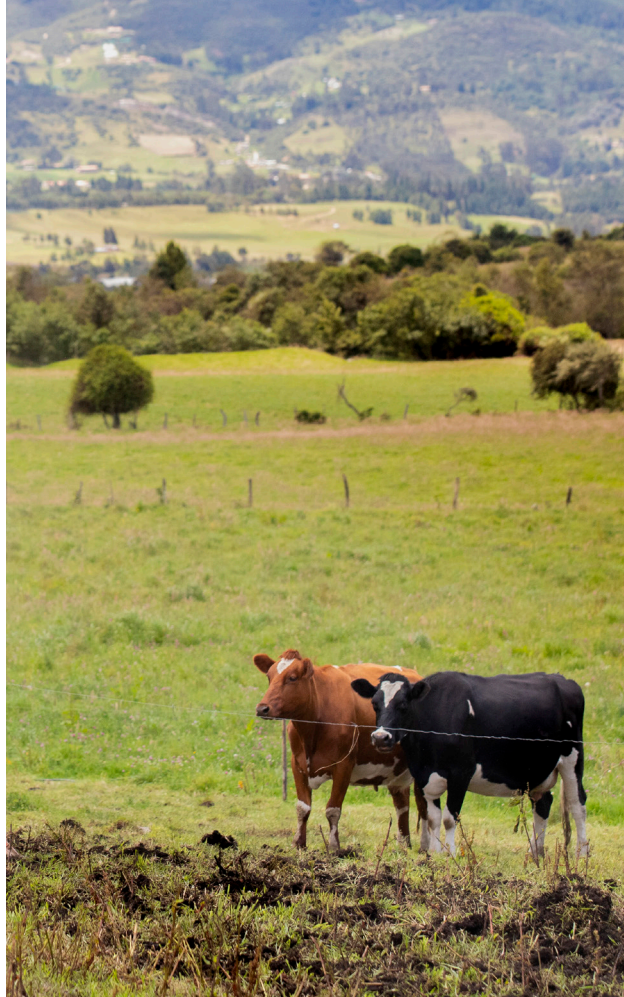
8. Organizar y clasificar toda la información recolectada, levantada y validada; y, categorizar los predios a intervenir según rutas para su trámite.

- **ETAPA DE APROBACIÓN**

Los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR), serán aprobados por el director de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)⁴, y deben contener la información recolectada, levantada y validada durante la etapa de elaboración. No es requisito para resolver situaciones particulares relacionadas con las funciones misionales de la ANT al momento en que la situación haya sido identificada. Una vez sea aprobado el plan de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR) se iniciará la etapa de su ejecución.

- **ETAPA DE EJECUCIÓN**

Durante la etapa de ejecución, se tomarán las decisiones en materia de ordenamiento social de la propiedad a que haya lugar, según las competencias y procedimientos establecidos en las normas vigentes, y se iniciará la implementación de la estrategia de sostenibilidad del ordenamiento social de la propiedad. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) se encargará de realizar las acciones y adoptar las decisiones administrativas necesarias para la adecuada ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR), garantizando la articulación de los programas de la entidad en el territorio. Adicionalmente, la ANT, coordinará la remisión a las autoridades correspondientes, de aquellos casos cuyas rutas de trámite no sean de su competencia.



4. Conforme lo establecido en el numeral 4 del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015.

Figura 4. Metodología, fases de los POSPR



Fuente: ANT. POSP. Subdirección de planeación Operativa 2020

La ANT, por medio de la resolución 740 de 2017, desarrolló la metodología para desarrollar las fases de los POSPR, de la siguiente forma:

Fase de formulación: Comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio, la caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (artículo 3° de la Resolución 740 de 2017).

Fase de implementación: Consiste en la puesta en marcha del plan, mediante el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. En esta fase se ejecutan las acciones propias de la consolidación de la información previa aprobación del POSDPR por el director(a) de la ANT, utilizando la metodología del Catastro Multipropósito que se desarrolla en los siguientes puntos (artículo 5° de la Resolución 740 de 2017):

Barrido predial: Consiste en la visita a la totalidad de los predios rurales, ubicados en la zona focalizada, con el fin de realizar el levantamiento de la información física, jurídica y social.

Actualización del plan: Los resultados del barrido predial, en las veredas determinadas como parte de una unidad de intervención según lo definido en el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, lo integrarán para efectos de su actualización y harán parte integral del mismo para su implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento.

Ejecución de actuaciones administrativas: Se conformarán o complementarán los expedientes correspondientes de cada predio a partir de la información recolectada en el barrido predial, se ejecutarán las actuaciones administrativas, bien sea en el marco de la Ley 160 de 1994 o del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017. Respecto a los procesos iniciados con anterioridad al Decreto 902 de 2017, estos se podrán adelantar durante la etapa de formulación del plan.

Fase de Evaluación y mantenimiento. Comprende las estrategias de seguimiento y evaluación a las actuaciones de la ANT en las zonas focalizadas tendientes al logro y alcance de los objetivos definidos en los respectivos Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

5.3. Sujetos de ordenamiento

Se entienden por sujetos de ordenamiento a todas aquellas personas que sean potenciales beneficiarios programas de acceso y formalización de la propiedad rural, conforme se realice su evaluación de requisitos pueden clasificar como sujetos a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso. Es importante dejar claridad que solo son sujetos de acceso a la propiedad rural las que cumplan los requisitos de las dos primeras.

A. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. (Decreto Ley 902 de 2017; art. 4º)

- Patrimonio < 250 S.M.M.L.V, al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
- No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.
- No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
- No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.
- No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

B. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. (Decreto Ley 902 de 2017; art. 5º)

- 250 S.M.M.L.V < Patrimonio < (700) 250 S.M.M.L.V
- Al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
- No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
- No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana;
- No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y título parcialmente gratuito, quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.



C. Sujetos de formalización a título oneroso.

- Patrimonio al momento de la presentación de la solicitud > 700 S.M.M.L.V.
- No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.
- No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

5.3.1. Registro de sujetos de ordenamiento (RESO)

Entendiendo que los sujetos beneficiarios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad son los trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente, mujeres, personas desplazadas por la violencia y todos aquellos que contempla el primer punto del Acuerdo Final “Hacia *Un Campo Colombiano: Reforma Rural*

Integral". Para la formulación de los planes y la evaluación de la ocupación y distribución del territorio, se hace necesario levantar el censo de potenciales beneficiarios de programas a ejecutar por la Agencia Nacional de Tierras en el marco del ordenamiento social de la propiedad. (Numeral 6 art. 9° de Res. 129 de 2017).

Con la implementación del Decreto Ley 902 de 2017, se crea una herramienta del registro, caracterización y clasificación denominada Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), constituyendo una base para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización de la propiedad en la Agencia Nacional de Tierras.

El ingreso, clasificación y calificación a cargo de la ANT, también tendrá en cuenta la información existente en bases de Datos como: Sisbén, Registro Único de Víctimas, Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, RUPTA y los históricos de solicitudes que se encuentre en Incora, UNAT, Incoder y ANT. Así mismo, en el Ministerio del Interior en las que constan las certificaciones de existencia de comunidades étnicas.

Para asignar la calificación o puntaje para el RESO se tendrán en cuenta las siguientes variables:

- Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar.
- Cuando las solicitantes sean mujeres campesinas.
- Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia.
- Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio o como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución.
- Personas beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra.

- Campesinos que se encuentren en predios al interior de resguardos o reservas constituidas por el Incora que estén pendientes de conversión a resguardos y aquellos que en desarrollo de procesos de resolución amistosa de conflictos hayan llegado a acuerdos con las comunidades indígenas, según conste en actas debidamente suscritas por las partes.
- Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria.
- Experiencia en actividades productivas agropecuarias.
- Pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario cuyo objeto sea la producción agropecuaria, la promoción de la economía campesina, o la defensa del ambiente, con presencia en el municipio o la región.
- Residencia previa o actual en el municipio o región.
- Jóvenes con formación en ciencias o técnicas agropecuarias o ambientales.

5.4 Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017

A fin de cumplir con la Reforma Rural Integral, se hace necesario replantear la forma como se ejecutaban las políticas en materia de acceso y formalización de la tierra, con el objetivo de generar instrumentos que permitan una intervención integrada por parte del Estado en territorio. Históricamente los procesos y los programas del sector eran realizados por demanda totalmente autónomos, conforme a las etapas y tiempos establecidos legalmente, elevando los costos y el tiempo para generar respuesta, lo que complejiza los ejercicios de ordenamiento social.

Por lo cual el Gobierno nacional en el Decreto Ley 902 de 2017 adopta una serie de medidas a implementar para desarrollar labores en territorio por oferta, una es la creación de un solo procedimiento en el cual tras una visita en campo se logren resolver todas las circunstancias que se deban solucionar sin que se pierda el orden lógico.

El artículo 40 del Decreto Ley 902 de 2017, establece que en las zonas focalizadas se aplicará el denominado procedimiento único, de acuerdo con el plan de ordenamiento social de la propiedad rural formulado participativamente, el cual incluye reglas atinentes a la formación de expedientes, barrido predial masivo, corrección administrativa de área y linderos, actas de colindancia, informe técnico jurídico preliminar y RESO.

En las zonas no focalizadas, el procedimiento único podrá iniciarse de oficio, o a partir de una solicitud aceptada por parte de la ANT.

Conforme lo establece el Decreto Ley 902 de 2017 en el artículo 58, dentro de los asuntos a tratar a través del procedimiento único, se encuentran los siguientes:

1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la ANT.
2. Asignación de recursos subsidios o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
3. Formalización de los predios privados.
4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial de dominio sobre tierras incluidas de que trata la ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación.
9. Acción de nulidad agraria.
10. Los asuntos que fueron objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017.

5.4.1. Fases del Procedimiento Único

El Procedimiento Único en zonas focalizadas está conformado por dos fases:

- **Fase administrativa.**

- a. Etapa preliminar: Comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del

Registro de Sujetos del Ordenamiento.

b. Los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 se tramitarán conforme a los manuales operativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, en donde se dará apertura y se abrirá período probatorio.

d. Etapa de exposición de resultados.

e. Etapa de decisiones y cierre administrativo.

- **Fase judicial:**

Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017.

En los casos donde las pretensiones se encuentren fuera de las Zonas Focalizadas, el Procedimiento Único mantendrá las etapas mencionadas anteriormente y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales. (Artículo 61 Decreto Ley 902 de 2017).



5.5 Proceso de formalización de la propiedad rural privada



Con la necesidad de ofrecer una solución masiva para la formalización de la tenencia de la tierra a la población rural vulnerable, MADR, por medio de la Resolución 452 de 2010, crea el programa de Formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora, con el propósito de reducir la informalidad en la tenencia

de la tierra de la población rural, y facilitar acceso de los campesinos a los servicios públicos y privados y a la seguridad jurídica.

Desde este programa se buscaba impulsar y coordinar acciones de apoyo a las gestiones tendientes a formalizar el derecho de dominio de predios rurales privados y el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición; además acciones que permitan acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente.

Con la expedición de la Ley 1561 de 2012, que crea el proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica y sanear la falsa tradición, con el propósito de facilitar la formalización de la propiedad privada a los pobladores rurales que cuentan con escasos recursos y se convierte en una herramienta para el programa de formalización de la propiedad rural.

A partir del primero de enero de 2016 el programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural, pasa en cabeza

de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por medio del decreto 2363 de 2015, como autoridad máxima de tierras de la nación, la entidad será la responsable de la ejecución de los procedimientos y la implementación del programa. Para tal fin la Agencia Nacional de Tierras (ANT) retomó los procesos adelantados dentro del programa por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e implementó la política de ordenamiento social de la propiedad por barrido predial.

Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, se incorpora la formalización de predios privados cuyo sustento normativo era Ley 1753 de 2015 y la Ley 1561 de 2012, y cuyo procedimiento no se encontraba contemplado dentro de la ley 160 de 1994, con el objetivo de regular e implementar el procedimiento único sobre los predios objeto de formalización.

Para esto la ANT mediante acto administrativo podrá otorgar previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente.

5.6 Adjudicación de baldíos sujetos de reforma agraria y sujetos de ordenamiento social de la propiedad

En virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 27 del Decreto Ley 902 de 2017, las personas que se encuentren ejerciendo ocupación de un baldío de la nación, con anterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada norma, tendrán la facultad de escoger el régimen que les parezca más favorable para lograr la adjudicación del inmueble.

Los casos de adjudicación de baldíos, antes de la vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, estaban regulados exclusivamente en el Título XII de la ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, y quienes quieran acceder hoy en día bajo los requisitos establecidos en dichas normas, bajo los parámetros del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017, deberá cumplir con:

- Ser mayor de 16 años de edad.
- Se encuentre explotando las dos terceras partes de la superficie solicitada (corpus cualificado) y demostrar que la explotación adelantada corresponde a la aptitud de los suelos.
- La ocupación y explotación debe comprender un término no inferior a cinco (5) años.
- No tener un patrimonio superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes SMMLV.
- No ser propietario o poseedor, a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional. (Salvo que el mismo no alcance a conformar una UAF, se pueda adjudicar la extensión de predio necesaria para completarla).
- La ocupación debe ser ejercida en terrenos baldíos y que la extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF).
- Estar afectado por alguna prohibición, limitación o inhabilidad legal, para ser sujeto de reforma agraria.
- Presentar solicitud en las oficinas del INCODER (o quien haga sus veces), con los datos básicos: nombre, apellidos, domicilio, documento de identidad, estado civil, nombre del predio, municipio donde esté ubicado el terreno, número de hectáreas, tipo de explotación.

Nota: La población desplazada inscrita 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 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.

Por otra parte, en el Decreto Ley 902 de 2017, para acceder a la adjudicación de los baldíos en régimen de UAF, se debe ser sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o sujeto de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito.

Así las cosas, se establecen importantes diferencias sustanciales ineludibles entre los requisitos que contempla la Ley 160 de 1994 y normas reglamentarias, en contraste con los contenidos en cuanto a los requisitos de los denominados sujetos de ordenamiento social de la propiedad contemplados en el Decreto Ley 902 de 2017.

5.6.2 Restricciones para adjudicación de baldíos

Para la adjudicación de bienes baldíos, se presentan las siguientes situaciones que restringen su titulación:

- De acuerdo a la Ley 1728 de 2014, los predios ubicados dentro del radio de 2.5 kilómetros de explotación de recursos naturales no renovables de origen fósil útiles y aprovechables económicamente, presentes en el suelo y el subsuelo, que no cobijan los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.
- Los predios que se encuentren en colindancia a carreteras del Sistema Vial Nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión determinadas en el artículo 2º de la Ley 1228 de 2008.
- De acuerdo al artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, establece protección especial a la propiedad colectiva de grupos étnicos; pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas; les otorga tres atributos a saber: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.
- Si el predio solicitado en adjudicación se encuentra ubicado en el perímetro urbano, la autoridad de tierras de la nación no podrá realizar el trámite de adjudicación, dado que los baldíos urbanos por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 deben ser cedidos a los municipios.
- Por otro lado, las actividades principales, condicionadas y restringidas en el uso del suelo sean prohibidas o incompatibles con las actividades de destinación



del bien. Asimismo, si el predio está clasificado como amenaza o riesgo no mitigable de acuerdo al artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

- Las sabanas y playones comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles, de acuerdo al artículo 68 de la Ley 160 de 1994.
- Los baldíos reservados o empleados para un uso público, para la prestación de un servicio público, o para el adelantamiento de actividades consideradas como de interés general y de utilidad pública, de acuerdo al artículo 75 de la Ley 160 de 1994. Excepcionalmente la Agencia Nacional de Tierras a través de la transferencia de baldíos por compensación podrá adjudicar bienes baldíos de acuerdo con lo que se reglamente por el Gobierno Nacional de conformidad al artículo 76 de la Ley 160 de 1994 modificado por el artículo 02 de la Ley 1753 de 2015.
- Los cuerpos de agua junto con sus respectivas franjas que comprendan las cuotas máximas de inundación de acuerdo a los artículos 80, 83 y 84 del Decreto 2811 de 1974.
- Los humedales los cuales son considerados como Bien Público, de acuerdo al Decreto 2811 de 1974 - Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y los artículos 80 y 84 de dicho estatuto.
- Los baldíos calificados como reserva territorial del Estado de conformidad con el artículo 107 de la Ley 110 de 1912, los cuales son:
 - Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el aparte c del artículo [45](#).
 - Las tierras baldías donde se encuentran las cabeceras de los ríos navegables.
 - Los lotes intermedios que deben dejarse entre los adjudicados, conforme al artículo [52](#) de la Ley 110 de 1912.
- Una porción de veinticinco mil hectáreas en cada departamento, y de cien mil en cada intendencia, en los lugares que determine el Gobierno”.
- Las áreas protegidas de las categorías de manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la categoría de manejo Parque Natural Regional de que trata el Capítulo 1, Título 2, Parte 2 del Decreto 1076 de 2015, de acuerdo al artículo 63 de la Constitución Política de Colombia y del artículo 13 de la Ley 2a de 1959.
- Las siete zonas declaradas como Reservas Forestales establecidas por la Ley 2a de 1959, de acuerdo al artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 - Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Las áreas arqueológicas protegidas, de acuerdo a la Constitución Política de Colombia en su artículo 63 donde establece que el patrimonio arqueológico de la nación es inalienable, imprescriptible e inembargable.

5.6.3 Derechos de uso sobre baldíos inadjudicables

Los contratos de otorgamiento de derecho de uso sobre la tierra se consolidan como instrumentos jurídicos aplicados por el Estado como alternativa de acceso a tierras, de conformidad con los lineamientos establecidos por los planes de desarrollo en cuanto a ordenamiento social de la propiedad y uso eficiente del suelo. La autoridad de tierras dentro de sus competencias y en congruencia con los cambios que se suscitan de conformidad con las necesidades propias del campo colombiano, se ha visto comprometida en establecer mecanismos que dentro de la normatividad vigente impulsen el acceso a la tierra y su aprovechamiento sostenible.

Con el propósito de dar una solución a ocupantes de los baldíos inmersos en circunstancias de inadjudicabilidad, y que puedan tener un uso específico avalado por la autoridad competente, el Consejo Directivo de la ANT, emite el Acuerdo 058 de 2018, posteriormente modificado por el Acuerdo 118 de 2020. En dichos acuerdos se reglamenta la administración y el otorgamiento de derechos de uso sobre terrenos baldíos inadjudicables de acuerdo con las condiciones técnicas, ambientales, económicas y sociales de cada territorio, bajo la salvedad que no contiene reglas específicas sobre la aptitud, vocación o uso permitido del suelo, para lo cual se deben consultar las normas complementarias ambientales vigentes, de ordenamiento territorial y demás disposiciones legales o reglamentarias.

Las zonas inadjudicables que se regulan son:

- Las sabanas y los playones comunales que periódicamente se inundan como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, modificado por la Ley 1900 de 2018.
- Los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables 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 y/o el punto de explotación petrolera, conforme lo indica la Ley 1728 de 2014.

Son sujetos de asignación de los derechos de uso los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito, fortalecer la producción agropecuaria, entre otras. El derecho puede darse a los sujetos a título gratuito o parcialmente gratuito, en concordancia a los requisitos contenidos del Decreto Ley 902 de 2017. El otorgamiento de derechos de uso puede ser individual o asociativo.

La suscripción de los reglamentos de uso para el otorgamiento de los derechos de uso sobre los playones depende de que los mismos se encuentren de acuerdo con el régimen de restricciones y prohibiciones de las rondas hídricas o de protección de humedales, planes de ordenamiento de cuencas hídricas entre otras normas ambientales e instrumentos de ordenamiento territorial. En cuanto a las sabanas comunales atenderán los regímenes de prohibiciones y restricciones en materia de ordenamiento territorial.

Por su parte, el otorgamiento de derechos de uso sobre predios ubicados en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 solo se podrá dar cuando estén acorde con los actos administrativos que ordenaron la zonificación de estas reservas forestales y estar orientados a actividades de aprovechamiento forestal.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo 118 de 2020 tiene destinación prioritaria en las zonas de afectación por cultivos ilícitos, los contratos de aprovechamiento quedan supeditados a que los ocupantes establezcan un compromiso de erradicación del cultivo ilícito, cuando es el caso de baldíos ubicados en zonas A, B y C de la Ley 2ª de 1959 y ubicados en el radio de 2500 metros alrededor del radio de exploración y explotaciones de recursos naturales no renovables.

El contrato de aprovechamiento se rige por los contenidos establecidos en los artículos 32 y 36 del Acuerdo 58 de 2018, como mínimo deberá contener,

las decisiones de cierre del proceso administrativo, la correspondiente inscripción del acto en la ORIP, la zonificación y ordenamiento de la zona de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, cuando sea el caso, así como los plazos de los contratos o reglamentos de uso.

Es importante indicar que cuando la ANT tenga certeza sobre la naturaleza jurídica y catastral del bien identificado como baldío de la nación no será necesario realizar un proceso administrativo de deslinde agrario para el uso de playones y sabanas. Ahora, si no existe oposición o conflicto alguno podrá autorizarse y suscribirse acuerdos de uso provisionales sobre las áreas que se identifiquen, atendiendo criterios técnicos y ambientales para un correcto uso. De existir conflicto u oposición de terceros sobre la identificación, de ninguna manera podrá otorgarse la autorización de uso o acuerdo provisional, debiéndose acudir a los procedimientos establecidos.

Por otra parte, los ocupantes previos en áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, tipo A, B y C, los derechos de uso serán asignados para aquellos sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito según lo indicado en el Decreto Ley 902 de 2017, excluyendo de toda posibilidad a los nuevos usuarios, exceptuando aquellos que hagan parte de procesos de reubicación, relocalización de áreas de parques naturales y que cumplan como sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito, ya mencionados.

Los contratos que se celebren en estas áreas deben orientarse al aprovechamiento forestal sostenible, en áreas identificadas previamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y rindiendo un concepto técnico previo a la procedencia de la suscripción de los contratos en estas zonas.



En cuanto a las etapas para la asignación de derechos de uso en zonas no focalizadas:

1. Formación de expedientes
 - 1.1. Mesas técnicas
 - 1.2. Socialización inscripción
2. Inscripción posjornadas
3. Visita a predio-identificación de áreas
4. Informe técnico jurídico preliminar
5. Acto de apertura
6. Informe técnico jurídico definitivo
7. Decisiones de cierre del trámite administrativo
8. Fase de seguimiento

En las Zonas Focalizadas se adoptarán las etapas y trámites del procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 y sus normas reglamentarias.

5.7 Proceso de restitución de tierras

El Gobierno nacional expidió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), por medio de la cual el Estado reconoce jurídicamente los daños que han sufrido miles de personas y comunidades por causa del conflicto armado interno, y quienes por ser víctimas de la violencia tienen derecho a que se haga justicia y a obtener una justa reparación.



Esta reparación a las víctimas busca: la restitución de las tierras que fueron despojadas, en los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, la compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución. Adicionalmente busca la rehabilitación a quienes hayan sufrido daños físicos o psicológicos, el reconocimiento de su condición de víctima, que se honre la memoria de los seres queridos asesinados o desaparecidos y garantizar que no se vuelvan a repetir los hechos de violencia.

Con la restitución se pretende garantizar el derecho que tienen las víctimas al restablecimiento de la relación jurídica y material con un inmueble de las cuales se vieron desprovistas por el acaecimiento del despojo o del abandono sucedidos en el marco del conflicto armado interno, siendo beneficiarios el propietario, poseedor u ocupante. Las alternativas a través de las cuales puede concretarse la restitución serán, la restitución del mismo inmueble solicitado por el interesado, o, en caso de no ser posible, a través de la restitución por equivalencia o de la compensación económica, pero, en todo caso, guiadas por un enfoque de justicia transformadora, de la acción sin daño y el goce efectivo de los derechos con enfoque diferencial teniendo en cuenta los postulados del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.

Los pasos que se deben seguir dentro del proceso de restitución son los siguientes:

- a. Realizar la solicitud de inscripción del predio despojado o abandonado en el Registro de Tierras ante la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) y en 60 días, prorrogables por 30 días más, la Unidad Especial de Restitución decidirá sobre la inclusión o no del predio en el registro (artículo 76 de la Ley 1448 de 2011).
- b. Una vez incluido e inscrito el predio en el Registro, la Unidad (o la víctima a través de un abogado) deberán presentar la solicitud de restitución ante el Juez Civil de Circuito especializado en restitución de tierras donde esté

ubicado el bien, y deberá tener la información mínima señalada en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011:

- La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral.
- La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas.
- Los fundamentos de hecho (como sucedieron los hechos) y de derecho (como se soportan en la normatividad existente) de la solicitud.
- Nombre, edad identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso.
- El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio.
- La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos señalados en los dos últimos numerales, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución.

- a. El juez admitirá la solicitud, y si se reúnen los requisitos se adelantará el proceso judicial (artículo 86 de la Ley 1448 de 2011). Si no hay personas que se opongan a la reclamación se dictará sentencia en los términos del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.
- b. Si se presentan, dentro del proceso, personas que se oponen a la solicitud de restitución, estos tendrán la oportunidad de presentar pruebas (artículos 88, 89 y 90 de la Ley 1448 de 2011). En este caso el Juez no decidirá, sino que tramitará el proceso y lo remitirá al Magistrado del Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, especializado en restitución de tierras para que este dicte la sentencia. El Juez o Tribunal, según corresponda, dictará sentencia judicial dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud.
- c. Cuando el fallo sea definitivo, dentro de los tres días siguientes se hará la entrega material del predio a la persona restituida. Si hay terceros en el predio, el Juez o Magistrado realizará la diligencia de desalojo en un término de 5 días (artículo 100 de la Ley 1448 de 2011).
- d. La sentencia podrá ser objeto del recurso extraordinario de revisión, de conformidad con el artículo 354 del Código General del Proceso, cuya competencia

funcional le corresponde a la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia en los términos del numeral 2 del artículo 30 de la norma en cita y el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011. De igual manera, frente a la sentencia que resulte adversa a la solicitud de restitución presentada por el interesado, de la cual conociere el Juez del Circuito Especializado en Restitución de Tierras procederá la consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en los términos del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011.

5.8 Procedimientos administrativos especiales agrarios

Los procedimientos administrativos especiales agrarios tienen como propósito la regulación, ocupación y aprovechamiento de las tierras de la nación, según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, de los recursos naturales renovables, los criterios de ordenamiento y de propiedad privada, buscando resolver conflictos relacionados con la propiedad, uso y aprovechamiento de los predios rurales.

Para cumplir con este propósito se establecen los siguientes procedimientos los cuales están reglamentados en el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015:

- Clarificación de la propiedad.
- Deslinde de tierras de la nación.
- Extinción del derecho del dominio agrario.
- Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados.
- Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos.
- Reversión de baldíos adjudicados a EDP.



Con la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se le asignan las funciones a la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras para adelantar y culminar los procedimientos Agrarios Especiales que fueron aperturados por el INCODER e INCORA y se encuentran aún en curso de actuaciones administrativas y que deban ser resueltos bajo la Ley 160 de 1994.

Así mismo, la Dirección de Gestión Jurídica tendrá la competencia de iniciar y adelantar nuevos procesos agrarios, los cuales a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 estarán enmarcados en la ruta del procedimiento único conforme se establece en el artículo 58 del mismo.

5.8.1. Clarificación de la propiedad

La clarificación de la propiedad es el procedimiento administrativo agrario que está encaminado a cumplir con los siguientes fines:

- Identificar las tierras que pertenecen al Estado, determinar si han salido o no de su dominio y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.
- Establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas, teniendo en cuenta para ello, además, las normas especiales que los rigen (artículos 48, 49, 50, 51 y 85, de la Ley 160 de 1994).

Será realizado por la ANT, en las áreas no focalizadas de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica. En las Zonas Focalizadas los procedimientos serán adelantados en el marco del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad y la oferta institucional.

En todo caso como resultado del proceso se emitirá una resolución final, que solamente podrá declarar, según el artículo 2.14.19.6.2 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, lo siguiente:

- Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble o se refiere a bienes no adjudicables;
- Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal;
- Que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal.
- Que el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada, porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.
- Que el bien inmueble se halla reservado o destinado a un uso público.
- Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable.

En los procedimientos agrarios iniciados antes de la implementación del Decreto Ley 902 de 2017, una vez quede en firme el acto administrativo con el resultado del proceso, si no se solicita la revisión dentro del término indicado, o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuera rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada, la ANT deberá remitir una copia auténtica de la resolución al IGAC, para efectos de formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción.

En cuanto a los procesos que se encuentran bajo el régimen del Decreto Ley 902 de 2017, si no existe ningún tipo de oposición en la etapa administrativa la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrá resolver mediante acto administrativo. Pero si realizadas todas las notificaciones, comunicaciones y traslados a las personas y entidades interesadas, estas presentan oposiciones en las que sustenten y acrediten con las pruebas que consideren pertinentes sus argumentos la

ANT perderá su competencia en la decisión y solo se tomara como una parte del proceso en la etapa judicial aportando las pruebas levantadas en la etapa anterior.

5.8.2. Deslinde de tierras de la nación

Este procedimiento agrario se realiza con el objeto de identificar y acotar 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, la ANT en las Zonas No Focalizadas lo adelantará de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica. En las Zonas Focalizadas los procedimientos serán adelantados en el marco del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad y la oferta institucional.

Serán objeto del procedimiento de delimitación o deslinde, entre otros, según el artículo 2.14.19.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, los siguientes bienes de propiedad nacional:

- Los bienes de uso público tales como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales, así como sus lechos, a excepción de aquellos que según lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 677 del Código Civil, sean considerados como de propiedad privada.
- Las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables.
- Las márgenes y rondas de los ríos navegables no apropiadas por los particulares por título legítimo.
- Las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares por título originario o título traslativo de dominio.
- Las islas ubicadas en nuestros mares que pertenecen al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, ni apropiadas por particulares en virtud de título legítimo traslativo del Estado.
- Las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas alternativamente por las aguas en sus crecidas y bajas periódicas.
- Las islas de los ríos y lagos navegables por buques de más de 50 toneladas.
- Las islas, playones y madre-viejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas de propiedad nacional a que hace referencia el inciso 5° del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

- Los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más.
- Los lagos, lagunas, ciénagas, humedales y pantanos de propiedad de la nación.
- Las tierras desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.
- Los playones a que se refieren los artículos 13 de la Ley 97 de 1946 y 14 del Decreto 547 de 1947.
- Los terrenos de aluvión que se forman en los puertos habilitados.
- Los bosques nacionales.
- Los demás bienes que por ley sean considerados como de propiedad del Estado.

Finalmente, en los procedimientos de deslinde iniciados antes de la implementación del Decreto Ley 902 de 2017, la resolución que culmine el procedimiento de deslinde, delimitará el inmueble de propiedad de la nación por su ubicación, área y linderos técnicos, deslindándolo así de los terrenos de propiedad particular, o determinará las áreas que hayan sido objeto de desecación artificial.

Una vez quede en firme el acto administrativo resultado del proceso, y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, la ANT deberá remitir una copia auténtica de la resolución a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción y posterior a esto, proceder a dar cumplimiento a lo resuelto, adicionalmente deberá enviarse al IGAC, para efectos de formación o actualización de la cédula catastral.

Realizado este trámite, la ANT procederá a ejecutar lo decidido en el acto administrativo, si el ocupante se niega a realizar la entrega voluntaria, se procederá a solicitar el apoyo de las autoridades de policía, para que en un término no superior a diez (10) días se haga efectivo el cumplimiento de la decisión.

En cuanto a los procesos de deslinde que se encuentren bajo el régimen del Decreto Ley 902 de 2017, si no existe ningún tipo de oposición en la etapa administrativa ANT podrá resolver mediante acto administrativo. Pero si realizadas todas las notificaciones, comunicaciones y traslados a las personas y entidades interesadas, estas pueden presentar oposición en la que sustenten

y acrediten con las pruebas que consideren pertinentes sus argumentos la ANT perderá su competencia en la decisión y solo se tomará como una parte del proceso en la etapa judicial aportando las pruebas levantadas en la etapa anterior.

5.8.3. Extinción del derecho del dominio

El procedimiento agrario de Extinción del Derecho del Dominio Privado sobre inmuebles rurales, se realiza con el objeto de transferir a la nación el derecho de dominio de los predios rurales, cuando se encuentre inmerso sobre la totalidad o sobre la porción del inmueble afectado conforme a las causales expuestas en el artículo 2.14.19.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015:

- El incumplimiento de la función social de la propiedad, por inexploración del predio. Esta causal opera respecto de los predios rurales, en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos.
- El incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio. Esta causal opera cuando el titular del predio viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente.

Se entiende que hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables o sobre el suelo, el agua o el aire, cuando a causa de acciones u omisiones imputables al propietario del predio se les destruye, agota, contamina, disminuye o degrada, lo mismo que cuando se produce su sobreutilización o se amenaza la posibilidad de su aprovechamiento futuro.

Las áreas de los predios que se presumen económicamente explotadas, serán aquellas en las que se verifica cualquiera de las actividades que el artículo 1º de la ley 200 de 1936 considera indicativas de posesión agraria:

“ARTÍCULO. 1.- Modificado, Artículo. 2, L. 4 de 1973. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con

ganados y otros de igual significación económica.

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



Adicionalmente se presumen económicamente explotadas las áreas destinadas a la protección de aguas, los suelos y las que estuvieren reservadas con destinación de conservación y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente, la acreditación de esta destinación la debe acreditar la respectiva autoridad ambiental, trámite que debe ser adelantado por el propietario del predio.

La resolución que culmine con el proceso de extinción del derecho de dominio privado, declarará si hay lugar o no a la extinción total o parcial del inmueble a favor de la nación; si la decisión es extinción total, se ordenará la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y los demás derechos reales constituidos sobre el predio, por otro lado si la decisión es la extinción parcial, se deberán señalar de forma clara los linderos correspondientes a la parte del predios cuya extinción se declara.

Una vez quede en firme el acto administrativo con el resultado del procedimiento, si no se solicita la revisión dentro del término indicado, o cuando intentada

aquella la demanda respectiva fuera rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada, la ANT deberá remitir una copia auténtica de la resolución al IGAC, para efectos de formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción.

Adicionalmente existe la figura de expropiación excepcional o de urgencia, establecida mediante el artículo 54 de la Ley 160 de 1994, la cual se podrá realizar cuando por razones de utilidad pública e interés social la ANT estime necesario tomar posesión de un predio o parte de él, por medio del procedimiento establecido en el artículo 33 de la Ley 160 de 1994.

En cuanto a los procesos de extinción del derecho del dominio que se encuentren bajo el régimen del Decreto Ley 902 de 2017, si no existe ningún tipo de oposición en la etapa administrativa la ANT, podrá resolver mediante acto administrativo. Pero si realizadas todas las notificaciones, comunicaciones y traslados a las personas y entidades interesadas, estas presentan oposición en la que sustenten y acrediten con las pruebas que consideren pertinentes sus argumentos la Agencia perderá su competencia en la decisión y solo se tomará como una parte del proceso en la etapa judicial aportando las pruebas levantadas en la etapa anterior.

5.8.4. Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados

El procedimiento agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, tiene como objeto ordenar la restitución de un terreno baldío indebidamente ocupado, bajo las circunstancias expuestas en el artículo 2.14.19.5.2 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015:

- Las tierras baldías que tuvieran la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.
- Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado.
- Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables,

de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER, ahora ANT.

- Las tierras baldías ocupadas contra expresa prohibición legal, especialmente las que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas.
- Las tierras baldías que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión, deslinde, clarificación, o las privadas sobre las cuales se declare extinción del derecho de dominio que se encuentren ocupadas indebidamente por particulares.
- Las tierras baldías que hayan sido objeto de caducidad administrativa, en los contratos de explotación de baldíos, que suscriba el INCODER en las zonas de desarrollo empresarial.
- Las tierras baldías que se encuentren ocupadas por personas que no reúnan la calidad de beneficiarios de reforma agraria en los términos previstos en el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994.
- Las tierras baldías inadjudicables, reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público, que cuenten con títulos basados en la inscripción de falsas tradiciones.

De igual forma, toda forma de ocupación que sea realizada después del 27 de mayo de 2017, fecha de entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, se entenderá como indebida y calificará para recuperación de baldíos.

Se debe tener en cuenta que las personas que a la fecha de entrada en vigencia decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incursas en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre que suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola.

La resolución que culmine con el proceso de recuperación ordenará, si fuere el caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados al Estado;

en este acto administrativo se decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras, siempre que se acredite la buena fe del ocupante.

Una vez quede en firme el acto administrativo resultado del proceso, y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, la ANT deberá remitir una copia auténtica de la resolución a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción y posterior a esto, proceder a dar cumplimiento a lo resuelto, adicionalmente deberá enviarse al IGAC, para efectos de formación o actualización de la cédula catastral.

Realizado este trámite, se procederá a ejecutar lo decidido en el acto administrativo, si el ocupante se niega a realizar la entrega voluntaria, se procederá a solicitar el apoyo de las autoridades de policía, para que en un término no superior a diez (10) días se haga efectivo el cumplimiento de la decisión.

5.8.5. Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos

De conformidad con lo establecido en los incisos 6° y 7° del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, la Agencia Nacional de Tierras tiene competencia para 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.

Este procedimiento tiene como propósito el de revocar de manera directa, dejar sin efecto, 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 correspondiente. Para adelantar el

procedimiento de revocatoria directa, se deberán aplicar las reglas contenidas en el Decreto 1071 de 2015, en los siguientes términos:

Artículo 2.14.19.8.2. Procedimiento. De acuerdo con lo establecido en el inciso 6°, del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, para adelantar el procedimiento de revocatoria directa se aplicará lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 2.14.19.8.3. Efectos. Ejecutoriada la providencia que revoque una resolución administrativa de adjudicación, el predio respectivo vuelve al dominio de la nación con el carácter de baldío, salvo que la causa de la revocación haya sido el reconocimiento, por parte del Incoder, de la calidad de propiedad privada del terreno respectivo.

La decisión que revoca la adjudicación será ejecutable por sí misma en los términos del artículo 89, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o norma que los sustituya o remplace. En ese sentido, en el caso del reconocimiento de baldío del predio objeto de la revocatoria, en la decisión que revoca se dará la orden para la restitución del bien dentro del término de diez (10) días, vencido este término se procederá al desalojo, para lo cual se podrá requerir del apoyo de las autoridades de Policía, sin que para ello se haga necesario la recuperación de su posesión a través de una acción posesoria, así como tampoco del desarrollo de un proceso de recuperación de baldío indebidamente ocupado⁵.

5.8.6. Reversión de baldíos adjudicados (caducidad administrativa)

Tradicionalmente, el procedimiento administrativo especial agrario de reversión de baldíos adjudicados, tenía como objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la nación, cuando se hubiere comprobado la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se haya producido la adjudicación o no se hubiere destinado para los fines que se hubieren previsto; esta procedía en los siguientes casos:

5. Cfr. Título 19 - 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, Capítulo 8.



- Cuando el adjudicatario particular o la entidad de derecho público infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- Cuando el particular incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación. Estas obligaciones y condiciones incluyen el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de baldíos.
- Cuando el adjudicatario dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos.
- Cuando la entidad de derecho público no destine el terreno baldío adjudicado a la construcción de las obras de infraestructura cuyo objeto sea la instalación o dotación de servicios públicos, o el desarrollo de la actividad declarada por la ley como de

utilidad pública e interés social, o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello.

- Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, por autorización de la ley.

Las obligaciones y condiciones bajo las cuales se realiza la adjudicación de baldíos son las siguientes:

- Los requisitos para ser adjudicatario de baldíos, establecidos en los artículos 71 y 72 de la ley 160 de 1994.
- La prohibición al adjudicatario de tierras baldías de enajenar a otra persona una extensión mayor a la que se encuentre determinada como rango superior de la unidad agrícola familiar para el respectivo municipio, conforme al inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.
- La prohibición de aportar a sociedades o comunidades terrenos adjudicados como baldíos, si con dicha extensión esas personas jurídicas consolidan la

propiedad en áreas que superen el tamaño máximo fijado por la ANT, para las unidades agrícolas familiares en el municipio correspondiente.

- El fraccionamiento del terreno baldío adjudicado, en extensión inferior a la de la unidad agrícola familiar señalada para el municipio donde se encuentre situado el inmueble, sin solicitar la previa autorización de la ANT, según el inciso once del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.
- La limitación prevista en el artículo 73 de la Ley 160 de 1994, consistente en no poder gravar con hipoteca el predio titulado, dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación, sino únicamente para garantizar obligaciones crediticias destinadas a financiar la explotación agropecuaria del inmueble.
- La prohibición de dedicar el terreno adjudicado a cultivos ilícitos.

Finalizado el procedimiento, con fundamento en las pruebas recolectadas la ANT, procederá a expedir la resolución mediante la cual declarará si hay lugar o no a la reversión al dominio de la nación del predio adjudicado. En esta resolución se fijará el plazo que se concede para hacer la devolución del predio a la ANT, y se ordenará el pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda reconocer por concepto de mejoras al titular del dominio.

No obstante, de conformidad con el artículo 85 del Decreto Ley 902 de 2017, se derogó el inciso 4 del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, de modo que únicamente se encuentra vigente para la aplicación de este procedimiento administrativo especial agrario, lo pertinente a las adjudicaciones realizadas a entidades de derecho público (artículo 68 de la Ley 160 de 1994).

6.

PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A TIERRAS



Los programas de acceso a tierras están diseñados para la población rural, que no tiene en la actualidad disponibilidad de tierras para su explotación y se diferencia de la adjudicación, ya que el aprovechamiento económico de los predios es posterior a la adquisición del bien por parte del beneficiario, se realiza de manera dirigida por el Estado por lo cual se requiere que dé la formulación de proyectos productivos que estimen las condiciones técnicas de los predios y la capacidad del adjudicatario.

Con la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), los mecanismos de acceso a tierras quedaron dentro de sus competencias en cabeza de la Dirección de Acceso a Tierras. Así también, mediante la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 en el cual se establece la implementación del procedimiento único, se definieron como sujetos beneficios de Acceso a Tierras a aquellas personas que cumplieran con las condiciones estipuladas en el artículo 4°. “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito” y el artículo 5°. “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito” de mismo decreto.

6.1 Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT)

El Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) establecido en el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, se define como un aporte estatal que podrá ser hasta del 100% del bien inmueble privado no reembolsable no superior a la Unidad Agrícola Familiar (UAF), dicho subsidio será determinado por la ANT conforme lo dicten los lineamientos y criterios establecidos por la UPRA. Las funciones relacionadas con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas.

El subsidio o el valor del bien inmueble será asumido por el presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En las zonas focalizadas, se realizará con posterioridad al levantamiento de la información física y jurídica (catastro multipropósito), y en las Zonas No Focalizadas o donde no se hayan realizado labores de Catastro multipropósito se tendrá en cuenta el avalúo catastral para determinar el valor real comercial del predio.

Si el área del predio llega a presentar diferencias de área del levantamiento topográfico con respecto de la información jurídica que soporta el predio, la ANT deberá advertir de la diferencia encontrada al vendedor y al adjudicatario, a fin de que se realicen las correcciones de cabida y linderos. Si se advierte la diferencia y las partes no están interesadas en realizar la corrección, pero manifiestan el deseo de continuar con la negociación, la ANT debe continuar con el trámite fijando el valor del bien inmueble.

Los beneficiarios serán elegidos conforme lo dictan las disposiciones del procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017, fijado el valor del subsidio la ANT procederá a realizar las siguientes acciones sin que genere ningún costo al solicitante:

- La ANT con el Banco Agrario de Colombia abrirá las cuentas individuales en favor de los beneficiarios seleccionados.
- La ANT conformará el Registro de Inmuebles Rurales (RIR), con aquellos predios que cumplen todos los requisitos necesarios para ser adquiridos con los recursos del subsidio para ofertarlo al beneficiario del subsidio. Estos predios también pueden ser predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. En el caso de que el predio corresponda a uno del Fondo de Tierras el beneficiario deberá manifestar su voluntad de sustituir el subsidio por la adjudicación.
- Los beneficiarios podrán solicitar la compraventa de un predio de su elección que no reposa en el registro, caso en el cual la ANT adelantará los estudios necesarios para verificar la viabilidad técnico-jurídica del predio.
- Una vez elegido el predio, la ANT girará al beneficiario los recursos necesarios para hacer efectivo el pago del inmueble.
- Mediante acto administrativo la ANT declarará la tolerancia de la condición resolutoria y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos.



6.2 Compra directa

Por medio del Capítulo VI, de la Ley 160 de 1994, específicamente en su artículo 31, se da la posibilidad a la ANT, de adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

- Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.
- Dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes.
- Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

Con la liquidación del Incoder, el Decreto Ley 2363 de 2015 faculta a la ANT Adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley. Una vez se realice el procedimiento de adquisición por negociación directa o por expropiación, a tierras o mejoras de propiedad de los particulares, los bienes entrarán al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, y por medio de este serán adjudicados.

6.3 Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral

Por medio del Decreto Ley 2363 de 2015 que creó la ANT le fueron delegadas las funciones para la administración de los bienes que hubieren pertenecido al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos del Incoder, así como la administración de los fondos de tierras y la implementación de un sistema de información que sirva de inventario de bienes del cual debe disponer



la entidad para adelantar programas que ayude atender las necesidades de los campesinos, y trabajadores agrarios sin tierra.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el Título III del Decreto Ley 902 de 2017, se crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, como un fondo especial que operará como una cuenta sin personería jurídica, que será administrada por la ANT, y contará con los siguientes recursos:

1. Los recursos del presupuesto que le aporte la nación.
2. Los recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces.
3. El producto de los empréstitos que la nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley.
4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras (ANT), producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene.
5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones.
6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.
7. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras.
8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación.
9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, conforme a lo establecido por la Ley 1776 de 2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES.

10. Los recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional que se destinen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo.

Así también, a diferencia del Fondo Nacional Agrario, el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral tendrá dos subcuentas que, así como la cuenta general serán administradas por la ANT, esto con el fin de teneres especificados los bienes y recursos destinados a comunidades y pueblos étnicos y lo que era para población campesina en general.

La subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales estará conformada por los siguientes bienes:

- Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT.
- Los predios rurales que reciba del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Incora.
- Los que sean transferidos por parte de entidades de derecho público.
- Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.
- Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables.
- Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.
- Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente.
- Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras.

- Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras¹.
- Los bienes inmuebles rurales que sean transferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6° del Decreto legislativo 1856 de 1989. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando se requiera para adelantar respecto de ellos procesos de restitución y/o compensación.

La subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas estará conformada por los siguientes bienes:

- Los recursos monetarios de las fuentes señaladas en el presente artículo que serán destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley.
- Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4° del presente decreto ley.

Podrán ser beneficiarios de derechos a las tierras de la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, aquellos sujetos que cumplan con las condiciones propias de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito, estos serán priorizados según su condición de vulnerabilidad conforme a su calificación en el RESO (como lo establece el procedimiento único), de forma que quienes hayan obtenido un mayor puntaje recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros.

1. Cfr. Artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017 en concordancia con el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015.

La ANT consultará a los posibles beneficiarios las diferentes formas de acceso tierras conforme con los recursos que tenga disponibles y si identifica en el POSPR que no hay disponibilidad de tierras dentro del Fondo en la zona, deberá informar al beneficiario que puede optar por el SIAT y la asignación del subsidio se hará conforme a su reglamentación.

Asignados los predios disponibles en el fondo conforme a los puntajes del RESO, los potenciales beneficiarios deberán suscribir un acta de aceptación de dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de la asignación, de lo contrario se entenderá que desisten de su aceptación.



Se realizará el acto administrativo de apertura conforme lo establece el artículo 68 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual deberá informarle al potencial beneficiario, la identificación física y jurídica del predio seleccionado (no superior a la UAF) y teniendo en cuenta el informe técnico-jurídico y demás pruebas recaudadas ordenará:

1. Inscribir los potenciales beneficiarios en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), con indicación de su categoría y calificación.
2. Abrir la actuación administrativa.
3. Notificar el acto administrativo al potencial beneficiario en los términos del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.
4. La comunicación que indique al potencial beneficiario la obligación de comparecer a notificarse, podrá indicar un punto de encuentro común para ese propósito, distinto al de ubicación de la Unidad de Gestión Territorial, para efectos de un punto de fácil acceso para los interesados en la zona.

El acto administrativo de cierre será preferido a los 15 días hábiles siguientes a la exposición pública de los resultados del análisis de las pruebas recaudadas,

en este la ANT ordenará la adjudicación del predio en favor del beneficiario, dicha resolución de adjudicación debe contener la identificación del predio, las obligaciones y derechos del adjudicatario, las condiciones para su enajenación, las causales de incumplimiento, la referencia expresa a la potestad de la ANT para decretar la caducidad administrativa.

En la Zonas Focalizadas por el Catastro multipropósito, la regularización de ocupación de predios del Fondo Nacional Agrario iniciados con anterioridad al 29 de mayo de 2017 se resolverá conforme al Acuerdo número 349 de 2014 del Incoder. Las ocupaciones que se realicen sobre bienes fiscales patrimoniales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral con posterioridad al 29 de mayo de 2017, no generarán derecho alguno a su titulación o regularización y en su lugar se ordenará el desalojo de los ocupantes irregulares.

Saneamiento o reubicación: En los casos donde en el marco de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad se identifiquen personas realizando ocupación de predios al interior de los resguardos y reservas indígenas, y que no pertenezcan a la comunidad indígena correspondiente. La ANT destinará un porcentaje del Fondo de Tierras para realizar gradualmente el saneamiento del resguardo y procederá a la reubicación de aquellos ocupantes y poseedores que también hayan venido ejerciendo una ocupación histórica interrumpida atendiendo a la disponibilidad de recursos, la cantidad de aspirantes en el RESO y demás variables pertinentes.

6.3.1. Procedimiento de caducidad administrativa por incumplimiento

Se decretará caducidad administrativa de la resolución de adjudicación a título gratuito o parcialmente gratuito, a aquellos beneficiarios que dentro de un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad que incumplan con cualquiera de las siguientes obligaciones:

1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin

perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo.

2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras.
3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica.
4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres.
5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.

6.4 Crédito especial de tierra

Consiste en un crédito especial con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, este será otorgado en los términos, condiciones, montos y plazos que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las Líneas Especiales Crédito (LEC), del Incentivo a Capitalización Rural (ICR) y otros incentivos o subsidios del Estado.

En las líneas de crédito para sistemas productivos se tendrán en cuenta los criterios de aptitud determinados por la (UPRA) para cada sistema productivo, considerar tanto el horizonte de tiempo del sistema productivo, incluyendo el inicio de la etapa productiva, así como los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria.

Podrán aplicar a este beneficio aquellas personas que cumplieran con las condiciones estipuladas en los artículos 4°. “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito” y 5°. “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito”, que no tengan tierra o esta sea insuficiente, así como, los pequeños productores agropecuarios que quieran ampliar su potencial productivo y las organizaciones campesinas de economía solidaria.



Referencias

Arantxa Guereña (2017). Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Departamento de Asuntos Gubernamentales, Oxfam América.

Banco Mundial (14 de marzo de 2019). Banco Mundial. Obtenido del Catastro multipropósito será una realidad en Colombia con el apoyo del Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/03/14/colombias-multipurpose-registry-will-become-a-reality-with-world-bank-support>

Banco Mundial (8 de abril de 2013). Grupo del Banco Mundial. Obtenido de El acceso a la tierra, esencial para los pobres. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor>

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Rimisp (2017). Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano. 'No dejar ningún territorio atrás'. (2018 ed.). (F. Grez, Ed.) Santiago de Chile, Chile. Recuperado el 27 de noviembre de 2019, de: https://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf

Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH – UARIV (2015). Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, Colombia.

CEPAL (2003). Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ColJuristas (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia - “Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia”. Colombia. (ColJuristas, Ed.) Recuperado el 15 de marzo de 2020, de https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tiemras_en_Colombia_2019.pdf

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (10 de junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. [Ley 1448 de 2011]. Diario Oficial 48.096

Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (9 de junio de 2015). “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. Diario Oficial 49.538 del 9 de junio de 2015.

Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (9 de junio de 2015). Artículo 80; Procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. [Ley 1753 de 2015]. Diario Oficial 49.538 de 9 de junio de 2015.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera (9 de diciembre de 1983). [Acumulación de los procesos 2562 y 2767 al radicado bajo el número 2445].

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES (2016). Estrategia de preparación institucional para la Paz y el posconflicto. [CONPES 3867 de 2016]. (D. N. Planeación, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 4 de diciembre de 2019 de https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/conpes_3958.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES (2019). Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito. [CONPES 3958 de 2019]. (D. N. Planeación, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 4 de diciembre de 2019, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

Constitución Política de Colombia. (4 de julio de 1991). Artículos 63, 64 y 65. [Gaceta Constitucional 114 de 1991]. Diario Oficial Actualización 24 de agosto de 2020.

Contraloría General de la República (CGR) - Contraloría delegada para el sector agropecuario (2015). Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional de Colombia (10 de mayo de 2005). Expropiación, extinción de dominio y confiscación. [Sentencia C474/2005].

Corte Constitucional de Colombia (15 de marzo de 2006). Atributos del derecho de dominio. [Sentencia C189/2006].

Corte Constitucional de Colombia (17 de octubre de 2013). Procedencia de la acción reivindicatoria. [Sentencia T 731/2013].

Corte Constitucional de Colombia (18 de agosto de 1999). Elementos del derecho de propiedad. [Sentencia C 595/1999].

Corte Constitucional de Colombia (19 de octubre de 2017). Derecho fundamental a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado. [Sentencia SU648/2017].

Corte Constitucional de Colombia (25 de agosto de 2016). Tutela contra providencia judicial, derecho de propiedad, propiedad privada sobre inmuebles, título y modo. [Sentencia SU454/2016].

Corte Constitucional de Colombia (25 de febrero de 2009). Límites a la propiedad privada, la utilidad pública o el interés social, de los cuales deriva la

expropiación; así como también constituyen límites a la propiedad la extinción de dominio y la confiscación. [Sentencia C 133/2009].

Corte Constitucional de Colombia (26 de febrero de 1993). Querella de amparo por perturbación a la posesión. [Sentencia T 078/1993].

Corte Constitucional de Colombia (27 de junio de 2002). Principio de Seguridad Jurídica no es atemporal. [Sentencia T 502/2002].

Corte Constitucional de Colombia (28 de agosto de 2003). Extinción de dominio. [Sentencia C740/2003].

Corte Constitucional de Colombia (5 de diciembre de 2019). La expiración de la vigencia de la ley 1448 de 2011. [Sentencia C518/2019].

Corte Constitucional de Colombia (7 de marzo de 1996). Improcedencia de la posesión por ser bien imprescriptible. [Sentencia C 097/1996].

Corte Suprema de Justicia (2 de junio de 2015). Decide la Corte en ejercicio de su competencia funcional un recurso extraordinario de casación, frente a la sentencia proferida en el marco de un proceso ordinario de declaración de pertenencia sobre un bien inmueble urbano. [SC10882-2015 Radicación n.º 23001-31-03-001-2008-00292-01].

Corte Suprema de Justicia (3 de marzo de 2020). La sinopsis de la sentencia del 3 de marzo: La Corte resuelve anticipadamente el recurso extraordinario de revisión que formuló el recurrente con asidero en la causal primera frente a la sentencia proferida dentro de un proceso reivindicatorio. Elementos formales del modo tradición. [SC674-2020 Radicación n.º11001-02-03-000-2017-00253-00].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil y Agraria (21 de julio del 2000). Decide la Corte en ejercicio de su competencia funcional como tribunal de cierre el recurso extraordinario de casación formulado por el extremo demandando en contra de la sentencia emitida por el Ad Quem dentro

de un proceso ordinario de simulación, en donde la Corte dentro de su ratio decidendi se pronuncia respecto de la prueba de la transferencia del dominio de bienes inmuebles en sede de la tradición. [Sentencia 5409 Rad. No registra].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria (9 junio de 1999). Acción de simulación. Distinción entre título y modo. [Sentencia 5265 de 1999, Radicado 54001-31-03-0006-2008-00056 - 01]

Cumbres de las Américas (2009). Plan Agro 2003-2015. Acuerdo Ministerial Hemisférico. Agricultura y Vida Rural de las Américas. Acuerdo Quinta Reunión Ministerial Jamaica 2009, (pág. 7). Quinta reunión ministerial. Montego Bay. Recuperado el 27 de noviembre de 2019, de: https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/acuerdo_ministerial_jamaica_2009.pdf

DANE (2016). 3er Censo nacional Agropecuario; La mayor operación estadística del campo colombiano en los últimos 45 años. Tomo 2. (DANE, Ed.). Bogotá, Colombia. Portal de datos abiertos de Esri. Colombia, actualización a diciembre de 2019. Recuperado el 21 de marzo, de http://datosabiertos.esri.co/datasets/cfcb81537ce348b08d9c982d46a23efd_0?geometry=-157.919%2C-10.675%2C9.336%2C19.628&selectedAttribute=VivTempo

FAO (2004). Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. (2004 ed.). (@FAO, Ed.) Roma, Italia. Recuperado el 2 de noviembre de 2019, de <http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s00.htm#Contents>

Gobierno de Colombia. (s.f.). 'Inclusión Social y Reconciliación' - Personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (<https://www.datos.gov.co/>). Análisis del autor - Información recuperada el 21 de abril 2020, de: <https://www.datos.gov.co/en/d/rf3p-tvij/visualization>

IGAC (12 de julio de 2016). Obtenido de Catastro Multipropósito: <https://www.igac.gov.co/es/noticias/conpes-3859-le-da-vida-al-catastro-multiproposito>.

Klaus Deininger (2003). Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza, Washington, D. C.: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, MADR (12 de septiembre de 2013). Creación de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del MADR; “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”. [Decreto 1985 de 2013]. Diario Oficial 48.911 de 12 de septiembre de 2013

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, MADR (2016). Comunicado de prensa sobre la liquidación del Incoder. Recuperado el 6 de mayo de 2020, de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Comunicado-de-Prensa-sobre-la-liquidaci%C3%B3n-del-INCODER.aspx>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, MADR (23 de diciembre de 2010). Creación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su unidad coordinadora. [Resolución 0452 de 2010, modificada por la Resolución 181 de 2013].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, MADR (21 de junio de 2013). Dotación de tierras (Capítulos I y II). Por el cual se establece un programa especial de Dotación de Tierras. [Decreto 1277 de 2013]. Diario Oficial 48.828.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, MADR (26 de mayo de 2015). (Libro I, Parte VII, Título I, Art. 2.72.11 y 2.7.2.12). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. [Decreto 1071 de 2015]. Diario Oficial 49.523

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, MADR (3 de noviembre de 2011). Creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA); “Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones”. [Decreto 4145 de 2011]. Diario Oficial 48.242 del 3 de noviembre de 2011

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, MJD (s. f.). ABC de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Colombia. Recuperado el 21 de abril de 2020,

de: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Ley-de-V%C3%ADctimas-y-Restituci%C3%B3n-de-Tierras>

Ocampo, J. A. (2014). Saldar la deuda histórica con el campo; Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá, Colombia.

OCDE (enero de 2015). Colombia. Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo. (OCDE, Ed.) Recuperado el 5 de diciembre de 2019, de <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>

Organización de Estados Americanos - OEA (1988). Segunda Cumbre de las Américas., (pág. 31). Santiago de Chile. Recuperado el 27 de noviembre de 2019, de: https://www.oas.org/XXXIVGA/spanish/reference_docs/CumbreAmericasSantiago_PlanAccion.pdf

OXFAM (2016). Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina. OXFAM International.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Política Pública de Catastro Multipropósito. Recuperado el 28 de abril de 2020, de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190717-Politica-publica-Catastro-Multiproposito.pdf>

Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – UAEGRTD, Unidad de Restitución de Tierras - URT (marzo de 2020). Estadísticas de restitución de tierras. Colombia. Recuperado el 14 de abril de 2020, de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> Recuperado

Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente - UAEGRTD; Unidad de Restitución de Tierras - URT (2015). Ley 1448 de 2011, ¿Quiénes Somos? Bogotá, Colombia. Recuperado el miércoles 1º de abril de 2020, de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/-quienes-somos-> Última modificación: miércoles 25 de febrero de 2015.

Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - UAEGRTD; Unidad de Restitución de Tierras - URT (2017). Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA). Dirección Jurídica. Bogotá, Colombia.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA (2016). Guía de Formalización de la propiedad rural. Bogotá, Colombia.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA (s. f.). Índice de informalidad, vigencia 2019. 2020. Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras - DOSPMT. Bogotá, Colombia.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (2015). Enfoque étnico. Bogotá, Colombia.

Velásquez Jaramillo, Guillermo (2010). Bienes. Editorial Temis. 12ª Edición. Bogotá, Colombia.

Citas Glosario

Congreso de la República de Colombia (10 de junio de 2011) artículo 74 [Título I, Capítulo III]. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones [Ley 1448 de 2011]. Diario Oficial 48.096

Congreso de la República de Colombia (10 de junio de 2011). Artículo 72 [Título I, Capítulo III]. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. Diario Oficial 48.096.

Congreso de la República de Colombia (21 de diciembre de 2001). Artículo 94 [Título V]. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos

y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [Ley 715 de 2001]. Diario Oficial 44.654.

Congreso de la República de Colombia (27 de diciembre de 2007). Artículo 24 [Título VI]. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 1176 de 2007]. Diario Oficial 46.854.

Congreso de la República de Colombia (7 de diciembre de 2015). Artículo 4° [Numeral 22]; artículo 19 [Números 1, 2 y 6]. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura. [Decreto 2363 de 2015]. Diario Oficial 49.719.

Congreso de la República de Colombia (9 de junio de 2015) artículo 104 [Capítulo III]. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. Diario Oficial 49.538.

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873) artículo 713 [Título V]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.86

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873) artículo 674 [Libro II, Título III]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873). Artículo 675 [Libro II, Capítulo I, Título III]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873). Artículo 756 [Título VI, Capítulo III]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873). Artículo 1849 [Título XXIII]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873). Artículo 1857 [Título XXIII, Capítulo II]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873). Artículo 669 [Libro II, Capítulo I, Título II]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (31 de mayo de 1873). Artículo 775 [Título VII, Capítulo I]. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. Diario Oficial 2.867.

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES (13 de junio de 2016). Marco conceptual [Capítulo III]. Política para la adopción e implementación de un Catastro multipropósito rural-urbano. [CONPES 3859 de 2016].

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES (26 de marzo de 2019). Barrido predial masivo [Glosario]. Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro multipropósito. [CONPES 3958 de 2019].

Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena (12 de julio de 2018) Sentencia N° C-073. [MP Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena (7 de diciembre de 1995) Sentencia N° C-595. [MP Carlos Gaviria Díaz].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (30 de mayo de 2017). Anexo Glosario y Lista de abreviaturas [Sistema de Información Geográfica – SIG] Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia

Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones. [Resolución 130 de 2017]. Diario Oficial 50.250.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (30 de mayo de 2017). Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones. [Resolución 130 de 2017]. Diario Oficial 50.250

Ministerio de Salud (2013). Glosario [Concepto - SISBÉN]. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.ID=137&ContentTypeld=0x0100B5A58125280A70438C125863FF136F22>

Unidad de Planificación de Tierras Rurales (2011). Adecuación de tierras y usos agropecuarios. [Glosario]. Atención al Ciudadano Recuperado de <https://www.upra.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario>

Unidad de Restitución de Tierras (s. f.). Atención al Ciudadano [Glosario]. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/glosario2>



El campo
es de todos

Minagricultura

REGULARIZACIÓN

DE LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS

