



CAPÍTULO 4

EL DERECHO A LA TIERRA EN COLOMBIA

*La eficacia de los Planes de Ordenamiento
Social de la Propiedad Rural*

CAPÍTULO 4 EL DERECHO A LA TIERRA EN COLOMBIA

La eficacia de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural ¹

Mauricio Antonio Torres Guarnizo ²
Escuela Superior de Guerra
Andrea Paola Aguilar González ³
Escuela Superior de Guerra

Introducción

Las problemáticas e intento de regulaciones referentes a la tierra en Colombia, son anteriores a la historia republicana. Es así, como desde la *Ley 14* de la Recopilación de Indias, en su Título XII, Libro IV establecía una regla frente a la propiedad, especialmente la rural, en la que se ordenaba la restitución de baldíos, otorgando a la titulación la relación directa con la propiedad:

Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real LOS BALDÍOS,

- ¹ El capítulo de libro corresponde a un producto de investigación del Grupo Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, desarrollado dentro del proyecto de investigación “Estrategias para enfrentar los retos de la sociedad y de las Fuerzas Militares de Colombia para la construcción y consolidación de la paz: Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados”. Vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y DICA, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.
- ² Administrador de Empresas (Universidad Militar Nueva Granada – Colombia); Abogado (Universidad Santo Tomás – Colombia); *Legum Magister – LLM* (Universidad de Konstanz – Alemania); Doctorando en Derecho (Universidad de Göttingen – Alemania). Investigador del “Grupo Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- ³ Abogada (Universidad del Rosario); Especialista en Gestión Jurídica Pública; Especialista en Conciliación y Arbitraje (Universidad del Rosario); Candidata a Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Auxiliar de Investigación Grupo Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Este capítulo se presenta como opción de grado para optar al título de Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

suelos y tierras que no estuvieren concedidos por los señores Reyes nuestros predecesores a por Nos, a en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya según y cómo nos pertenece [...] Por todo lo cual ordenamos a los Virreyes y Presidentes de Audiencias pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente [...] (Montalvo, 1914, p. 20).

En Colombia, se tiene documentada una problemática relacionada con la propiedad de la tierra rural que lleva más de 500 años. Sin embargo, en vigencia de la Constitución Política de 1886, se hizo evidente la problemática a principios del siglo XX, debido principalmente a la estructura de producción agraria en Colombia, esto es, por una parte, un pequeño número de propietarios de grandes extensiones de tierra, titulada desde la Colonia, y por otra, un campesinado sin propiedad (Ramos, 2003).

Aparece entonces, derivada de la Reforma Constitucional de 1936, la *Ley 200* del mismo año, conocida como la *Ley de Tierras*. Dicha norma se proclamó con el ánimo de solucionar los conflictos agrarios de la época, presentados principalmente en Cundinamarca y en el Tolima, pues en haciendas de gran extensión, los campesinos reclamaban como baldíos las tierras que ocupaban por la fuerza, mientras que los propietarios invocaban sus títulos de notaría que los acreditaban como dueños (Gilhodes, 1989).

La solución planteada en la normatividad, consistió en exigir la posesión y explotación material para garantizar el derecho de dominio (Congreso de la República, Ley 200 de 1936, art. 1), limitando de esta manera el alcance del título notarial. Sin embargo, no se le exigía a los propietarios demostrar, desde cuándo la tierra en disputa había salido del patrimonio del Estado y había quedado en cabeza del particular, para dejar de ser baldía (Marulanda, 1989), entre otras cosas porque se partía de la presunción de que eran tierras baldías y pertenecían al Estado colombiano, los terrenos no explotados económicamente. Es decir, si un fundo era explotado económicamente, básicamente era propiedad privada.

Lo que se pretendía con la *Ley de Tierras*, principalmente, era que quien explotara la tierra, también le fuera asignado el derecho de dominio. Sin embargo, esta norma no sirvió para que se produjera una redistribución de la gran propiedad (Ramos, 2003).

Un nuevo intento por "reformular" el sector agrario en Colombia, se dio con la *Ley 100 de 1944*. Pero esta norma no pretendía una redistribución de la propiedad rural, sino un cambio en el sistema de producción de los

grandes terratenientes, a partir de los contratos de arrendamiento y aparcería, considerándolos de conveniencia pública. Lo anterior se evidencia con el *artículo 1* de la mencionada norma, el cual señalaba:

Declárase de conveniencia publica el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entran en alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y los conocidos, según la región, como de agregados, “poramberos”, arrendatarios de parcelas, vivientes, mediasqueros, cosecheros, etc.

Con la *Ley 100* se produjo un desmejoramiento significativo en las condiciones socioeconómicas de los campesinos, entre otras cosas, por cuanto los terratenientes (propietarios), en virtud de la posición ventajosa que ostentaban, absorbían los mayores beneficios, avalados contractualmente, mientras que los campesinos asumían la mayoría de los riesgos, entre ellos los relacionados con las pérdidas de cultivos por diversas situaciones.

Sin resultados positivos para los campesinos colombianos, con la *Ley 135 de 1961* se intenta introducir en Colombia una verdadera reforma agraria, a través de una organización institucional. Para ello, se creó el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA, cuyas tareas primordiales eran (i) administrar los baldíos, (ii) verificar la indebida apropiación de baldíos, (iii) dictar resoluciones sobre extinción de dominio privado, (iv) el saneamiento titulación privada, y (v) la elaboración del catastro fiscal.

Así mismo, la *Ley 135 de 1961*, creó la Unidad Agrícola Familiar – UAF, entendida esta como “*la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia*” (Congreso de la República, Ley 135 de 1961, art.50), como uno de los ejes centrales de la reforma.

Con ello se pretendía una seria intervención del Estado en el sector agrario, con miras a mejorar las condiciones de vida de los campesinos en el marco de un Estado de Derecho. Se buscaba entonces, encontrar una serie de soluciones referentes concretamente a la asignación de la tierra, principalmente de los baldíos de la Nación a través de un régimen administrado por la nueva entidad.

El INCORA inició una ardua labor, llegando a su consolidación institucional entre 1968 y 1972, aproximadamente. Sin embargo, hubo un

declive institucional en el sector agro de 1973 a 1982, lo que llevó a que a partir de 1983 se realizara una reestructuración que propendiera por un impulso institucional hacia el mercado de tierras, que se consolidaría entre 1994 a 2002, ya en vigencia de la Constitución Política de 1991 (Franco-Cañas, 2011).

Así las cosas, apareció un nuevo intento de Reforma Agraria en la *Ley 160 de 1994*, en virtud de la cual se estableció, entre otros asuntos, un régimen especial de clarificación, recuperación y adjudicación de baldíos, disponiendo expresamente que estos tienen una destinación exclusiva para las familias pobres.

Además, esta nueva ley incorporó como requisitos generales para ser sujeto de reforma agraria o adjudicatario: (i) demostrar la explotación de más de dos terceras partes del predio que se pretende adjudicar, (ii) el predio no podría ser mayor a una UAF, (iii) acreditar la explotación económica de más de dos terceras partes del predio y atendiendo a la aptitud productiva del terreno definida por el INCORA; (iv) el adjudicatario no podría tener un patrimonio neto superior a los 1000 salarios mínimos mensuales vigentes; y (v) no podrían ser adjudicatarios quienes ya se hayan beneficiado de otro predio rural, ya sea porque son sus propietarios o tienen derecho de posesión.

Con la expedición de la *Ley 160 de 1994*, se demarcó la naturaleza del derecho a la tierra de la población campesina señalando, en primer lugar, que este posee un carácter subjetivo de acuerdo con lo dispuesto desde la Constitución Política, cuyo alcance de su realización depende de la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural (Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2004. M.P. Alberto Rojas Ríos).

Sin embargo, los resultados materiales no fueron los esperados y las condiciones de los campesinos tampoco mejoraron, sino que por el contrario empeoraron entre otras cosas, como resultado del conflicto armado interno que se desarrolla esencialmente en los campos colombianos.

Así las cosas, en 2003 se produjo nuevamente un cambio institucional, con el cual a través del *Decreto 1300*, fue suprimido el INCORA y reemplazado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - INCODER, cuyo objeto fundamental era el de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo

principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.

Sin embargo, las políticas públicas que se han plasmado en las normas señaladas anteriormente, no han logrado siquiera un avance significativo en el acceso a la tierra de los campesinos colombianos. Por el contrario, ha sido un cúmulo de recurrentes fracasos que han mantenido a los campesinos en serias condiciones de vulnerabilidad. La gran mayoría de los campesinos colombianos no son propietarios y de serlo, formalmente tienen problemas de titulación o registro.

Cabe anotar, que entre el campesino y la tierra se genera una relación de producción agrícola, de manera que existe un nexo directo entre el acceso a la propiedad agraria y el derecho al trabajo. Resulta imprescindible entonces no perder de vista que la adquisición de la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo no se reduce a la mera legalización de los títulos, sino que además es fundamento del deber estatal de orientar la política pública de tierras hacia la vinculación de los campesinos, como titulares del derecho en comento, a los procesos de desarrollo agroeconómico, y rechazar la consolidación de grandes propiedades improductivas.

Igualmente, el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios guarda una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna, en razón a la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su domicilio y lugar de residencia.

Con esta realidad, el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, definió como propósito general construir una Colombia en paz, equitativa y educada. Para lograrlo se definieron cinco estrategias transversales, siendo una de estas la “transformación del campo”, enfocada no solo a reducir las brechas significativas entre las zonas urbanas y rurales, sino también la de “ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad” dado que en el campo se concentran los principales problemas de pobreza, falta de educación e infraestructura (Congreso de la República, Ley 1753 de 2015, art. 4).

Para lograrlo, en el proceso de transformación institucional del sector rural, se creó la Agencia Nacional de Tierras – ANT mediante el *Decreto*

Ley 2363 de 2015, institución cuyo propósito es ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, para lo cual, debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, el logro de la seguridad jurídica sobre esta, la promoción de su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y la administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación (Gobierno Nacional, Decreto 2363 de 2015, artículo 3).

El *Decreto 2363 de 2015* constituyó un esfuerzo del Gobierno Nacional para consolidar la nueva institucionalidad que respondería a los retos del "posconflicto" en lo concerniente al desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz. En el Decreto de su creación, el objeto principal de la ANT quedó descrito así:

La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Para cumplir las señaladas tareas asignadas a la ANT, se destaca la estructuración del modelo de atención por oferta, como una alternativa para realizar actividades tendientes al ordenamiento social de la propiedad rural de manera masiva e integral en los municipios focalizados. Para cumplir con este propósito, la ANT formula y aprueba Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, definidos como instrumentos de planificación mediante los cuales se organiza la actuación institucional de la Agencia Nacional de Tierras por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a cumplir con el objetivo de la entidad (Agencia Nacional de Tierras, Resolución 740 de 2017, art. 2).

Teniendo en cuenta lo anterior, surge el siguiente interrogante ¿los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, constituyen la herramienta adecuada, para garantizar el Derecho a la Tierra, de los campesinos colombianos?

Luego de establecer la ineficacia del ordenamiento territorial en nuestro país a través de los años, lo cual afecta principalmente a los

campesinos de los municipios más apartados de Colombia, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, se presentan como el instrumento idóneo para garantizar el derecho a la tierra de los campesinos colombianos, ya que constituye un mecanismo de planificación mediante el cual se puede organizar la actuación institucional competente por oferta, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a cumplir con el objetivo de las diferentes entidades.

Este modelo de atención se implementa a través del barrido predial masivo, lo que permite caracterizar los predios y posibles sujetos de atención, y aportar a la constitución del catastro multipropósito para cada uno de los municipios objeto de intervención.

Esta apuesta parte igualmente de una gestión interinstitucional más compleja, en donde se da la participación de varias autoridades competentes, se da la generación de acuerdos territoriales previos y promoción de esfuerzos de actuación conjunta, que finalmente deberán irradiar en mayores condiciones de desarrollo para la población rural (Ossa, 2018).

El objetivo principal del presente capítulo es establecer la eficacia de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR, con miras a garantizar el derecho a la tierra de los campesinos colombianos. Para ello, se procederá a establecer inicialmente las características del derecho a la tierra como un Derecho Humano y como un Derecho Fundamental, para luego identificar las principales características de los POSPR, y finalmente determinar si con su estructuración podría ser eficaz para garantizar a los campesinos colombianos el acceso a la tierra en las condiciones propias de un Estado Social de Derecho.

1. El Derecho a la Tierra como un Derecho Humano y Fundamental

Tanto en el ordenamiento jurídico nacional como internacional ha surgido una serie de interrogantes frente al derecho a la tierra. Para empezar, es imprescindible referirse al trabajo de Gilbert (2002) quien en reiterados documentos ha delimitado el concepto del derecho a la tierra en los siguientes términos:

El derecho a la tierra se refiere a los derechos a utilizar, controlar y transferir una parcela de tierra. Entre tales derechos se incluyen el derecho a: ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y

sus recursos; restringir o excluir a otros de la tierra; transferir, vender, comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler (p.123).

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, tiene un acercamiento al derecho a la tierra desde la perspectiva del acceso a la tierra:

El acceso a la tierra tiene lugar a través de los sistemas de tenencia. La tenencia de la tierra es la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra. Las reglas relativas a la tenencia determinan cómo se distribuyen en las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, así como las responsabilidades y restricciones conexas. En términos sencillos, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

Legalmente, el derecho a la tierra suele caer dentro de las categorías de las leyes sobre la tierra, los contratos de tenencia de la tierra o los reglamentos de planificación, pero rara vez se asocian con los Derechos Humanos (Monsalve, 2004). En el ámbito internacional, ningún tratado o declaración se refiere específicamente al derecho humano a la tierra; en sentido estricto, no existe el derecho humano a la tierra en el derecho internacional.

Para establecer sí el derecho a la tierra corresponde a la categoría de un Derecho Humano, el punto de partida obligado es la Declaración Universal de Derechos Humanos - DUDH, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, la cual concebía un ideal común para todos los pueblos y naciones, enunciando treinta (30) Derechos Humanos fundamentales que debían protegerse en el mundo entero.

Entre todos esos derechos establecidos en la DUDH, ninguno se refiere expresamente al derecho a la tierra. No obstante lo anterior, el artículo 17 de la Declaración establece que *"Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente; así mismo que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad"*.

El derecho la propiedad es un derecho real, es decir una relación entre la persona y un bien que puede ser corporal o incorporeal, para gozar y disponer de ese bien, no siendo ni contra la ley ni contra el derecho ajeno. El tratamiento jurídico de la propiedad tiene origen en el derecho romano,

un derecho fundamentalmente individualista que entendía al hombre en la sociedad como poseedor de derechos naturales, entre ellos el de la propia propiedad (Comisión Colombiana de Juristas, 1996).

Por otro lado, el *artículo 23* de la Declaración Universal de Derechos Humanos - DUDH establece en tres (3) de sus cuatro (4) numerales, los derechos que ostenta toda persona, inclusive las que se encuentran en el ámbito de la ruralidad:

- (...) 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (...).

En un escenario de ruralidad, a un campesino que dedica su vida al campo y por ende deriva de este su sustento, de acuerdo con el *artículo 25* de la DUDH, también se le reconoce lo siguiente:

Tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Derivado de lo estipulado en estos tres artículos, se podría establecer que la DUDH, un instrumento internacional perteneciente al bloque de constitucionalidad colombiano, estaría brindándole al “innominado” derecho a la tierra, un carácter de Derecho Humano, entendiendo que los elementos señalados por Gilbert (2002) frente al derecho a la tierra, se encuentran reconocidos en dicha Declaración, pero diseminados en los ya señalados artículos.

En el ámbito interno, el derecho a la tierra, se encuentra establecido en la Constitución Política de 1991, siguiendo el histórico propósito de desarrollar una reforma rural integral, destinada a disminuir la inequidad en el campo y evitar la concentración de la tierra en pocas manos.

Es así como la Carta Política de 1991, reprodujo en el *artículo 58* la *función social* de la propiedad, dispuesta en la Reforma Constitucional de 1936, e introdujo en los *artículos 64* y *65*, la obligación estatal de asegurar "*el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios*" y de proteger especialmente la producción de alimentos, dando prioridad a las actividades agrícolas (Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa).

En el *artículo 58* de la Carta Magna, se establece que "*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*". Igualmente, como ya se mencionó el mencionado artículo, le atribuyó ontológicamente a la propiedad su esencia como función social. En ese sentido, se expresó Duguit (1924) en los siguientes términos:

El hombre propietario de un capital no puede dejarlo improductivo. La propiedad es el producto del trabajo, y a mi modo de ver, una consecuencia de la libertad de trabajo. El detentador de un capital no puede dejarle improductivo, puesto que él no lo detenta sino para hacerle producir en interés de la sociedad (p.53).

En Colombia la propiedad privada no constituye por sí misma un derecho fundamental. Sin embargo, en el evento en que ocurra una violación de este derecho que conlleve para su titular un desconocimiento de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, la dignidad, la igualdad y demás derechos fundamentales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la propiedad adquiere por conexidad, naturaleza de derecho fundamental.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que se vincule al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia y que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna (Corte Constitucional, Sentencia T-506 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón).

Así mismo, es importante tener en cuenta que el Estado tiene la obligación de promover y proteger las formas asociativas y solidarias de la propiedad (Zeledón, 2000), vale decir que las asociaciones que persigan la explotación y producción de la propiedad también gozan de los beneficios del Estado. Constitucionalmente se precisa que a la propiedad también se puede llegar en forma plural, en forma colectiva, de ahí que las normas civiles y comerciales que regulan la materia determinan la manera y el

procedimiento de cómo hacer viable la titularidad de la propiedad colectiva, asociativa o plural.

Por su parte, en el *artículo 64* de la Constitución Política de Colombia, el constituyente declaró que *“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”*, con esto el acceso a la tierra es fundamental, en el marco del Estado Social y Democrático de derecho, pues combina el derecho a la propiedad con los demás derechos sociales económicos y culturales, asegurando así a los campesinos una serie de servicios públicos como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, entre otros servicios (Corte Constitucional, *Sentencia T-537 de 1992*. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez).

Con esta configuración normativa, el objetivo raíz del constituyente, es asegurar protección a las clases más marginadas y propensas a toda clase de problemáticas. Así las cosas, desde la Constitución de 1991, se han establecido criterios teóricos que buscan generar herramientas que otorguen reivindicaciones sociales para el campesino colombiano.

Finalmente, el *artículo 65* de la Carta Política, evidencia una priorización del constituyente por la regulación de la tierra y el acceso a la misma, pues afecta la producción y la productividad en general para la sociedad, al establecer que *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”*. Establece igualmente que se debe dar *“prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”*.

Un aspecto que adquiere relevancia constitucional, se refiere a que la Corte Constitucional, ha establecido en reiteradas oportunidades que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional, en los siguientes términos:

Las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Así, teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de

especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este *Corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana (Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Por otro lado, se ha enunciado que el tema de la propiedad de la tierra debe ser integral, en donde se tenga en cuenta la articulación de lo agro al contexto social, económico y político, a través de la planificación de propuestas que integran otros aspectos como la satisfacción de necesidades básicas, el acceso al crédito, la asistencia técnica y empresarial, la asociatividad y la participación en la toma de decisiones (Alburquerque, 1997), entre otras circunstancias, desarrolladas y enunciadas por las Altas Cortes:

Existen 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 (Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa).

Asimismo, el ordenamiento jurídico colombiano ha determinado que la dignidad debe ser entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo. Así mismo, la Corte Constitucional ha encontrado que la dignidad humana como objeto concreto de protección de la siguiente manera:

(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus

características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones) (Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

Adicionalmente, no se puede perder de vista que, de acuerdo con el Capítulo VII del *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, el campo colombiano contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país. En efecto, el 84.7 % del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales y según la Misión para la Transformación del Campo el 30.4 % de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP-MTC, 2014).

Por su parte, el sector agropecuario aporta en promedio 6.1 % del PIB total y genera el 16.3 % del empleo del país (DANE, 2015). Además, el campo cuenta con más de 42 millones de hectáreas aptas para las actividades agropecuarias y forestales y es la fuente de los recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas para el país como los hidrocarburos, los minerales y la biodiversidad.

Al estimar la importancia del sector agropecuario y el marco normativo referenciado anteriormente, es importante tener en cuenta que el Estado pretende dar respuesta a la conflictiva problemática que históricamente afecta a las comunidades rurales del país, en donde su resolución se proyectó en las propuestas de acuerdo político traducido en la Carta Política.

Las dinámicas de las normas expedidas con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, buscaron y buscan, actualmente, racionalizar la distribución de la propiedad el uso de la misma y de los demás recursos naturales asociados a ella, a través de diferentes mecanismos.

2. Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR

Como se planteó previamente, una de las tareas pendientes del Estado ha sido la de facilitar el acceso a la tierra de millones de campesinos que, particularmente en Colombia, no lo habían logrado como consecuencia de

la conflictividad histórica, principalmente en la ruralidad y municipios más alejados de nuestro país.

La apropiación sobre la tierra en nuestro país, habría sido una de las causas principales, que ha llevado a que se desarrollen los conflictos sociales, políticos y económicos, afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables, entre ellas las rurales, llevándolas al despojo y al desplazamiento forzado. Esta problemática ha sido tan importante de tratar que el gobierno saliente (Santos 2010-2018), tuvo que incluirla en los acuerdos firmados en La Habana - Cuba, pues se debía intentar resolver el problema de la concentración de la tierra en Colombia en manos de un pequeño grupo de terratenientes, agroindustriales y actores armados ilegales.

Las propuestas y acuerdos firmados, estaban relacionados con la formulación de un plan nacional de formalización masiva y gratuita de la propiedad, con la participación de los campesinos; la formación y actualización de un catastro e impuesto predial rural, mediante la creación o fortalecimiento de un sistema general de información catastral, integral y multipropósito; los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y dentro de estos los planes de acción para la transformación territorial; los Planes para la Reforma Rural Integral, los cuales pretendían resolver muchas de las carencias, necesidades y la solución a los problemas rurales que desde hace muchas décadas persisten en el campo y que el Estado no ha tenido la voluntad política de cumplir, especialmente en aquellas regiones que han estado afectadas por el conflicto armado interno.

La idea, fue plasmada inicialmente en el *CONPES 3859 del 3 de junio de 2016*, el cual le daba un piso al ordenamiento territorial, partiendo de un "Catastro Multipropósito", el cual en el escenario de una Colombia en paz, se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra. Lo anterior, debido a que esta herramienta permitiría identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio; y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo.

Este documento CONPES, proponía una política para la conformación, implementación, y sostenimiento de un catastro multipropósito moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con estándares internacionales.

Es así, como se planteó un plan de acción a ocho años (2016-2023) que contemplaba cambios estructurales en los aspectos metodológicos,

técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral actual, proponiendo la conformación de una nueva cartografía básica, con los parámetros de escala y representación apropiados, así como la adopción de procedimientos de barrido predial masivo que permitan resolver de forma ágil y costo-efectiva los problemas de formalización de la propiedad, particularmente en las zonas rurales.

El catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, tradicionalmente usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios.

De lo anterior, se tiene el significado de los Planes de Ordenamiento, en donde su razón de ser principal, es la de cumplir una de las metas del Estado, con el objetivo de corregir la indebida asignación presupuestal y planeación de los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural, y por otro lado, las dificultades para acercar la institucionalidad a las necesidades de la población rural.

Todo esto, perfilándose como un instrumento operativo que articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras rurales, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

La razón de ser de un POSPR, según lo afirma Franco-Cañas (2011), nos remite a la Colombia precolombina, ya que la problemática surgió inicialmente ya que “(...) *los indígenas no demarcaban o delimitaban la propiedad de la tierra, ni existía prueba física alguna, a manera de título de propiedad: “(...) el hombre y la tierra formaban una unidad vital, inseparable y mágica, donde las montañas eran dioses y los truenos sus voces”. La tierra no tenía valor en dinero, tenía valor en uso*” (p. 93).

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, pretenden cubrir varios objetivos, siendo uno de los primeros y quizás la piedra angular, el desarrollo agrario, en donde este mismo debe respetar el principio de equidad que se desprende del preámbulo constitucional y de los *artículos 1, 2 y 13* de la Constitución Nacional, principio que,

conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, que intervendrá en la misma para lograr la “*distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo*” (Constitución Política de Colombia, art. 334).

Para garantizar el acceso a la tierra de las comunidades y superar las diferentes dificultades expuestas, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, comprenden formalización y seguridad jurídica, la administración del recurso y acceso a tierras. Cada plan reconoce y se formula según las diferencias locales y regionales, a partir de las cuales se pueda entender la relación de la tenencia de la tierra con las condiciones sociales de crecimiento y de pobreza. Esto supone la creación de capacidades a nivel local (de las comunidades, municipios, regiones y departamentos), y la vinculación de esta política a las políticas de desarrollo rural.

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR son una herramienta obtenida del resultado participativo de las comunidades, instituciones y sectores involucrados (García, 2008), que pretenden armonizar la ruralidad y que contiene objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, trabajando progresivamente en propender por el fortalecimiento de los territorios, de manera tal que los recursos con que se cuentan para el desarrollo de la comunidad, se empleen eficientemente y de manera sostenible en el tiempo.

Así mismo, los POSPR pretenden dar acceso a la tierra, intentando solucionar o más bien diseñar la estrategia de llegada a los municipios con principales necesidades de ordenamiento territorial. Es así, que a raíz de los Acuerdos de La Habana - Cuba, se enlistaron los municipios con mayor problemática rural, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, llamados “focalizados”; estos mismos son remitidos a la entidad competente, la Agencia Nacional de Tierras - ANT y lo que esta determina es el orden en el cual se realiza una intervención en ellos.

A grandes rasgos, el POSPR tiene como objetivo planear la intervención de la Agencia Nacional de Tierras en las zonas programadas para la atención por oferta en dos sentidos: por un lado, para adelantar el barrido predial masivo; por otro, para implementar el procedimiento único contemplado en el *Decreto-Ley 902 de 2017*.

Los POSPR, se adelantan en tres diferentes etapas. Primero, una etapa de planeación, que corresponde con la elaboración del diagnóstico para la estimación de predios y costos del barrido, que contenga un diagnóstico jurídico de la tenencia de la tierra en el municipio, así como una lectura institucional del municipio, entre otros, a partir de la cual se pueda elaborar el plan de ordenamiento social de la propiedad, el cual se implementará a través del barrido predial. Segundo, una etapa de ejecución, que comprende la socialización y formación, diagnóstico técnico – jurídico, las visitas predio a predio para el levantamiento de información física y jurídica de los predios, el procesamiento de la información, y la entrega a las autoridades competentes. Finalmente, la etapa de sostenibilidad de la formalidad.

Así las cosas, la *Resolución 740 de 2017 de la ANT*, establece las mencionadas etapas de la siguiente manera: primero, presenta el *diagnóstico general del ordenamiento social de la propiedad en el municipio*, el cual, de manera preliminar, establece la caracterización predial y poblacional, identifica las zonas con restricciones o condicionantes, propone las principales problemáticas del ordenamiento social de la propiedad y establece la ruta de intervención para el barrido predial en el municipio. Segundo, *desarrolla el componente estratégico*. En este se determinan las posibles actuaciones misionales de competencia de la ANT a partir de la cual se define la matriz estratégica para la implementación del plan; esto acompañado del desarrollo de la estrategia de intervención comunitaria e institucional. Finalmente, en el tercer apartado, *consigna el esquema de mantenimiento, seguimiento y evaluación al POSPR*.

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural incluyen la ejecución de los procesos agrarios de competencia de la Agencia Nacional de Tierras en la zona focalizada; razón por la cual a través de esta estrategia podrán realizarse, sobre el terreno y mediante la estrategia de barrido, los procesos de clarificación, deslinde, formalización de pequeña propiedad rural y titulación de baldíos, a que haya lugar, entre otros, contribuyendo así de manera contundente con el inventario de baldíos de la Nación y garantizando la seguridad jurídica en el territorio.

Con un ejercicio de esta magnitud, institucionalmente se está intentando dar cumplimiento al acceso a la tierra de los campesinos, respondiendo así al cuestionamiento inicial de si los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, constituyen la herramienta adecuada, para evitar la vulneración al derecho de acceder a la tierra, de los campesinos colombianos. En estos proyectos, se estará generando información para

continuar o adelantar procesos de formalización de la propiedad rural y o de los llamados procedimientos agrarios que son misionales de la Agencia Nacional de Tierras.

3. Eficacia de los POSPR para garantizar el Derecho a la Tierra

El desarrollo del sector agrario, no debería producir un aumento de las brechas sociales ni mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados (Roldán, 2013), pues se tiene que las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*, pero así mismo las demás personas que no dependen su vida del sector agrario, sí derivan de lo que la tierra produce y eso hace que tengamos una relación intrínseca, con quienes la habitan y explotan, convirtiéndolos así en sujetos de especial protección constitucional, pues su labor en el campo, constituye la base para el acceso a la alimentación, la vivienda y el desarrollo y, sin acceso a la tierra, muchos pueblos se encuentran en una situación de gran inseguridad económica. Cifras recientes apuntan a que casi el 50 % de la población rural del mundo no goza de una garantía de derechos respecto a la propiedad de la tierra y se estima que hasta una cuarta parte de la población mundial son personas sin tierra, haciendo de la inseguridad del registro de la tierra y la falta de acceso a la tierra ingredientes claros de la pobreza (United Nations Human Settlements Programme, 2008).

En este aspecto, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la situación actual en Colombia, muestra lo siguiente:

Solo el 6 % de los municipios colombianos cuenta con un grado de formalidad en la tenencia de la tierra entre 75% y 100%. La tierra se ha ocupado en gran medida de forma desordenada y espontánea por los particulares, siendo esto impulsado por la falta de administración, control y monitoreo del Estado. Tampoco se ha tenido en cuenta la vocación real del suelo o la protección ambiental en esta ocupación (DNP, 2015).

Para la implementación de los planes y como parte de las innovaciones institucionales, en el *Decreto 2363 de 2015* se destaca la estructuración del modelo de atención por oferta, como una alternativa para realizar actividades tendientes al ordenamiento social de la propiedad rural de manera masiva e integral en los municipios focalizados. Para cumplir con este propósito,

la Agencia Nacional de Tierras formula y aprueba Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, los cuales al ser implementados fungen como instrumentos de planificación que organizan la actuación institucional para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a cumplir con el objetivo de la entidad (Agencia Nacional de Tierras, Resolución 740 de 2017, artículo 2).

El diseño de los planes y sus objetivos, desde la teoría, tienen las mejores intenciones, no obstante ello, actualmente en Colombia y su intento de implementación, se han generado aspectos críticos, pues el proceso de construcción y adopción de la metodología de levantamiento de información en el marco del proyecto del Catastro Multipropósito ha sido complejo técnica y jurídicamente, lo cual ha generado demoras en la operación.

Por otro lado, la falta de directrices y coordinación entre las entidades competentes para realizar intervenciones en el territorio tendientes a la formalización de los derechos de la propiedad rural y la información insuficiente para iniciar las acciones encaminadas al ordenamiento social de la propiedad, han dificultado el proceso.

Una de las primeras, es la dificultad en el traslado de la información de la liquidación del INCODER a la ANT, las cuales se han traducido en expedientes no encontrados e incompletos, situación de inseguridad en los territorios que aún puede amenazar a los funcionarios que están trabajando en la ejecución de la ruta de los planes, la presencia de minas antipersona y cultivos ilícitos, entre otras circunstancias, como el clima y la geografía colombiana.

La construcción de los planes, que determinan finalmente la ruta a seguir en cada municipio y sus particularidades, enfrenta grandes retos. La recopilación de la información jurídica de los procesos misionales que se encuentran en curso, nuevos y heredados del extinto INCODER, así como la información social y catastral de los municipios intervenidos es bastante dispersa e incompleta; el ejercicio de los costeos por municipio, por hectáreas y por predios de la ruta de ordenamiento social de la propiedad, hacen la tarea más compleja. Por otro lado, la articulación institucional que pretende alcanzar de manera coordinada los objetivos de ordenamiento y evitar la duplicidad de esfuerzos, se ve algunas veces entorpecida, por la falta de voluntad y credibilidad de las instituciones y/o sus funcionarios.

Con la apremiante necesidad de que Colombia cuente con instrumentos que protejan efectivamente los derechos de propiedad, reflejen la tenencia

legítima de quien ocupa y aprovecha la tierra, y permitan mejorar los procesos de planificación e implementación de políticas relacionadas con la gestión del suelo tanto rural como urbano, es necesario permitir la óptima implementación de otras políticas como, por ejemplo, la efectiva protección de los sistemas ambientales estratégicos, la provisión eficiente de infraestructura y bienes públicos básicos en las zonas más apartadas del territorio, el incremento en los ingresos tributarios de los municipios, la mejor priorización y focalización de la inversión pública, la profundización y fortalecimiento de los procesos de descentralización, entre otros.

Como bien se expuso, anteriormente, el catastro multipropósito y las herramientas que él conlleva, son un poderoso instrumento que, sí es completo, está actualizado, es adecuadamente articulado con el registro público de la propiedad y otros sistemas de información, y tiene un enfoque multipropósito, permite garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad y lograr más eficazmente los anteriores y otros objetivos de la política estatal nacional y territorial, siendo esta una de las herramientas que permiten garantizar al derecho de acceder a la tierra, de los campesinos colombianos.

Un primer análisis de este instrumento, no dejaría lugar a duda de que con los POSPR se abarcaría la mayoría de los aspectos que se deben regular y muchos de los que hay que cambiar en cuanto a acceso a tierras. Indiscutiblemente, se crean como herramientas de parte de los campesinos y del propósito de inducir un cambio real de la tenencia y distribución de la tierra en Colombia, pretendiendo de igual manera, cambiarle a la tierra en Colombia el carácter que se le da hoy y su propósito. Con la implementación de los planes, mediará un objetivo social que quizás ya esté incorporado en la Constitución, pero no en la conciencia colectiva.

Con la identificación que se realiza de las problemáticas de acceso a la tierras, a través de los planes, la expectativa de que los campesinos colombianos sean propietarios, gozaría de los privilegios que le otorgan el Estado y sus instituciones, amparo a la propiedad que no puede ser menoscabado, violado o vulnerado por leyes posteriores. Luego la propiedad legítimamente constituida tiene todas las prerrogativas legales y está protegida por este ordenamiento constitucional.

Durante los años 2017 y 2018, la Agencia Nacional de Tierras – ANT ha venido realizando una intervención en veintitrés (23) municipios, que pretende la elaboración de POSPR. Producto de la intervención, fueron elaborados y aprobados doce (12) Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR en Ovejas (Sucre), Taraza, Valdivia, Cáceres e

Ituango (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta), Caimito (Sucre), San Marcos (Sucre), Guaranda (Sucre) y San Carlos (Antioquia).

Estos POSPR persiguen los objetivos de i) fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural; ii) garantizar la participación ciudadana en la construcción del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad; iii) implementar la metodología operativa del Barrido Predial; iv) lograr la consolidación de expedientes sobre asuntos de acceso a tierras y seguridad jurídica que soporten las decisiones de fondo de la Agencia Nacional de Tierras y v) dar cumplimiento a la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

De acuerdo con la información aportada por la Agencia Nacional de Tierras - ANT, con la expedición y el inicio de la implementación de estos doce (12) planes, se han evidenciado aspectos relevantes, en donde por un lado se destaca (i) la descripción geográfica general de cada municipio, en la cual se aborda la localización, sus límites municipales, la clasificación del suelo, y la descripción de aspectos biofísicos y de organización político administrativa territorial, que se consideran son base para la puesta en marcha de la fase operativa del barrido predial; la identificación de usos actuales y vocación de uso (capacidad de uso) del suelo en el municipio, con el fin de identificar los posibles conflictos de uso; (ii) la caracterización preliminar de la población local, la cual presenta una descripción demográfica y socioeconómica general que es determinante para conocer previamente a los actores sujetos de atención; (iii) la identificación de restricciones y condicionantes legales presentes en el área rural del municipio y que podrían imposibilitar o determinar el alcance de las actuaciones administrativas que se adelanten por parte de la Agencia Nacional de Tierras para ordenar socialmente la propiedad; (iv) el análisis de las condiciones que se presentan en el territorio para el desarrollo de la estrategia de intervención territorial, y; (v) la estrategia de intervención territorial para el barrido predial que incluye la definición e identificación de las unidades de intervención, así como la ruta para la implementación del barrido predial.

Esta herramienta permite que a los miles de campesinos, quienes históricamente han padecido las problemáticas de titularidad la tierra, se les pueda brindar una solución, pues con el ejercicio de los planes, se realiza un análisis de las tipologías de los predios, en los cuales tendría competencia de la ANT. Por ejemplo en el POSPR para San Marcos - Sucre, se han encontrado principalmente las siguientes tipologías de los predios:

Primero, *Falsa Tradición* (Derecho de Dominio Incompleto - No incluye posibles baldíos). El *Decreto 902 de 2017*, entregó a la ANT la competencia de saneamiento de la falsa tradición de privados por lo que los casos identificados a partir de códigos registrales asociados a falsa tradición como sucesiones ilíquidas, compraventa de derechos y acciones, compraventa de derechos de cuota y en general en los casos de derecho de dominio incompleto son objeto de intervención de la ANT por vía administrativa a cargo de la Subdirección de Seguridad Jurídica

Segundo, *Predio Privado con Inscripción de Demandas Civiles*. Por disposición del *Decreto 902 de 2017* es competencia de la ANT la emisión de actos administrativos de titulación de la posesión, así como la corrección administrativa de área y linderos, en ese sentido los predios con inscripción de demanda de pertenencia, saneamiento de la pequeña propiedad rural, procesos de deslinde y divisorios pueden ser tramitados por vía administrativa siempre y cuando no se presenten oposiciones, esta competencia está asignada a la Subdirección de Seguridad Jurídica.

Tercero, *Posible Baldío*. Corresponde a los predios sin información registral asociada en los registros catastrales, por lo que son posibles baldíos adjudicables, también están incluidos aquellos predios con inscripción de declaración judicial de pertenencia que luego del estudio de títulos arroja que no acredita derecho de dominio conforme al *artículo 48* de la *Ley 160 de 1994*, así como los predios reportados por la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR a la Corte Constitucional en cumplimiento a la sentencia *T-488 de 2014*, el proceso de titulación de baldíos corresponde a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas.

Cuarto, *Predio a Nombre del INCORA, INCODER, UNAT, ANT, ICBF*. Permite la identificación de predios del Fondo Nacional Agrario en los que sea necesario proceder a la regularización de la tenencia, cuya competencia corresponde a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas. Respecto de los predios de ICBF provenientes de sucesiones intestadas, es necesaria su identificación para su posterior ingreso al fondo de tierras en la subcuenta de población campesina, dicha función está asignada a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Quinto, *Predio con Inscripción de Procesos Agrarios en Curso*. Identificación de procesos agrarios de clarificación, extinción, deslinde, o recuperación de baldíos que no se encuentran en las cifras del histórico entregado por INCODER o no están en las bases de datos con las que cuenta la ANT, estos procesos son tramitados por la Subdirección de Seguridad Jurídica.

Sexto, *Predio que potencialmente es Baldío según Estudio del Folio*. Son predios identificados a partir de estudio de títulos de los procesos con inscripción de saneamiento de la falsa tradición y adjudicación de la pequeña propiedad rural y en general del estudio de los folios de matrícula inmobiliaria frente a los cuales no es clara la acreditación del derecho de dominio. En estos casos la ruta corresponde inicialmente a titulación de baldíos de competencia de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, pero es posible que luego de la fase de barrido la ruta cambie.

Así las cosas, los planes en efecto son la herramienta adecuada para la garantía del derecho al acceso a la tierra de los campesinos, pues teniendo en cuenta que uno de los propósitos inmediatos que pretenden atender los POSPR son los procesos pendientes de trámite y de actuaciones administrativas adelantadas en su momento por los extintos, Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, se aborda la problemática de acceso a la tierra, no solo en el presente, sino en todo el espectro histórico que esto conlleva.

Es de gran importancia para los planes, determinar el número, la naturaleza y el estado procesal de las solicitudes antiguas, de tal manera que se pueda ordenar la intervención para culminar las fases que estén pendientes y así materializar el acceso a la propiedad rural y garantizar la protección de los derechos de propiedad de la población. Para lo anterior, la ANT realizó una revisión y clasificación de las solicitudes transferidas por las entidades extintas en los diferentes municipios que se encuentran priorizados. No obstante lo anterior, se deberá someter a evaluación de pertinencia para el campesino, si la aplicación de la *Ley 160* será el camino, o si por el contrario lo será la del *Decreto 902*.

Con base en lo anteriormente descrito y teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de la Agencia Nacional de Tierras es cerrar las brechas desiguales en la distribución de la tierra, contribuir desde su rol a disminuir la pobreza, promover la igualdad y asegurar el disfrute de la tierra en su formalidad, deberá consolidar y caracterizar a todos estos sujetos de ordenamiento social de propiedad y darles un tratamiento preferencial precisamente por la condición de sujetos de especial protección de la cual estos gozan, del mismo modo fortalecer espacios tales como los semilleros de la tierra y el territorio que sirven de instancias para cultivar en la comunidad en general la cultura de la formalidad en el campo.

Así las cosas, el camino está en construcción con la nueva institucionalidad, y con una realidad tan compleja, ha llevado a las

instituciones a aprender del ejercicio ensayo-error, como en el caso del POSPR. Sin embargo, teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, es evidente que estos planes, son una respuesta seria y eficaz a la problemática de informalidad de la tierra en el campo colombiano.

Conclusiones

Como se logró evidenciar, no solo en Colombia, sino históricamente en el mundo, el Estado tiene un deber relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, pues no es un derecho de tercera categoría, ya que como se expuso, es un Derecho Fundamental, conexo con varios derechos, como el de dignidad humana, el derecho a la vivienda, a la seguridad alimentaria y a la alimentación, entre otros.

El derecho a la tierra engloba una serie de derechos como son los de ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y sus recursos; restringir o excluir a otros de la tierra; transferir, vender, comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler.

A la fecha, ningún tratado de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a la tierra como una cuestión fundamental de Derechos Humanos. De un análisis de la Declaración Universal de Derechos humanos, podría establecerse que el derecho a la tierra es reconocido como tal. Así mismo, de los nueve tratados internacionales fundamentales de Derechos Humanos, el derecho a la tierra solo se cita una vez, en el contexto de los derechos de las mujeres de las zonas rurales, desconociendo así, que los derechos a la tierra se consideran elementos esenciales para la realización de otros Derechos Humanos.

En Colombia, los problemas estructurales de la agricultura colombiana se han generado en el marco del conflicto armado, el narcotráfico y la apertura económica. Para dar respuesta a una de estas problemáticas, la de la tierra, se deben abordar aspectos generales sobre la propiedad rural de una determinada región, a partir de un enfoque pedagógico con la comunidad que facilite la intervención técnica por los funcionarios o terceros contratados para el efecto.

El catastro actual de Colombia no tiene un enfoque multipropósito, ya que ha sido concebido y usado, principalmente, como un instrumento para el fortalecimiento fiscal, desconociendo sus aplicaciones en las demás

finalidades centrales del Estado. Esto implica que los distintos niveles de gobierno, en especial el nacional, con frecuencia ejecuten acciones redundantes, inconsistentes e inoportunas, lo que conlleva altos costos para las políticas públicas ambientales, de gestión de tierras, agropecuarias, de infraestructura, de ordenamiento, entre otras que requieren información precisa y actualizada sobre los predios.

Desde el componente jurídico se identifican dos problemáticas que contribuyen al atraso catastral del país: (i) la inadecuada interrelación entre catastro y registro que implica inseguridad jurídica, dado que las diferentes fuentes institucionales de información no le otorgan al propietario confianza y certeza frente al objeto de su propiedad; y (ii) la ausencia de una norma unificadora, integradora y moderna en materia catastral y registral. Finalmente, se concluye que las inconsistencias de información entre el catastro y el registro de la propiedad no contribuyen a otorgar seguridad jurídica sobre las relaciones de propiedad y ocupación lo que, a su vez, limita las acciones de política pública encaminadas a la gestión del suelo, la planeación y el ordenamiento del territorio.

Estas precisiones teniendo en cuenta que el Estado colombiano estableció una organización institucional que permitiera adelantar todos los procesos de formalización para garantizar el derecho a la tierra de los campesinos colombianos, partiendo de una problemática supremamente compleja, que incluye diferentes situaciones que deben ser identificadas y solucionadas.

Es por ello, que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, son mecanismo eficaz para determinar el estado general de la propiedad, el uso, la tenencia, la explotación, entre otros. Con su implementación, se podría dar solución efectiva a la problemática de cada municipio, ya que implicaría un ejercicio individualizado, pormenorizado y caracterizado de cada ente territorial, que llevaría a encontrar las acciones respectivas con un enfoque diferenciado.

Referencias

- Alen, L. C. (1996). *Historia de Santiago del Estero*. Buenos Aires, Plus Ultra.
- Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M., & Oharriz, E. (2010). *Derecho a la Alimentación*. *Diaeta*, 28 (131), 20-26.
- Alburquerque, F. (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Cepal.
- Appendini, K. (2008). II. *La transformación de la vida rural en tres ejidos del centro de México*. Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera (editoras) *¿Ruralidad sin agricultura*, 27-58.
- Barbetta, P. (2007). *El derecho distorsionado: una interpretación de los desalojos campesinos desde un análisis del campo jurídico*. Santiago del Estero. Argentina, Ponencia presentada a la reunión del Grupo de Trabajo "Derecho y emancipación social" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS), Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, 27 y 28 de septiembre.
- Berlanga, H. R., (2000). *Propiedad de la tierra y población indígena*. *Estudios Agrarios*, 14, 123.
- Comisión Colombiana de Juristas. (1996). *Constitución Política de Colombia Comentada por la Comisión Colombiana de Juristas* (Vol. 5). Comisión Colombiana de Juristas.
- Duguít L. (1924). *La transformación del Estado*. Librería Española y Extranjera. Príncipe, Madrid.
- García, D. G. (2008). *Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*. *Papel Político*, 13(2), 473-489.

- Gilhodes, P. (1989). *La cuestión agraria en Colombia (1900-1946)*. Nueva historia de Colombia.
- Marulanda, E. (1989). *Aplicación y efectos de la Ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz*. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, (16-17), 183-204.
- Monsalve, S. (2004). *Derecho a la tierra y derechos humanos. Derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos*.
- Montalvo, J.A. (1914). *Apuntes sobre Legislación de Tierras Baldías*. Tipografía Augusta, Bogotá.
- Ossa, J. (2018). *Derecho y economía en la restitución de propiedades desde el dominio, la posesión y la explotación de tierras*. Criterio Libre Jurídico.
- Rodríguez, E. V. (2003). *Ordenamiento territorial a la luz de la Constitución del 91*. Revista Javeriana, (692), 36-39.
- Roldán, D. (2013). *Características socioeconómicas de la unidad económica familiar campesina colombiana: rasgos generales y referencias de política económica*.
- Salomón, K. (1989). *La encrucijada de la sinrazón*. Tercer Mundo Editores. Bogotá,
- Thoumi, F. E. (1995). *Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas*. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.
- Villegas, S. M. (2016). *Una aproximación a la relación entre Derecho y luchas por la tierra en comunidades campesinas de Córdoba, Argentina*. Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies, 8(1), 19-34.
- Zeledón, R. (2000). *El derecho agrario como derecho para la paz*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Uruguay, Montevideo.

Leyes y Decretos

Colombia (1991) Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República. (1994). *Ley 160 de 1994* - Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto 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*".

Congreso de la República. (2015). *Ley 1753 de 2015* - Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018" todos por un nuevo país. *Bogotá DC: DNP Departamento Nacional de Planeación*.

Gobierno Nacional. (2017). *Decreto-Ley 902 de 2017* - Diario Oficial No. 50248 de 29 de mayo 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*".

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). *Decreto No. 2363 de 07 de diciembre de 2015* "*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su estructura*".

Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Resolución No. 740 de 13 de junio de 2017* "*Por la cual se expide el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones*".

Organización de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos - DUDH, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

Jurisprudencia

Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-506 de 1992*. MP. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-537 de 1992*. MP. Simón Rodríguez Rodríguez.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia T-881 de 2002*. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-623 de 2015*. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia SU-426 de 2016*. MP. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia C-077 de 2017*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

