

Crítica a la formalización de la propiedad rural en Colombia. Una aproximación a la legalización de predios baldíos en Boyacá

A Critical Analysis of Rural Land Formalization in Colombia: An Approach to the Legalization of Public Land in Boyacá

Autor: Gustavo Ernesto Toledo Jeréz

DOI: <https://doi.org/10.19053/uptc.16923936.v23.n45.2025.20163>

Para citar este artículo:

Toledo Jeréz, G. (2025). Crítica a la formalización de la propiedad rural en Colombia. Una aproximación a la legalización de predios baldíos en Boyacá. *Derecho y Realidad*, 23 (45), 81-106.



CRÍTICA A LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA. UNA APROXIMACIÓN A LA LEGALIZACIÓN DE PREDIOS BALDÍOS EN BOYACÁ*

A Critical Analysis of Rural Land Formalization in Colombia: An Approach to the Legalization of Public Land in Boyacá

Gustavo Ernesto Toledo Jeréz

Abogado e Investigador – Grupo de Investigación Primo Levi.
gustavo.toledo@uptc.edu.co

Recepción: Abril 14 de 2025

Aceptación: Mayo 5 de 2025

RESUMEN

Al Estado colombiano no le ha sido posible distribuir la tierra rural de manera eficiente, durante su vida republicana. Dentro de las causas se observa la falta de un proyecto nacional, el eterno conflicto armado, además de vericuetos jurídicos que impiden entregarle la tierra a quienes verdaderamente lo necesitan.

En esta ocasión se pretende describir la problemática de la formalización de la propiedad rural y profundizar sobre las dificultades, a la hora de definir si un predio

es baldío o privado en los predios rurales, en particular sobre aquellos de pequeña extensión, que caracterizan al territorio boyacense y no se ven reflejados en el ordenamiento jurídico vigente.

Este trabajo comenzará por abordar y describir el estado actual de la discusión; acto seguido, se describirá el conflicto constitucional; luego se hará un análisis jurídico, desarrollando un análisis estático de jurisprudencia, así como de la aplicación de los criterios histórico y sistemático de la

* Artículo de reflexión.

interpretación constitucional, con el objeto de dilucidar la intención del legislador frente al asunto en estudio; como corolario, se darán algunas conclusiones que se sugieren al juez agrario, responsable de resolver estos asuntos sin exclusividad del título originario como única solución posible.

PALABRAS CLAVES

Dominio; bienes baldíos; prescripción adquisitiva; ocupación; clarificación de la propiedad.

ABSTRACT

It has not been possible for the Colombian State to distribute rural land efficiently during its republican life. Among the causes we observe the lack of a national project, the eternal armed conflict, in addition, legal twists and turns that prevent giving the land to those who truly need it.

On this occasion, the aim is to describe the problem of the formalization of rural property and delve into the difficulties when defining whether a property is vacant or private in rural properties, particularly those of small size that characterize the territory of Boyacá and that are not reflected in the current legal system.

This work will begin by addressing and describing the current state of the discussion; The constitutional conflict will then be described, followed by a legal analysis developing a static analysis of jurisprudence, as well as the application of the historical and systematic criteria of constitutional interpretation, in order to elucidate the intention of the legislator regarding the matter under study. As a corollary, some conclusions will be given that suggest the agrarian judge is responsible for resolving these issues without exclusivity of the original title as the only possible solution.

KEYWORDS

Ownership; unclaimed lands; acquisitive prescription; clarification of property rights.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, la constitución Política de 1991 introdujo el modelo económico capitalista, y este, a su vez, el individualismo económico como método de progreso de las sociedades. Desde entonces, la mayoría de los gobiernos han desarrollado políticas neoliberales, enlazadas con la globalización, privilegiando así el individualismo sobre el comunitarismo y generando disyuntivas de gran importancia, las cuales se traducen en dificultades para el desarrollo.

Estos dilemas históricos atraviesan el largo y ancho del territorio nacional, y se concretan en la inminente exclusión de las poblaciones marginadas, hoy ubicadas en el campo.

Existen prerrogativas dadas a las capitales y centros de desarrollo frente al campo, a la urbanidad, frente a los grupos nativos y autóctonos que, a través del tiempo, se han reducido a minorías, *indígenas, negros, campesinos* (Serje de la Ossa, 2011). Hoy los resultados son latentes, falta de identidad, de reconocimiento de las diferencias que caracterizan al pueblo como sociedad, redundando en pobreza y miseria social, en atraso institucional e incapacidad de competir y en desarrollo como nación.

El presente estudio, además de tener consideraciones económicas y políticas, tiene raíces históricas, filosóficas, sociales y antropológicas y, sobre todo, consecuencias jurídicas, las cuales han generado una profunda deslegitimación de las instituciones y desprotección a los campesinos, quienes ostentan la calidad de sujetos de especial protección, por sus condiciones de marginalidad.

Así lo expresó el maestro Orlando Fals-Borda (1973): “el campo colombiano sufre tales consecuencias de manera más significativa y trascendental, la falta de unificación de un proyecto nacional que incluya: la integralidad de la nación, la violencia y la desidia, han aquejado este importante sector social”. Puede decirse entonces que una de las poblaciones más afectadas, marginadas y vulnerables del país

son los campesinos de las zonas rurales, cuestión que atiende directamente al cumplimiento de la finalidad social de Estado, lo cual hace manifiesta su trascendencia.

En esta ocasión se ha querido abordar la cuestión de la ambigüedad a la hora de calificar la naturaleza de los predios, como limitante a la formalización de la propiedad rural y su trascendencia a la hora de desarrollar el campo. Lo primero por recalcar, es que la informalidad no es otra cosa que la falta del cumplimiento de los requisitos legales a la hora de legalizar y/o formalizar la propiedad de un particular ante el Estado.

Este problema trae diversas connotaciones, las cuales se traslapan entre el derecho civil y el administrativo. Una de ellas es la deslegitimación del patrimonio como atributo de la personalidad, en tanto no es posible establecer a quien pertenecen legalmente los bienes rurales; de ello se derivan importantes consecuencias, como la imposibilidad de imponer tributos por parte del Estado, puesto que no es posible determinar el sujeto activo para ejercer su cobro, lo cual implica que las entidades territoriales dejan de percibir recursos de los ciudadanos, que deben ser reinvertidos en bienes y servicios públicos, así como la imposibilidad de asignar y/o invertir en proyectos productivos, para impulsar la dinámica económica con una perspectiva de región.

Para el caso de la ruralidad boyacense, hay una circunstancia que agrava la situación y es que esta se caracteriza por su carácter minifundista, es decir, que los bienes rurales generalmente tienen una extensión pequeña. Además, con ocasión del paso del tiempo y el incremento de la población, se ha parcelado tanto que en ocasiones no alcanza a cumplir ni siquiera con la extensión de una unidad agrícola familiar (UAF), hecho que impide su adjudicación por parte del Estado a los particulares.

DESARROLLO

Del conflicto constitucional – los bienes baldíos, propiedad del Estado, versus la falsa tradición y su formalización

A efectos de mejor comprensión del tema en particular, se hace necesario delimitar jurídicamente el objeto de estudio. Se empezará por precisar que los bienes que pertenecen al Estado se clasifican en bienes de uso público y estos, a su vez, en baldíos, fiscales y fiscales adjudicables; así las cosas, cuando el bien inmueble no pertenece a nadie y carece de título registrado ante el Estado, se debe considerar como un bien baldío y su adquisición la hace el Gobierno, a través de la Agencia Nacional de Tierras, por medio de un proceso administrativo de adjudicación a particulares.

Por otra parte, se encuentran los bienes que pertenecen a los particulares, los cuales se entiende que pasaron del Estado a los particulares y, además de ello, se ha transmitido la propiedad de un particular a otro, con el cumplimiento cabal de los requisitos impuestos por la ley, esto es, que hubo un modo de adquisición legal y un título justo para su adquisición. Ahora bien, si un bien de esta naturaleza es abandonado por su propietario y alguien más pretende adquirirlo, se debe acudir a la figura jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio.

El conflicto se suscita cuando un determinado predio rural es abandonado y no es posible determinar su naturaleza, es decir, si el mismo tiene título o no, si tuvo como dueño a algún particular o no. A simple vista, pareciera que no hay mayor dificultad cognitiva al diferenciar cuando un bien prescribe y cuando no; se puede afirmar entonces que los bienes son prescriptibles cuando son abandonados por particulares y son imprescriptibles cuando pertenecen al Estado.

En el caso boyacense, se presenta un elemento *ad excluendum* o, por lo menos, una discrepancia entre lo buscado con los precedentes jurisprudenciales, frente al supuesto de hecho que subsume la realidad del campo boyacense, lo que impide la formalización de la propiedad a través del proceso de pertenencia, como se expondrá a continuación:

La jurisprudencia constitucional ha buscado limitar la continuación de la expansión de la concentración de la tierra, a través de prácticas ilegales e inconstitucionales, no obstante, el campo boyacense, como ya se mencionó, es minifundista (pequeñas extensiones de tierra), además de padecer una precaria estructura agraria, en razón a la desidia estatal.

Desde la perspectiva de la teoría de los derechos de la procesualidad (Walsh, 2007), a partir de la expedición de la sentencia T-488 de 2014, se observa la negación del derecho a prescribir el dominio de los bienes que carecen de antecedente registral, aun cuando pueda demostrarse la propiedad de un dueño anterior; de igual manera, se observa un intento de reivindicación o defensa de jueces municipales, al intentar reconocer la pertenencia de pequeños predios, los cuales no son registrados por la entidad registral de inmuebles, y de los campesinos que, a través de la acción de tutela, buscan la protección del acceso a la tierra. Por lo que es claro que se trata de un derecho en construcción.

Para explicar mejor lo expuesto, se hará un análisis estático¹ de jurisprudencias (López Medina, 2017) gobernadas por el precedente previsto en la sentencia T- 488 de 2014, fijado por la Corte Constitucional,

1. La argumentación del derecho aspira a aplicar a un caso nuevo una regla controlante para que la "regla controlante" de un caso sea legítimamente aplicada deba cumplir con varias condiciones: en primer lugar, tiene que provenir de alguna de las fuentes aceptadas de derecho, aunque, como se ha visto, la definición de las fuentes aceptadas dentro de un sistema es por sí misma una cuestión debatida. En segundo lugar, la aplicación de la regla controlante tendrá mayores posibilidades de ser considerada como legítima entre más cerca esté su contenido de la cuestión jurídica que el caso plantea.

la cual determinó un precedente jurídico del tema en comento, así como la subregla aplicable al mismo.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional encontró que los jueces concedían la propiedad a particulares, mediante la prescripción adquisitiva, sobre bienes baldíos o aquellos que carecían de dueño, titular de derecho real o antecedente registral, teniendo que dichos bienes podían adjudicarse únicamente y, como ya se indicó, mediante el procedimiento administrativo de adjudicación que trata la ley 160 de 1994.

En síntesis, el conflicto constitucional es el confrontamiento del recientemente modificado artículo 64 de la Constitución Política, en particular entre el acápite que expresa que: "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa", y el artículo 58 que expresa:

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

Ahora la Corte Constitucional, frente a este conflicto en particular, desarrolló en la sentencia T-488 de 2014, la siguiente tesis: Subregla: "(...) el proceso de declaración de pertenencia no tiene el alcance de cambiar la naturaleza jurídica de un bien baldío, convirtiéndole de imprescriptible a prescriptible". El documento rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro, por su parte, advierte que "[n]o es viable el registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia de bienes inmuebles rurales, que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y, por tanto, no tienen folio de matrícula inmobiliaria".

Luego, en ejercicio del seguimiento que le corresponde al tribunal, guardián de la Constitución, al verificar la inacción del gobierno frente a lo resuelto, ordenó a las agencias oficiales, mediante auto A - 222 de 2016:

A las entidades Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi evidenció que ante la imposibilidad de cumplimiento de lo ordenado, es decir, ante la imposibilidad de dar un informe sobre la ubicación y cantidad de los predios baldíos que se encuentren en cabeza de la Nación y cuáles de ellos están en trámite de adjudicación, se declaró un estado de crisis estatal en relación con los baldíos de la nación y ordenó a las entidades organizar un programa en el cual se pudiera esclarecer lo prenombrado, sin embargo, estas respuestas no se podrán tener sino hasta en 25 años, según las respuestas de las entidades requeridas.

A su vez, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) expidió la directriz mediante la circular 05 de 2018, en la cual se dio alcance al artículo 48 de la ley 160 de 1994 y determinó que: “los predios cuyos títulos sean anteriores al 5 de agosto de 1974 y tengan tratamiento histórico de propiedad privada, deben entenderse como privados” (Samper Strouss, 2018).

Con ocasión de los diferentes criterios de interpretación que persistieron entre las autoridades agrarias, la Corte Constitucional intentó zanjar la discusión, mediante la expedición de la sentencia SU-288/22, en la cual reiteró la inconstitucionalidad del artículo primero de la ley 200 de 1936, el cual establecía una presunción a favor del trabajador agrario y fijó, como norma aplicable para resolver los conflictos de la naturaleza de baldío o privado, el artículo 48 de la ley 160 de 1994² el cual establece:

(...) para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario, expedido por el Estado, que no haya perdido su eficacia legal o los títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”

A pesar de lo anterior, las discrepancias interpretativas persisten y la formalización de la propiedad rural avanza a paso de tortuga entre anulaciones de resoluciones de la Agencia Nacional de Tierras, como se sustenta a continuación.

Del estado actual de la discusión y su conceptualización

La Corte Constitucional, mediante la sentencia T-488 de 2014, expone dos elementos cruciales que son latentes y visibles en el tema, objeto de estudio, el primero de ellos es la precaria información que el Estado maneja frente a la informalidad en la tenencia de la tierra y, el segundo es la crisis estatal en relación con los bienes baldíos de la nación.

La razón de la decisión precisó que no es posible determinar, mediante proceso verbal de pertenencia, la naturaleza privada de un bien, cuando este no tenga folio de matrícula o carezca de título que demuestre el traslado del dominio del predio del Estado a particulares.

A su vez, esta sentencia marca un derrotero o punto de partida para que el Estado empiece a tomar decisiones y medidas, con el objeto de tramitar soluciones y mitigar esa coyuntura. En cumplimiento de las órdenes emanadas por la sentencia prenombrada, el Estado ha ejercido diversas acciones, no obstante, y para efectos prácticos del presente estudio, se abordarán los que se consideran como los más relevantes a saber:

2. Cabe agregar que esta norma 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.

Medidas institucionales tendientes a la formalización de la propiedad rural

Como primera medida, se tiene la expedición del Decreto Ley 2363 del 07 de diciembre de 2015, en donde se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la cual, reemplazó y modernizó el antiguo INCODER, estableciendo como objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A su vez, mediante el decreto 148 del 2020, el cual entrega las reglas de juego que fijan el catastro como servicio público, describe los procedimientos a tener en cuenta y tira línea sobre cómo proceder en materia de inspección, vigilancia y control. Según el Dane, la norma “representa el marco regulatorio para la gestión catastral en el país. Así, este nuevo catastro se caracteriza por su apertura a nuevas metodologías y tecnologías de punta para el desarrollo de sus procedimientos”, la idea es contar con una **radiografía de los predios, lotes y baldíos, entre otros, que hay en Colombia**, sin importar la titularidad de los derechos que existen sobre el bien.

También, el gobierno nacional a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria³, denominada por sus siglas (UPRA), expidió en el año 2023, a través de informe, el índice de informalidad – (indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia) (Neva & Prdada, 2023). De acuerdo con dicho informe, para la vigencia 2020, Colombia contaba con el 52,0 % de informalidad en la tenencia de la tierra, registrando un leve avance en la formalización de los territorios rurales, respecto de la estimación realizada para el año 2019, la cual suscitó un registro del 52,7 % de informalidad en la tenencia; por tal motivo, se estima que de un total aproximado

de 3.7 millones de predios rurales, 1.7 millones no se encuentran formalizados.

Revisadas las bases oficiales del Estado, se tiene que se adjudicaron aproximadamente UN MILLON TRESCIENTAS MIL HECTÁREAS (1.300.000 Has) de tierras baldías vía pertenencia; de acuerdo con el documento COMPEs N° 3641 de 2010. Por su parte, en Boyacá, de los 539.863 predios rurales⁴, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de estos predios existentes en el departamento, 377.904 predios se encontraban informales, es decir que el 70 % de estos tiene problema de titularidad, sin embargo, a 2020, se estimó el 62,35 % de informalidad de la tierra, como se evidencia en la tabla 1.

De las medidas expuestas, se extrae el desarrollo de un modelo de registro y recolección de datos y vigilancia ausente o mejor, poco desarrollado en algunos servicios de Colombia, el cual tiene como fin mantener actualizados y completos, de manera sincrónica y eficiente, el estado o la situación de avance en la formalización de la propiedad rural y, con ello, poder tomar mejores decisiones de política agraria.

El Estado administrativo, consolidado luego de la revolución ilustrada, fue posible gracias a la incorporación de instituciones. De acuerdo con Bernt Marquardt (2018):

(...) este modelo de registro retoma las bases paradigmáticas del Estado administrativo moderno, que puede identificarse en las perspectivas mecanicistas y racionalistas de la naturaleza, formuladas por la Ilustración social-newtoniana. Según el ideal derivado de la teoría mecánica, el Estado debería funcionar como una gran máquina de gobierno. Una metáfora extendida para expresar dicho ideal, a la de la maquinaria del reloj” (p. 111).

3. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, conforme a las disposiciones dadas en el Decreto 4145 de 2011 (artículo 3). Para ello, planifica, produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural.

4. Estudios previos, proyecto piloto de formalización de propiedad rural, acta protocolaria de compromiso p. 33, resumen ejecutivo p. 40.

Tabla 1. *Informalidad de la tierra*

| Departamento | Área departamental | Predios totales | Área de los predios (ha) | Predios informales | Área de los predios informales (ha) | Informalidad 2020 | | Participación en predios informales (%) |
|--|--------------------|------------------|--------------------------|--------------------|-------------------------------------|-------------------|-----------------|---|
| | | | | | | Predios (%) | Área Dptal. (%) | |
| Amazonas | 10.903.686,39 | 1.210 | 10.570.105 | 189 | 1.100.843,9 | 15,62 % | 10,10 % | 0,008 % |
| Antioquia | 6.296.299,35 | 552.997 | 6.397.517 | 275.667 | 2.654.615,8 | 49,85 % | 42,16 % | 11,5 % |
| Arauca | 2.383.134,95 | 26.197 | 2.476.963 | 10.970 | 1.083.002,6 | 41,88 % | 45,44 % | 0,5 % |
| Atlántico | 331.159,42 | 60.382 | 287.516 | 30.149 | 155.336,4 | 49,93 % | 46,91 % | 1,3 % |
| Bolívar | 2.665.495,88 | 76.093 | 2.573.585 | 46.407 | 1.831.486,0 | 60,99 % | 68,71 % | 1,9 % |
| Boyacá | 2.317.531,30 | 574.555 | 2.311.800 | 358.241 | 1.344.697,4 | 62,35 % | 58,02 % | 15,0 % |
| Caldas | 743.889,79 | 97.718 | 740.087 | 44.329 | 214.897,7 | 45,36 % | 28,89 % | 1,9 % |
| Caquetá | 9.010.822,93 | 57.235 | 5.174.448 | 33.768 | 3.245.041,4 | 59,00 % | 36,01 % | 1,4 % |
| Casanare | 4.434.139,25 | 74.225 | 4.312.843 | 32.954 | 2.293.708,5 | 44,40 % | 51,73 % | 1,4 % |
| Cauca | 3.125.130,12 | 284.346 | 2.790.248 | 187.262 | 1.341.191,1 | 65,86 % | 42,92 % | 7,8 % |
| Cesar | 2.256.550,26 | 58.966 | 2.230.263 | 33.603 | 956.552,2 | 56,99 % | 42,39 % | 1,4 % |
| Chocó | 4.824.344,35 | 11.322 | 5.874.648 | 6.818 | 1.410.567,5 | 60,22 % | 29,24 % | 0,3 % |
| Córdoba | 2.499.858,41 | 144.133 | 2.270.524 | 85.074 | 1.025.953,0 | 59,02 % | 41,04 % | 3,6 % |
| Cundinamarca | 2.398.438,71 | 704.728 | 2.670.708 | 287.152 | 1.237.371,2 | 40,75 % | 51,59 % | 12,0 % |
| Guainía | 7.140.386,35 | 209 | 7.054.239 | 75 | 3.738.508,0 | 35,89 % | 52,36 % | 0,003 % |
| Guaviare | 2.061.935,60 | 7.195 | 2.275.661 | 2.860 | 992.884,0 | 39,75 % | 48,15 % | 0,1 % |
| Huila | 5.557.911,61 | 161.076 | 1.727.535 | 74.472 | 869.873,4 | 46,23 % | 15,65 % | 3,1 % |
| La Guajira | 1.813.533,40 | 21.597 | 2.085.260 | 13.649 | 449.064,5 | 63,20 % | 24,76 % | 0,6 % |
| Magdalena | 2.314.438,20 | 83.849 | 2.180.106 | 38.613 | 676.385,3 | 46,05 % | 29,22 % | 1,6 % |
| Meta | 8.555.024,79 | 141.962 | 6.539.197 | 61.448 | 3.016.078,4 | 43,28 % | 35,26 % | 2,6 % |
| Nariño | 3.149.751,45 | 325.139 | 3.214.033 | 217.333 | 1.343.173,3 | 66,84 % | 42,64 % | 9,1 % |
| Norte de Santander | 2.182.705,28 | 117.027 | 2.296.770 | 70.769 | 1.432.153,2 | 60,47 % | 65,61 % | 3,0 % |
| Putumayo | 2.584.632,30 | 59.130 | 2.273.264 | 40.275 | 1.785.233,3 | 68,11 % | 69,07 % | 1,7 % |
| Quindío | 193.217,26 | 25.402 | 186.173 | 7.484 | 66.270,3 | 29,46 % | 34,30 % | 0,3 % |
| Risaralda | 356.034,92 | 77.225 | 351.997 | 30.667 | 130.997,0 | 39,71 % | 36,79 % | 1,3 % |
| San Andrés, Providencia y Santa Catalina | 4.971,51 | 14.599 | 4.620 | 6.486 | 2.622,5 | 44,43 % | 52,75 % | 0,3 % |
| Santander | 3.054.326,11 | 262.882 | 2.907.236 | 121.388 | 1.468.361,2 | 46,18 % | 48,07 % | 5,1 % |
| Sucre | 1.071.859,94 | 61.878 | 1.034.768 | 35.376 | 471.381,8 | 57,17 % | 43,98 % | 1,5 % |
| Tolima | 2.415.020,11 | 212.838 | 2.144.563 | 121.960 | 1.154.135,1 | 57,30 % | 47,79 % | 5,1 % |
| Valle | 2.076.804,76 | 290.563 | 2.297.943 | 109.608 | 771.383,4 | 37,72 % | 37,14 % | 4,6 % |
| Vaupés | 5.343.178,58 | 252 | 4.264.168 | 99 | 86.437,9 | 39,29 % | 1,62 % | 0,004 % |
| Vichada | 10.008.757,20 | 6.354 | 7.348.159 | 3.469 | 1.811.790,6 | 54,60 % | 18,10 % | 0,1 % |
| Totales | 114.074.970 | 4.593.284 | 100.866.947 | 4.777.228 | 80.323.996 | 52,00 % | 35,21 % | 100 % |

Fuente: UPRA, Cálculo índice de informalidad, vigencia 2020-2022.

Figura 1. *Niña campesina*



Fuente: tomado de <https://www.boyaca.gov.co/boyaca-agro-ya-tiene-cuatro-proyectos/>

Del análisis jurídico

Como se mencionó anteriormente, con el objeto de desarrollar de manera amplia un análisis jurídico del tema que ocupa, se pondrá de presente un análisis estático de las jurisprudencias gobernadas por el precedente de la T-488/14, con el supuesto de los hechos realizados en Boyacá; acto seguido, se revisará, desde un criterio histórico, la interpretación sobre los intentos legales de regulación frente al manejo de la tierra y, como corolario, se desarrollará el criterio sistemático, con el objeto de verificar si se da solución o no a la imposibilidad de formalizar la propiedad rural en Boyacá, en el cual se analizarán las normas de carácter internacional, así como las normas de carácter interno, recientes modificaciones y/o ajustes de carácter constitucional y legal.

Análisis estático jurisprudencial

Sentencias

Mediante la sentencia C-595 de 1995 (*La afirmación*, 1995), al analizar la

constitucionalidad de la norma de la ley 160, que establecía el procedimiento para adjudicar baldíos:

La cual respaldó que la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiere mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Ahora bien, según la sentencia C-383 de 2000 (*La Alternativa*, 2000), se expresó:

Así se tiene que, el sujeto pasivo de la demanda de declaración de pertenencia, estará conformado por la persona o personas que aparezcan en el aludido certificado, como titulares de derechos reales, principales sujetos a registro -propiedad, uso, usufructo o habitación- sobre el bien en litigio, a quienes se les notificará del auto admisorio de la demanda, permitiéndoles iniciar

la correspondiente defensa de sus derechos. Si en ese documento no se señala a nadie con tal calidad, porque no hay inscrito o no se ha registrado el bien, se daría lugar al certificado negativo, obligando dirigir la demanda contra personas indeterminadas.

Luego se sienta el precedente y mediante sentencia T-488 de 2014 se afirma:

El Juzgado Promiscuo de Orocué no solo valoró las pruebas sobre la situación jurídica del predio “El Lindanal”, con desconocimiento de las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes oficiosos para la práctica de las pruebas conducentes, que determinarán si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción. En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de tres vecinos y las observaciones de una inspección judicial, para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión. Tales elementos probatorios, aunque reveladores sobre el ejercicio posesorio, ciertamente no son pertinentes, ni conducentes para determinar la naturaleza jurídica del predio a usucapir.

Según la sentencia T-293 de 2016 (Viracacha) (*La verdad*, 2016):

Así, se advierte que el juez, a pesar de que no existían titulares registrados de derechos reales sobre el predio, este carecía de matrícula inmobiliaria y la demanda fue presentada contra personas indeterminadas, circunstancias que configuran indicios de que podría tratarse de un terreno baldío, por ello se limitó a decretar pruebas que, si bien contribuyen al esclarecimiento de los hechos, no permitían determinar, con certeza, la naturaleza del bien, teniendo en este caso el deber de practicar otras pruebas conducentes para tomar una decisión que correspondiera a la verdad de la situación fáctica, según sus deberes como conductor del proceso respectivo, como se observó en la parte considerativa de esta sentencia. Motivo

por el cual se configura el defecto fáctico alegado.

En la Sentencia T-548 de 2016 (Tunja) (*Los poderes del juez*, 2016):

Si el juez tenía dudas con respecto a la calidad jurídica del bien, las mismas no se hicieron visibles en la argumentación del fallo, la inspección judicial realizada o demás pruebas practicadas. Por el contrario, se puede llegar a la conclusión de que se obró con premura y se concluyó, de forma inmediata, que el bien era privado y se omitieron dudas razonables que conllevaban el uso de las potestades oficiosas del juez. En efecto, este último solo tuvo en cuenta las declaraciones de un vecino y dos hermanos de la accionante, así como las observaciones de una inspección judicial, para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión, pero al analizar si el bien era susceptible de prescripción, le bastó con concluir que era un bien prescriptible, sin traer a colación ningún razonamiento jurídico sobre el tema.

Por su parte, en la Sentencia T-549 de 2016 (Aquitania) (*La investigación*, 2016), se establece:

Aunado a lo anterior, en caso de no tener certeza de la calidad jurídica del inmueble, objeto del proceso de pertenencia, omitió el deber que le asiste de ejercer sus potestades para esclarecer los hechos o circunstancias que rodean las pretensiones de la demanda y sus implicaciones, tal y como lo establece el Código de Procedimiento Civil.

En la Sentencia T-461 de 2016 (Yopal) (*La negación*, 2016) se indica:

Con todo, debe advertirse, además, que mal podría advertirse algún tipo de prescripción en la acción tendiente a la recuperación de bienes que se presumen baldíos, como quiera que contraría todo tipo de lógica considerar que, siendo dichos bienes sustancial y

constitucionalmente imprescriptibles, sí lo sea la acción judicial, en este caso constitucional.

Por su parte, en la Sentencia T-407 de 2017 (*La nueva prueba diabólica*, 2017), se establece:

Al respecto, la Sala de Revisión es consciente de la relevancia de la independencia y autonomía en la función judicial, en especial en asuntos relativos a la valoración probatoria. No obstante, ello no autoriza a adoptar decisiones carentes de valoración o prescindiendo de la prevalencia del derecho sustancial, ante la evidencia de hechos que necesariamente versan sobre la titularidad de bienes del Estado, los cuales además tienen como finalidad garantizar el acceso progresivo a la tierra de la población campesina.

Finalmente, SU – 288/22 (*La unificación*, 2022):

para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario, expedido por el Estado, que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

De lo visto anteriormente, la Corte Constitucional, teniendo como base la sentencia controladora T-488/14, por lo que, a partir de sus decisiones, ha buscado frenar la concentración ilegal de la tierra en Colombia, no obstante, se observa falta de consenso entre los poderes públicos a la hora de materializar las acciones en favor del campesinado, además de que los particulares que se consideran con derechos sobre predios de pequeña extensión se ven afectados. Estos hechos, lejos de posibilitar la reforma rural, han generado dificultades a la hora de formalizar la propiedad rural en Boyacá.

Del criterio histórico de la interpretación - Intentos legales de regulación frente al manejo de la tierra en Colombia

En este acápite se utilizará el criterio histórico de la interpretación constitucional (Uprimny Yepes & Rodríguez Villabona, 2008), con el objeto de describir cómo intervino la ley en la relación jurídica de los bienes baldíos, con respecto a su adquisición por particulares.

En general, la tradición de la legislación de finales del siglo XIX introdujo algunos cambios; por tanto, puede considerarse una norma de transición entre los dos códigos fiscales (el de 1873 y el de 1912).

Cabe anotar que el código fiscal de 1912 (Ley 110 de 1912) (Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman), en su libro I se ocupa de los baldíos, mientras en su título II (arts. 44 a 108), propone unificar la legislación existente sobre ese tema.

Luego, la ley 71 de 1917, (sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos, 1917), buscó contrarrestar la concentración de la tierra con las adjudicaciones de menor tamaño, además de aclarar y modificar algunos aspectos del código fiscal; esta norma fue modificada por la ley 47 de 1926.

Ya con la ley 119 de 1919 (Reformatoria del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales, 1919), se les dio orden a las normas sobre bosques nacionales y su relación con la legislación sobre baldíos.

Luego, la ley 74 de 1926, (sobre fomento a la agricultura y a la inmigración, además de dictar otras disposiciones, 1926), retoma sobre parcelación de grandes predios explotados por arrendatarios, mayores de quinientas hectáreas.

La sentencia de 1926, de la Corte Suprema de Justicia, exigió el título original de traspaso de la propiedad del Estado a

particulares para acreditar la propiedad de la prueba.

Finalmente, la ley 200 de 1936 (sobre régimen de tierras), creó una presunción de propiedad privada de bienes que carecen de título.

De esta manera, planteado el estado del arte de la problemática, es el momento de aterrizar la idea y razón de ser del presente artículo, en el territorio boyacense. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, en Boyacá la mayor cantidad de las tierras rurales se caracterizan por ser microfundios, es decir, ser de pequeña extensión.

Dicha característica plantea, por lo menos, algunos desafíos sociales y económicos a saber:

i) Establecer una articulación productiva sostenible en términos económicos, es decir, que los productos de los pequeños productores puedan ser comercializados en precios justos y que se genere con ello beneficio para todos los extremos de la relación productiva.

ii) La formalización de la pequeña propiedad rural genera altos costos de transacción, por tal razón, ni siquiera los municipios cumplen o materializan la promoción del acceso a la propiedad rural.

iii) Retomando la génesis del conflicto jurídico que se pretende ilustrar, esta conlleva un elemento, si se quiere, neurálgico al parecer, en el desarrollo nacional, se trata de la falta de un proyecto nacional de ¿qué hacer con la nación? Lo cual es un hecho que trajo, como consecuencia, una clara improvisación y falta de interpretación del qué hacer con la tierra; esto se tradujo en que el Estado colombiano consolidó una estructura agraria bimodal, de tipo latifundista, con altos índices de concentración de la propiedad, potenciando la práctica de la decolonialidad (Carrillo González-Patarroyo Rengifo, 2009), a pesar de haber un reconocimiento formal en la constitución desde 1886, lo que se ha perpetuado es una relación bimodal que privilegia la concentración de la tierra,

de manera latifundista y/o de grandes extensiones de tierra, en favor de unos pocos, manteniendo, así una relación de autonomía asimétrica, esto es, una asignación ventajosa, en detrimento del campesinado, así lo evidencia Absalón Machado (2017), al exponer:

“Modalidades de acceso a la tierra que configuraron una estructura agraria bimodal de tipo latifundista con altos índices de concentración de la propiedad”

Las principales modalidades que se encuentran en este sentido son:

A. Venta de baldíos para pagar deuda pública (venta de bonos a cambio de tierras).

B. La entrega directa de baldíos.

C. El otorgamiento de tierra a militares en compensación a sus contribuciones a la independencia, o como botines de guerras civiles.

D. El ofrecimiento de tierras a inmigrantes y empresas extranjeras que poblarán algunas regiones, lo que fue un gran fracaso durante la gran Colombia.

E. El proceso de colonialización interior, por parte de empresarios y campesinos colonos (creación de población).

F. La entrega de tierras a colonos en pequeñas cantidades y a partir de 1848 (menos de 10 fanegadas).

G. Las adjudicaciones y concesiones para la explotación de quinua, caucho, tegua y otras especies (bosques nacionales) con destino a la exportación.

H. La entrega de baldíos a cambio de la construcción de obras públicas.

i. La entrega de baldíos para la explotación petrolera y minera a compañías extranjeras (complementaria a las explotaciones del subsuelo).

J. la ampliación de linderos y apropiaciones realizadas por terratenientes (particulares y empresas), usando la fuerza y artimañas legales.

K. La falsificación de títulos y el uso de instrumentos jurídicos (papel sellado), para hacer apropiaciones ilegales.

L. La descorporativización de los resguardos indígenas para privatizarlos y poner sus tierras en el mercado.

Así las cosas, a través del tiempo se dio una indebida acumulación de tierras en manos de unos pocos, hecho que generó conflictos entre campesinos y latifundistas por la acumulación de la tierra, que se agravó a comienzos del siglo XX con la introducción de modelos industriales en la economía colombiana, dada la poca legitimidad de los títulos de propiedad rural; desde entonces se puede decir que hubo intentos de una reforma agraria, pero sin mayores resultados, debido a la confluencia de estos intentos con la violencia y el clientelismo en la burocracia institucional.

Es concluyente entonces que, dados los fenómenos sociales prenombrados, al no haber claridad en los títulos de propiedad que otorgó el Estado y al no sistematizar el registro de tales propiedades, desde el principio de tales adjudicaciones, la realidad, hoy por hoy, redunde en un desconocimiento e imposibilidad de concretar un inventario de baldíos de la nación y, menos aún, determinar cuáles de estos son adjudicables para los campesinos.

Criterio sistemático de la interpretación

El criterio sistemático de la interpretación, “se ocupa de la relación de la norma a interpretar con el resto de normas de la *“vasta unidad”* constituida por el sistema jurídico y, además, de la plenitud del derecho entendido, también en este caso, como sistema normativo”(Uprimny Yepes & Rodríguez Villabona, 2008); asimismo, se considera que el problema que se plantea en el presente estudio merece la revisión integral del sistema normativo vigente, para poder deducir la real intención del sistema jurídico y expresar como debe ser la debida entrega de los bienes baldíos por parte del Estado a los particulares.

Así las cosas, se procede a poner de presente todas las normas que se consideran relevantes en un orden jerárquico, incluidos

los proyectos de ley que se encuentran en el trámite constitucional, para conseguir su validez y luego establecer el análisis prenombrado de la siguiente manera:

Normas relevantes

De carácter internacional:

De acuerdo con la declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas (20 de junio de 2013), en su Artículo 4:

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

y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, 2018)

De carácter interno. - Desarrollos constitucionales y legales frente al manejo de la tierra en Colombia post Constitución Política 1991

De rango constitucional

Como se mencionó previamente, la Corte Constitucional (2017), ha intervenido a fin de evitar la continuación de la concentración de la propiedad y, para abordar tal problemática, se ha centrado en tres puntos específicos: a) El régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional; b) Segundo, la imprescriptibilidad de los bienes del Estado; y c) el acceso progresivo de la tierra al trabajador campesino (Sentencia T-40/17); ahora bien, haciendo una

abstracción de estos aspectos, se encuentra que los derechos en colisión son:

Constitución Política - Artículo 63: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En este sentido, se concreta el derecho cuestionado de la siguiente manera: “Los bienes de uso público (...) y demás que determine la ley (baldíos), son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (subrayado por el grupo).

Por otra parte, se tiene el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el acto legislativo 01 de 2023 (por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, 2023).

Tabla 2. Resumen del artículo 64 y la modificación del acto legislativo 01 de 2023

| Texto anterior | Texto modificado |
|---|---|
| <p>Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</p> | <p>Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.</p> <p>El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra, basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.</p> <p>El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material, desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, y asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.</p> <p>Los campesinos y campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación, en el ejercicio de sus derechos, en particular de las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda, en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Se creará el trazador presupuestal del campesinado como herramienta, para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.</p> |

Frente al derecho del ACCESO A LA TIERRA - La Corte ha señalado que el ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra: (i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. (iii) Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas (2017, Sentencia C-077/17).

Ahora bien, los principios en colisión son, por una parte, los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes baldíos vs el principio de equidad en el acceso a la propiedad rural.

Por una parte, en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad, a saber, el artículo 63 superior, que textualmente reza: “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”.

Se tiene entonces que los principios de la inalienabilidad, inembargabilidad y la imprescriptibilidad son medios jurídicos, a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales, a efectos que ellos cumplan el fin que motiva su afectación. Tal protección no sólo va dirigida contra hechos o actos ilegítimos, procedentes de los particulares, sino contra actos inconsultos, provenientes de los propios funcionarios públicos. Si así no fuere,

resultarían inexplicables tales caracteres del régimen jurídico del dominio público, medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales, a efecto de que ellos cumplan el fin que motiva su afectación. Tal protección no sólo va dirigida contra hechos o actos ilegítimos, procedentes de los particulares, sino contra actos inconsultos provenientes de los propios funcionarios públicos. Si así no fuere, resultarían inexplicables tales caracteres del régimen jurídico del dominio público.

Respecto del principio de equidad: en desarrollo de los artículos 1, 2 y 13, constitucionales, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sector rural; máxime cuando, en un lado de la balanza, se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*.

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley, expedida por 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 (...).

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Subrayado propio).

Acto legislativo 01 de 2023. ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del

campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra, basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, las condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos, como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

Acto legislativo 03 de 2023. (“Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural”, 2023), Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la

Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural (subrayado propio).

El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado, en los términos del Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

ARTÍCULO 238A. Créase la Jurisdicción Agraria Rural. La ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado. (Subrayado propio).

ARTÍCULO 3. El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios, sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la jurisdicción Agraria y Rural. El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas localizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales, las zonas PDET y la demanda de justicia sobre estos asuntos, entre otros. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación (subrayado propio).

ARTÍCULO 4. El Congreso de la República tramitará y expedirá, en la siguiente legislatura, la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

De orden legal

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”, 1994).

Art. 48: De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:

1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado, que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (Subrayado propio).

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, 2012).

Ley 2294 del 2023. (“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, 2023) **artículo 61: mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria**⁵.

5. 1. Saneamiento para la compra de tierras. En los eventos en que la ANT, en el marco de sus funciones, adquiera inmuebles por negociación directa, operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de

limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. En caso de ser necesario, con cargo al precio de compra del inmueble, se asumirán las obligaciones causadas, tales como servicios públicos, obligaciones tributarias del orden nacional y territorial, valorización y otras que recaigan sobre los inmuebles objeto de compra.

El saneamiento previsto en el inciso anterior no operará en perjuicio de la presunción de bien baldío prevista en la Ley 160 de 1994. Así mismo, no operará cuando i) se presente despojo por el conflicto armado, en términos de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4663, 4364 y 4365 de 2011; ii) existan medidas o limitaciones asociadas a procesos de restitución de tierras, conforme lo prescrito por la Ley 1448 de 2011; iii) existan medidas de protección de conformidad con lo previsto en la Ley 387 de 1997; y iv) se estén adelantando procesos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

Sobre las tierras que pretenda adquirir la ANT se debe acreditar propiedad privada de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se debe cumplir con las normas ambientales y agrarias, y deben estar en posesión de sus propietarios o del administrador del Frisco. (Subrayado propio).

2. Compra directa de tierras al FRISCO. La ANT podrá adquirir de manera directa:

a. Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo la figura de enajenación temprana, o cualquier otro mecanismo que establezca la Ley. En los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o se hubiere pagado el valor de venta y siempre que sea declarada la extinción de dominio, estos serán reintegrados en su totalidad al Fondo de Tierras.

b. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.

Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelación legal.

c. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Ley 1708 de 2014.

Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelación legal.

3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas. La ANT podrá adquirir de manera directa los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas susceptibles de comercialización, de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, los cuales serán adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente.

Cuando se trate de inmuebles rurales vinculados a

acciones de extinción del derecho de dominio en curso, la ANT los podrá adquirir tempranamente por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. Para ello se aplicará el mecanismo de adquisición temprana establecido a continuación:

a. La Unidad Administrativa para la Reparación Integral de las Víctimas, en su condición de administradora del Fondo para la Reparación de las Víctimas, podrá aplicar su reglamento interno para la enajenación de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción de dominio, siempre y cuando el comprador sea la ANT.

b. Una vez el inmueble sea vendido a la ANT, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas deberá informar a la autoridad judicial que conoce del proceso de extinción de dominio.

c. Con los dineros producto de la venta, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución que recaigan sobre los inmuebles objeto de venta.

4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá adquirir de manera directa bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras.

Las entidades de derecho público podrán realizar la transferencia a título gratuito. En estos casos, la transferencia puede condicionar que la ANT comprometa la inversión de recursos. Estos recursos se destinarán a la compra de inmuebles para nuevas adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento.

5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de identificar predios idóneos para la reforma rural integral, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis prediales a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará los predios con áreas superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas. Los predios que cumplan con las condiciones anteriormente referidas constituirán la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria.

El MADR remitirá la información de los núcleos territoriales priorizados a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el propósito de que esta entidad proceda a la identificación de predios idóneos para la Reforma Rural Integral, y posterior aplicación del procedimiento de compra por oferta voluntaria.

En aquellos casos en los que los propietarios no procedan a la venta, la ANT adelantará el análisis de la explotación económica del predio, requiriendo a su propietario por una única vez, para que proceda a la enajenación de aquellas áreas que no se encuentren bajo aprovechamiento económico y que excedan la extensión de la UAF.

Cuando el propietario no acceda a la enajenación, la ANT aplicará los procedimientos agrarios a los que haya lugar. De manera simultánea, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) priorizará la actualización catastral en las zonas definidas por el MADR, a partir de la metodología que el Instituto defina para tal fin. En las áreas restantes de los municipios, el IGAC adelantará la actualización catastral de manera progresiva. Los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivas bases catastrales.

6. Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán

C. Const., Sent. C-294, jul. 18/24. M. P. Natalia Ángel Cabo): La Corte Constitucional publicó el texto del fallo mediante el cual declaró inexecutable el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 del 2023 ("Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", 2023), por considerar que se expidieron con violación de los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible.

Proyecto de ley estatutaria 360 de 2024 cámara - 157 de 2023 senado: (Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones", 2024).

Proyecto de ley 183 de 2024 Senado: ("Por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria

ser resueltos en fase administrativa. Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda.

En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.

Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.

En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.

y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”, 2023).

Artículo 6. Enfoques. La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes enfoques de obligatorio acatamiento:

Enfoque territorial. La administración de justicia reconoce las necesidades, características y particularidades económicas, productivas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales y campesinas, de conservación in-situ que señale la legislación nacional e internacional, promoviendo la implementación de la legislación agraria de conformidad con la particularidad de cada territorio. Asimismo, procura resolver conflictos de manera íntegra y coordinada, con la participación de la ciudadanía, prestando especial atención a las comunidades rurales que actualmente están dentro o colindan con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), reservas forestales, ecosistemas estratégicos y demás categorías de conservación in-situ que señale la legislación nacional e internacional.

Artículo 7. Asuntos que conocen los Jueces y Tribunales Agrarios y Rurales. Corresponde a los Jueces y Tribunales Agrarios y Rurales conocer y dirimir los litigios originados en relaciones de naturaleza agraria que derivan de la propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia de predios agrarios, (...).

Artículo 11. Competencia de los Jueces Agrarios y Rurales en única instancia. Los jueces agrarios y rurales conocerán en única instancia de los siguientes asuntos:

(...) De los procesos relativos a la realización y cumplimiento de contratos agrarios cuando la cuantía no supere los cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

8. De la protección de la ocupación a favor de campesinos sobre baldíos de la Nación.

13. De las acciones que se promuevan contra los actos de registro de bienes

inmuebles ubicados en suelo rural o que tengan vocación agraria.

17. De la nulidad de los actos privados de transferencia de dominio o uso de predios inicialmente adjudicados como baldíos, que excedan los límites máximos permitidos por la unidad agrícola familiar, en virtud de la prohibición establecida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (subrayado propio).

Decreto ley 902 de 2017: (“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 2017).

Decreto 578 de 2018: (Por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, 2018).

Decreto 1465 de 2013: (Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones, 2013).

CAPÍTULO III - Clarificación de la propiedad - Artículo 39. *Objeto.* El objeto de este procedimiento es clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

Ahora bien, vistas las normas que gobiernan el asunto en estudio, se procede con el análisis sistémico normativo, en consecuencia, lo primero que se observa es que la resolución expedida por el Consejo de Naciones Unidas, relativo a “*Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*”, debe ser tomada en cuenta, pues por tratarse

del desarrollo de derechos humanos resulta claro el propósito de la resolución a conceder especiales derechos a los campesinos, al derecho a la reforma agraria, el acceso a la tierra, y a la no concentración de la tierra.

La teleología de la jurisdicción agraria es la univocidad del Estado para resolver los conflictos de la propiedad agraria en el país; su creación se da mediante los actos legislativos 01 y 03 de 2023, que modifican los artículos 64 y 238^a de la Constitución Política correspondientemente, lo que indica, sin lugar a dudas, una modificación frente al manejo de la tierra del Estado que hasta la fecha se ha llevado.

Resulta relevante traer a colación el inciso segundo del art. 64 de la C.P., modificada por el acto legislativo 01 de 2023 el cual expresa: “El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”. Subrayado propio.

Igualmente, la reglamentación y desarrollo en la legislación interna, frente a las modificaciones expuestas, es de expresar que se encuentran en trámite legislativo y, como se observa de los proyectos precitados la ley estatutaria, ya terminó su trámite legislativo, quedando pendiente el control automático que debe cumplir la Corte Constitucional para su promulgación y vigencia y la ley ordinaria, que comenzará su trámite a inicios del año 2025.

A nivel legal, el artículo 48 de la ley 160 de 1994 plantea dos premisas que orientan el actuar del operador administrativo en materia de clarificación de la propiedad, de acuerdo con Romo Delgado (2024) estas premisas se fundamentan en posiciones doctrinarias que se exponen a continuación:

En un primer conglomerado podemos identificar una posición doctrinaria, la cual se denominará interpretación

transaccional, mediante la cual basta que, en el lapso temporal descrito por la norma, el predio haya tenido un tratamiento aparente de dominio privado independientemente de su origen para que acredite propiedad privada.

(...) Para esta posición doctrinaria, cualquier transacción de apariencia privada, realizada antes del término de prescripción extraordinaria, es suficiente para concluir la propiedad privada, no importa el origen real del predio, pues la fórmula transaccional es una herramienta que constituye derechos de propiedad.

(...) De igual manera, se tiene la posición hermenéutica denominada interpretación del dominio efectivo, mediante la cual, en el lapso temporal descrito por la norma, las transferencias realizadas en los títulos tuvieron que efectuar una genuina transmisión del dominio para efectos de que el predio pudiera tener la calidad de predio privado.

Para quienes se adhieren a este espectro interpretativo, se debe tener certeza de que los títulos que se revisen efectivamente tengan la aptitud de transferir el dominio para que se pueda catalogar al predio como de propiedad privada, pues la fórmula transaccional no constituye derecho, ni siquiera a modo de presunción, es solo una metodología que indaga sobre la naturaleza real y originaria del predio”.

Frente a este aspecto, la sentencia SU – 288/22, determinó que la norma aplicable para determinar el carácter privado o público de un bien rural es el artículo 48 de la ley 160 de 2022 y, por tanto, las posiciones doctrinarias precitadas son las únicas formas de acreditar la propiedad privada de un predio rural.

A nivel reglamentario, se definió un procedimiento a través del decreto ley 902 de 2017, denominado procedimiento único, con algunas disposiciones especiales

previstas para la clarificación de la propiedad en el decreto 1465 de 2013, entregando la competencia a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para su trámite, no obstante, en el caso de haber oposición, esta entidad debe formular la correspondiente demanda ante el juez competente, lo que supone una etapa judicial.

A pesar de lo anterior, desde esta perspectiva, se considera que se reproduce un fenómeno que fomenta la ilegalidad en las entidades administrativas, al generar “ventajas comparativas”, asignando gran cantidad de funciones con una precaria, capacidad operativa, lo cual hace la entidad ineficiente o sujeta a grandes costos burocráticos, sobre el concepto de ventajas comparativas véase Guerrero Barón (*et al.*, 2024)⁶.

Por su parte, mediante la sentencia **C-294, jul. 18/24**. M. P. Natalia Ángel Cabo): La Corte Constitucional publicó el texto del fallo mediante el cual declaró inexecutable el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 del 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND), por considerar que se expidieron con violación de los principios de publicidad, consecutividad de identidad flexible.

Las normas acusadas eliminaban la fase judicial que prevé el Decreto-Ley 902 del 2017 para el desarrollo de los siguientes procesos: clarificación de la propiedad,

deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

Se recalca que dentro de las razones de la Corte para declarar la inexecutable el artículo del plan de Desarrollo, no fue en sí la sustancia de la norma acusada, sino la vulneración a los principios de publicidad y consecutividad, es decir, las falencias procedimentales en el trámite legislativo.

Así las cosas, se tiene que el Estado busca como fines la entrega de tierras al campesinado, evitando en todo caso la concentración de la tierra de manera ilegal. En concreto, es posible afirmar que la solución institucional, al problema de definir la naturaleza de un predio rural, se efectúa a través del proceso de clarificación previsto en el artículo 48 de la ley 160 de 1994.

Dicho procedimiento, por definición, supone un asunto de naturaleza contenciosa, por lo menos para el sujeto activo de la acción procesal, así la acción de clarificar, significar, quitar lo que hace confuso, en este entendido el juez agrario como autoridad especializada, imparcial y neutra debe tener la competencia para adelantar por petición de particular o por iniciativa de la autoridad administrativa.

Como ya se expresó, en caso de haber oposición existe una etapa judicial, no obstante, de acuerdo con lo ya expuesto, esta etapa judicial se activa a petición únicamente de la autoridad administrativa. Lo que se propone es que, en virtud de los principios de eficacia, justicia agraria y especial protección de la parte más débil, los jueces agrarios cuenten con la competencia para adelantar el proceso de clarificación, de manera concomitante con la Agencia Nacional de Tierras para dar trámite al proceso de clarificación.

De acuerdo (Ámbito Jurídico, 2012), en Colombia todos los municipios del país cuentan con juzgado, esto quiere decir que ya existe alta presencia de Estado a través de los jueces, lo que indica que todo aquel

6. Algunos autores han hecho énfasis en la tradición de ilegalidad colombiana para explicar muchos de los fenómenos asociados al narcotráfico y la generalización de la violencia en los años ochenta. Para nuestro estudio esta idea es aceptable y para ello hemos retomado la figura de Norbert Lechner de la existencia de “espacios socioculturales para el delito”. Las ventajas comparativas han sido clasificadas en dos grandes grupos: las que tienen que ver con el Estado que se auto asignó gran cantidad de funciones, lo cual lo hizo ineficiente, con altas dosis de corrupción tanto en el ámbito público como privado, manifestando inoperancia de la legislación, incapacidad para ejercer el control sobre amplios territorios. Esto provocó una generalización de la existencia en Colombia de comportamientos “de facto” socialmente aceptados, que en muchos casos priman sobre los “de jure”. En: Esmeraldas en Colombia: Estado, guerras e ilegalidad / Emeralds in Colombia: State, wars and illegality / Guerrero Barón, Javier; Pineda Jiménez, Jacinto; Jiménez Larrotta, Ángel N. Tunja: Editorial UPTC, 2024. Págs 132 – 150.

que requiera adelantar la clarificación de su propiedad podrá hacer, sin esperar a un proceso de priorización administrativa, mejorar con ello el servicio de tutela judicial efectiva.

Boyacá es un Departamento que cuenta con 123 municipios, y como se mencionó en la generalidad, sus predios se caracterizan por ser minifundios o microfundios, esto se justifica por su topografía, pero además por el factor generacional, ya que los predios se van dividiendo en razón al aumento de la población, lo que hace que muchas veces la extensión de un predio no cubra ni siquiera la Unidad Agrícola Familia (UAF), sin embargo, todos estos tienen derecho a su formalización.

CONCLUSIONES

La indagación histórica sobre el problema de la tierra en Colombia permite mencionar que la adjudicación de baldíos ha sido un problema sin resolver, pues el Estado Colombiano, desde la independencia, adjudicó los bienes rurales, atendiendo a la improvisación y necesidad diaria del Estado.

Dicha adjudicación se efectuó como contraprestación a las guerras. Los baldíos se adjudicaban a militares, o para pagar las deudas externas o internas del Estado, se otorgaron sin algún control a gamonales y/o terratenientes, también estas adjudicaciones han sido violentas y muchas veces sin el cumplimiento de los requisitos legales, siendo politizadas y operando a favor de elites y no de campesinos.

Estas situaciones traen, como consecuencia, que no se pueda establecer con mayor grado de certeza, si determinados bienes que hoy carecen de antecedente registral en las bases de datos de las oficinas de registro e instrumentos públicos es o no baldío, y si tuvieron título justo parafraseando ya la jurisprudencia de antaño “el certificado de tradición” no es prueba diabólica, ni la única para determinar si un bien ha pertenecido a otro o, por el contrario, no ha tenido dueño y por lo tanto es baldío.

Estas circunstancias ponen de presente el contexto y razón de ser de la actividad del Estado en su conjunto pues, por un lado, se busca materializar la entrega de manera progresiva de la tierra al campesinado, pero evitando la concentración de tierra en detrimento de los campesinos.

Del análisis estático de jurisprudencia se extrae que el supuesto de hecho, cobijado por la sentencia controlante T-488/14, puesto que, no ocurre el fenómeno de la concentración de grandes extensiones de tierra de manera ilegal y, por tanto, no se tuvo en cuenta el enfoque territorial y geográfico existente en zonas como la boyacense, en las cuales las extensiones de tierra detentan el carácter de minifundio o microfundio, y que se impide la entrega de predios a favor de campesinos.

Del análisis del criterio sistemático, se concluye que hay una actualización jurídico-normativa en pro de la mejora de las condiciones de existencia de los campesinos y de la vocación agraria del país, con miras al desarrollo estatal, la cual debe ser desarrollada para lograr su materialización.

En este caso, no es posible acusar inacción del Estado en materia de acciones para adelantar una formalización de la propiedad rural, tanto los órganos judiciales, como el Congreso de la República, como los gobiernos han adelantado acciones con esta dirección; sin embargo, se considera que estas acciones no han sido concluyentes a la hora de materializar los diferentes supuestos de hecho que se suscitan como es el caso de la pequeña propiedad rural en Boyacá.

La sentencia SU-288/22, definió el criterio normativo a la hora de determinar la naturaleza privada o de baldío de los predios rurales, y estableció dos premisas o teorías interpretativas para su aplicación: la interpretación transaccional o la interpretación del dominio efectivo.

Las modificaciones de rango constitucional implican un cambio de percepción a la hora de ejercer acciones

afirmativas relacionadas con el campesinado, esto implica que las decisiones no pueden ser uniformes a toda el territorio y la población y se reconozcan las diferentes territoriales, demográficas y organizacionales.

En los trámites legislativos que se adelantan actualmente, se encuentra una oportunidad para atender la necesidad formalización de los pequeños campesinos. El hecho de que los jueces agrarios conozcan del proceso de clarificación supone que se garantice el acceso a la tutela judicial efectiva, de manera indeterminada en el tiempo y no solamente quede supeditada al designio de determinado programa de gobierno.

Se sugiere modificar el art. 11 del proyecto 183 de 2024 -Senado de la República de incluyendo el siguiente texto:

Artículo 11. Competencia de los Jueces Agrarios y Rurales en única instancia. Los jueces agrarios y rurales conocerán en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones extrajudiciales o judiciales aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo

juzgado, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

2. De las acciones que versan sobre los derechos de uso de recursos comunes de inmuebles rurales.

3. De los procesos relativos a la realización y cumplimiento de contratos agrarios cuando la cuantía no supere los cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. Los que versan sobre los derechos del comunero, consagrados en los artículos 2323 a 2333 del Código Civil y del 16 al 27 de la Ley 95 de 1890, siempre que involucren inmuebles rurales con vocación agrícola y no busquen alterar derechos reales.

5. De la revisión de decisiones adoptadas en el procedimiento único de policía, que estén relacionadas con los asuntos enunciados en el artículo 7 de esta Ley.

6. Del proceso de clarificación que trata el art. 48 de la ley 160 de 1994, en predios con extensión de hasta 3 veces la Unidad agrícola familiar. (Subrayado propio).

7. Los demás que les atribuya la Ley”.

REFERENCIAS

- » Absalón Machado. (2017). La pre modernidad: Política de Tierras del siglo XIX a la ley 135 de 1961. En: *El problema de la tierra—Conflicto y desarrollo en Colombia* (mayo, 2017, Vol. 1, pp. 33, 34-221). Penguin Random House Grupo Editorial.
- » Ámbito Jurídico. (2012). *Todos los municipios del país tienen juzgados: Consejo Superior* (No. ISSN: 2805-6396) [Dataset]. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y-contratacion/todos-los-municipios-del-pais-tienen-juzgados>
- » Bernt Marquardt. (2018). *Teoría integral del Estado—Pasado, presente y futuro en perspectiva mundial* (primera, Vol. 1). Ibañez.
- » Colombia (s.f.) Código Civil. https://www.oas.org/dil/esp/codigo_civil_colombia.pdf
- » Congreso de la República de Colombia (15 de abril de 1887) *Código civil colombiano*. www.cvc.gov.co/sites/default/files/2018-10/Ley%2057%20de%201887-Abr-15.pdf
- » Congreso de Colombia (1913) Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. En: *Ley 110 de 1912*, 76 (1912). <https://www.>

cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0110_1912.htm

» Congreso de la República (1916) Sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos. En: *Ley 71 de 1917*, 4 (1917). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8322>

» Congreso de la República (1926) Sobre fomento a la agricultura y a la inmigración y se dictan otras disposiciones. En: *Ley 74 de 1926*, 11 (1926). https://www.redjurista.com/Documents/ley_74_de_1926_congreso_de_la_republica.aspx/

» Congreso de la República (1936) Sobre régimen de tierras. En: *Ley 200 de 1936*, 7 (1936). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16049>

» Congreso de la República (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. En: *Ley 160 de 1994*, 43 (1994). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>

» Congreso de la República (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. En: *Ley 1561 de 2012*, 7 (2012). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48379>

» Congreso de la República (2023) “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida””. En: *Ley 2294 de 2023*, 159 (2023). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

» Congreso de la República (2023) Por medio del cual se modifica la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural. En: *Acto Legislativo 03 de 2023*, 2 (2023). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214630>

» Congreso de la República (2023) Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. En: *Acto Legislativo 03 de 2023*, 2 (2023). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790>

» Congreso de la República (2024) Por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones. En: *Proyecto de 183 de 2024, Senado, 98* (2023). <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2024-2025/3320-proyecto-de-ley-183-de-2024>

» Corte Constitucional (1995) *La afirmación*, No. C-595/95 (Corte Constitucional 7 de diciembre de 1995). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-595-95.htm>

» Corte Constitucional (2014) *El problema*, No. T-488/14 (Corte Constitucional 9 de julio de 2014). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-488-14.htm>

» Corte Constitucional (2000) *La Alternativa*, No. C-383/00 (Corte Constitucional 5 de abril de 2000). <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

relatoria/2000/C-383-00.htm

- » Corte Constitucional (2016) *La verdad*, No. T-293 de 2016 (Corte Constitucional 2 de junio de 2016). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-293-16.htm>
- » Corte Constitucional (2016) *La negación*, No. T-461 de 2016 (Corte Constitucional 29 de agosto de 2016). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-461-16.htm>
- » Corte Constitucional (2017) *La investigación*, No. T-549 de 2016 (Corte Constitucional 11 de octubre de 2016). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-549-16.htm>
- » Corte Constitucional (2016) *Los poderes del juez*, No. T-548 de 2016 (Corte Constitucional 11 de octubre de 2016). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-548-16.htm>
- » Corte Constitucional (2017) *La nueva prueba diabólica*. Sentencia T-407/17, M.P., Iván Humberto Escrucera Mayolo, M.P. https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/t-407_2017.htm
- » Corte constitucional (2017) *El acceso a la tierra*. Sentencia C-077/17. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80414>
- » Corte Constitucional (2022) *La unificación*, No. SU-288/22 (Corte Constitucional 18 de agosto de 2022). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU288-22.htm>
- » Diana Carrillo González Nelson Santiago Patarroyo Rengifo. (2009). *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- » Fals-Borda O. (1957). *El hombre y la tierra en Boyacá: Bases sociológicas e históricas para una reforma agraria*. Ediciones Documentos Colombianos. <https://books.google.com.co/books?id=XJ0yAAAAMAAJ>
- » Fals-Borda, O. (1973). *El hombre y la tierra en Boyacá*. 2° ed.
- » Guerrero Barón, J., Pineda Jiménez, J., & Jiménez Larrotta, A. (2024). *Esmeraldas en Colombia: Estado, guerras e ilegalidad* (UPTC, Vol. 1). UPTC.
- » López Medina, D. (2017). *El derecho de los jueces* (SEGUNDA). LEGIS S.A.
- » Marquardt, Bernt (2018) *Teoría integral del Estado, t. 2: Michael Stolleis, public law in germany, t.2*. Nueva York, Berghahn, 2001 (Título original en alemán de 1992).
- » Neva, J., & Prada, R. (2023). *Índice de informalidad—Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia*. (No. 3; p. 80). Unidad de planificación rural y agropecuaria. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/indice_de_informalidad.pdf
- » Organización de las Naciones Unidas (2018) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*, Pub. L. No. A/HRC/RES/39/12, 18 (2018). <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1197484/>
- » Presidencia de la República – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

(2017) Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. En: *Decreto ley 902 de 2017, 41* (2017). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859>

» Presidencia de la República – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013) Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. En: *Decreto 1465 de 2013, 26* (2013). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70855>

» Presidencia de la República – Ministerio de Justicia y del Derecho (2018) Por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro. En: *Decreto 578 de 2018, 2* (2018). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85721>

» Presidencia de la República – Ministerio de Justicia y del Derecho (2020) Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. En: *Decreto 148 de 2020, 14* (2020). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952>

» Congreso de la República (2024) Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones", No. Proyecto de ley estatutaria 360 de 2024 cámara-157 de 2023 senado, 40 (2024). https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-06/Aprobado%20proy%20ley%20360-2024_240605_181658.pdf

» Reformatoria del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales, Pub. L. No. LEY 119 DE 1919, 5 (1919). <https://www.maciasabogados.com/es/docs/648-ley-119-de-1919/>

» Romo Delgado., C. E. (2024). ¿Baldío o privado? La determinación de la naturaleza jurídica de los predios en Colombia. Parámetros para la aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. *24 de junio de 2024, 26*(2), 29. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.14140>

» Samper Strouss, M. (2018, enero 29). *lineamiento para la interpretación y aplicación del art. 48 de la ley 160 de 1994 en lo referido a la acreditación de propiedad privada sobre bienes rurales*. <https://curso-baldiosedp.sueje.edu.co/wp-content/uploads/2020/08/Lectura-2.-CIRCULAR-05-2018.-INTERPRETACION%20%80%A1N-ARTICULO-48-DE-LA-LEY-160-DE-1994..pdf>

» Serje de la Ossa, M. (2011). *El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie* (Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología, CESO,). Ediciones Uniandes.

» Uprimny Yepes, R., & Rodríguez Villabona, A. A. (2008). *Interpretación Judicial* (Segunda). Consejo Superior de la Judicatura. <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m7-17.pdf>

» Walsh, C. (2007). *Interculturalidad, colonialidad y educación*. XIX (48), 22-35.