



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO
REGRESIVIDAD EN EL ACCESO A LA
PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA:
POR EL RECONOCIMIENTO DE SUJETOS DE
REFORMA AGRARIA.**

Diana Patricia Naranjo Camacho

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Tunja, Colombia
2018

DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA: POR EL RECONOCIMIENTO DE SUJETOS DE REFORMA AGRARIA.

Diana Patricia Naranjo Camacho

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Magister en Derecho

Director (a):

Doctor David Armando Rodríguez Rodríguez

Línea de Investigación:

Derecho Constitucional

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Tunja, Colombia
2018

Dios tu grandeza y amor se irradia en cada bendición, en la sabiduría que me brindas y el camino que he recorrido hasta hoy.

Madre, tu esfuerzo, ejemplo y tenacidad trascienden en cada paso que doy en la vida, también es tu logro.

Esposo, tu admiración, orgullo y amor me alienta todos los días y me hace feliz.

Padre, por creer en mí.

Angelito de mi vida tu corto paso por mi vientre y el latir de tu corazón me hizo renacer y pensar que cada día seré mejor que ayer, hoy este logro por ti y para ti.

Agradecimientos

Al tutor y director de mi tesis, David Armando Rodríguez Rodríguez, quien hizo un acompañamiento constante y me sugirió textos fundamentales para abordar mi trabajo de investigación.

Agradezco a la Doctora María Patricia Palma Bernal, quien me brindo la posibilidad de acceder información importante especialmente relacionada con el estudio de caso que traje a colación en la tesis y por sus aportes en materia de tierras.

A los campesinos a quienes dedico especialmente este espacio: No podría alejar mi cercanía con la tierra, con el campo, pues mi entorno ha sido desde que comencé mi ejercicio profesional visualizar al labriego en un día de mercado, invadido de nobleza y pasividad, pero con espíritu de sacrificio y lucha, que camina por los pasillos de las instituciones aún con la fé y la confianza de ser tenido en cuenta, como un andariego desprovisto de malicia, con sus manos testigos de esfuerzo, con sus mejillas que evidencian las horas bajo la luz del sol o bajo la inclemencia del tiempo, como pasar por alto a estos seres humanos nuestros campesinos, esos que trabajan día a día y recorren largos caminos, y cultivan y producen los alimentos con los que nos beneficiamos en las ciudades.

Es por esto, que este trabajo tiene pretensión de alzar la voz por aquellos que han vivido a través de los años como víctimas de la injusticia social, y a través de la academia quiero llegar a esas instituciones que a nivel central no magnifican las situaciones locales y regionales porque entablan dicotomías en otros entornos y sectores sociales, olvidando a aquel ser que aún se mantiene en la tierra, la tierra vista como su mundo, su vida, su presente y su futuro.

Resumen

En este trabajo se analiza la materialización del derecho al acceso a la propiedad rural respecto de un grupo de campesinos poseedores de minifundios y con características especiales que merecen un trato diferencial del estado frente a la presunción de bien privado y bien baldío, para lo cual se establecen referentes teóricos y jurisprudenciales respecto a los avances y retrocesos en materia agraria en el país, principalmente evaluando la incidencia de la sentencia t-488 de 2014, y sus efectos en materia de titulación entendido éste como un mecanismo estatal que refleja el cumplimiento de la obligación de garantizar las distintas formas para la progresividad del derecho a la propiedad rural.

En cuanto a la estructura, este trabajo está integrado por una introducción que permite contextualizar el problema de investigación y su delimitación, la hipótesis de estudio, así como los objetivos trazados. Por ende en el primer capítulo se hace un recuento sobre el régimen de tierras en Colombia y las presunciones en materia de bienes de naturaleza privada y baldía, en el capítulo segundo; se hace un análisis jurisprudencial en torno a la sentencia t-488 de 2014 y las tesis generadas en torno a ésta decisión, en el tercer capítulo se forja un análisis de la intervención estatal y su idea de recuperación de baldíos, en el capítulo cuarto se adopta un estudio de caso en el Municipio de Toca del Departamento de Boyacá para ilustrar la situación de campesinos minifundistas y la regresividad de sus derechos a la tierra, en el capítulo cinco se teoriza sobre la progresividad y regresividad de los derechos específicamente en el acceso a la propiedad rural dando especial importancia a los criterios DESC y finalmente en el último capítulo se aplica un test de regresividad en el acceso a la tierra rural frente a los sujetos agrarios de especial protección identificados en la investigación, que da como resultado la validación de la hipótesis planteada y el planteamiento de conclusiones.

Palabras clave: derechos, propiedad rural, baldíos, titulación, progresividad.

Abstract

This paper analyzes the realization of the right to access to rural property with respect to a group of smallholding farmers with special characteristics that deserve differential treatment from the state in the face of the presumption of a private and uncultivated good. establish theoretical and jurisprudential references regarding advances and setbacks in agrarian matters in the country, mainly evaluating the incidence of sentence t-488 of 2014, and its effects in terms of titling, understood as a state mechanism that reflects the fulfillment of the obligation to guarantee the different forms for the progressivity of the right to rural property.

Regarding the structure, this work is integrated by an introduction that allows contextualizing the research problem and its delimitation, the study hypothesis, as well as the objectives set. Therefore, in the first chapter there is a recount on the land regime in Colombia and the presumptions regarding private and vacant goods, in the second chapter; a jurisprudential analysis is made around the t-488 judgment of 2014 and the theses generated around this decision, in the third chapter an analysis of the state intervention and its idea of recovery of wastelands is forged, in the fourth chapter adopts a case study in the municipality of Toca of the Department of Boyacá to illustrate the situation of smallholder farmers and the regressiveness of their rights to land, in chapter five theorizes about the progressiveness and regressivity of rights specifically in access to Rural property gives special importance to the ESCR criteria and finally in the last chapter a regression test is applied in the access to rural land against the agrarian subjects of special protection identified in the research, which results in the validation of the hypothesis and the statement of conclusions.

Keywords: rights, rural property, vacant land, titling, progressivity.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Introducción.....	1
1.Historia Del Campo Y El Acceso A La Tierra En Colombia.....	7
1.1 Régimen de la tierra en Colombia	8
2.2 Objeto de protección constitucional de la propiedad.....	14
2.2 Baldíos en Colombia.....	16
2.3 De las presunciones. ¿Baldío o privado?.....	19
2.Jurisprudencia en torno a Baldíos.....	22
2.1 Relevancia Constitucional de la Sentencia T-488 de 2014.....	23
2.2 Jurisprudencia posterior a la Sentencia T-488 de 2014	24
2.2.1 Decisiones de la Corte Constitucional.....	24
2.2.2 Tesis de la Corte Suprema de Justicia frente a Baldíos.....	28
3.Intervencion Estatal en el cambio de presunciones respecto a la naturaleza jurídica de los predios	33
3.1 Órdenes emitidas por el Tribunal Constitucional al Incoder y Superintendencia de Notariado y Registro y efectos prácticos.....	34
4. Situacion socio jurídica del Municipio De Toca. Minifundios y Afectacion a Campesinos.....	38
4.1 Boyacá y sus minifundios.....	39
4.2 Ley 1561 de 2012 y su ineficacia tras el fallo T-488 de 2014.....	43
4.3 Características especiales de los sujetos agrarios afectados con regresividad en el acceso a la propiedad rural en Boyacá.....	44
5.Progresividad y regresividad de los derechos.....	51
5.1 Progresividad y Regresividad en derecho internacional.....	51
5.2 Progresividad y Regresividad en el derecho colombiano.....	54
5.3 Progresividad y Regresividad en el acceso a la propiedad rural.....	56

6.regresividad en el acceso a la tierra frente a lo sujetos agrarios previamente identificados.....	60
6.1 Criterios para la aplicación de test de prohibición de regresión - Parámetros Jurisprudenciales.....	62
6.2 Mecanismos de protección con criterios del DESC -Categorización de medidas estatales regresivas e injustificadas	64
6.3 Aplicación del test a la situación materia de investigación.....	65
7.Conclusiones y recomendaciones	70
Bibliografía	72

Introducción

En el año 2014, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-488 con el objetivo de afrontar el problema de la prescripción adquisitiva sobre predios baldíos. La decisión despertó la preocupación de diversos sectores sociales pues, una de sus consecuencias es que campesinos y sectores populares, veían renacer la incertidumbre sobre los predios que poseen y sobre los que han hecho importantes inversiones económicas.

Con el fallo se buscó atender el problema de la apropiación de grandes extensiones de tierra baldía por particulares y élites terratenientes, obtenidas a través del despojo ilegal, que a la postre, eran adquiridas por vía judicial mediante procesos ordinarios de prescripción.

Pues situaciones como estas han quedado en evidencia como lo planteó Pérez Martínez, M. (2004) a partir de la proposición de Lozano y Osorio (1996)

se está frente a un conflicto por la tierra que hace referencia al modelo concentrador de la tierra y a las relaciones competitivas por este recurso, manifestación del antagonismo entre el latifundio ganadero, la empresa agroindustrial y el minifundio campesino. Asuntos que han sido mediados a través de reglamentaciones y en los que se ha dado prioridad a las competencias entre actores económicamente fuertes frente a otros con recursos escasos (pag.65).

Dejando ver que son problemáticas sociales que con el pasar de los años en vez de resolverse se agudizan con notoriedad.

No obstante, la propuesta contenida en el fallo, ha sido una medida que no se pensó a partir del acceso progresivo a la propiedad rural de aquellos campesinos poseedores de minifundios. Entendidos tales predios como aquellos que gozan de Borda (1957) “pobres condiciones de los suelos de vertiente en que se encuentran” (pág. 146) y que por su

tamaño oscilan entre 5 y 10 hectáreas, los cuales además coinciden generalmente con la denominada Unidad Agrícola Familiar como lo detallan algunos autores (Villaveces Niño y Sánchez 2015) como:

la unidad predial que genera por lo menos dos salarios mínimos mensuales de ingreso. Para valorarla se tiene en cuenta la calidad y el potencial productivo del suelo. Esta unidad de medida es utilizada por el Estado con varios fines: adjudicación de baldíos; entrega de tierras a pequeños productores en los programas de subsidios para compra de tierras, o en el reparto o de las tierras que adquiere para repartirla. (pag 20)

Este tipo de sujetos agrarios, se han caracterizado por: poseer dichos predios de generación en generación y ejercer actos de explotación, uso con destino a vivienda de los terrenos, así como producción agrícola familiar.

El estado por su parte ha generado importante expectativa frente al derecho incompleto de propiedad o presunta propiedad, al reconocerlos como poseedores quienes al igual que los propietarios son sujetos pasivos del tributo predial.

Hoy, esos campesinos y personas rurales, enfrentan la calificación de sus predios por parte del Estado y sus instituciones como predios con presunción de ser baldíos; que aún clarificados de acuerdo a las leyes Civiles, no son declarados materialmente a favor de quienes los han poseído, impactando notablemente en el acceso a la propiedad rural.

La forma de ejemplificar dicha situación problemática en esta investigación es verificando el estado jurídico actual de minifundios ubicados en Departamentos como Boyacá, puntualmente para el análisis de caso en el Municipio de Toca; pues ha generado que se olvide el arraigo y tradición histórica de ciertas regiones, caracterizada por una forma de adquisición especial de los bienes a partir cadenas traditicias particulares y características poco comunes, las cuales hoy se han utilizado como criterio para delimitar cuándo se está frente a un baldío.

Entre otras cosas, al respecto los autores han identificado históricamente el manejo de la tenencia de la tierra en el país y específicamente en Boyacá, como lo describe Fals (1957):

Ciertas tierras de Pueblviejo, Boavita, Soatá, Socotá, Chita, San Mateo, Güicán y otros municipios son fincas que se han transmitido indiviso por varias generaciones. Se debe este fenómeno en parte al lento y complicado proceso legal de las sucesiones, proceso que se repite a los veinte años para resolverse. Con frecuencia los propietarios colectivos conservan la finca indiviso debido a su tamaño, y por regla general la dedican al pastoreo. Cuando tal cosa sucede, a los animales introducidos se les hierra o marca la oreja y se registra en la alcaldía. Sólo los herederos y sus familias pueden usar tales tierras. En Pueblviejo, donde los páramos de Suse se han conservado en común por más de cien años, los herederos llevan genealogías para defenderse, y todos ejercen estricta vigilancia contra posibles intrusos. (pag 109).

Así que, esta forma de tradición costumbrista resulta clave para contextualizar los problemas que anteceden la situación actual de informalidad.

A nivel general, varios autores reconocen la problemática agraria, como refiere Gómez Rodríguez (2015) “la tierra es detonante de inequidad e injusticia social y cómo la restitución de tierras, según se ha expuesto, es un baluarte que beneficia y socorre a los pobladores del campo del olvido social” (pg.78).

Por lo anterior se identificara un grupo agrario, poseedor de buena fe de extensiones de tierra iguales o inferiores a la UAF-, y; quienes luego de hacer uso de las normas y procesos de derecho civil establecidos por el legislador y cuyo espíritu no es otro distinto a brindar a los campesinos poseedores de inmuebles rurales de pequeña entidad económica posibilidad de clarificación y saneamiento a fin de tener una vivienda familiar garantizada; han acudido a la administración de justicia a través de proceso de pertenencia.

Sin embargo, admitida la demanda y suplidos los requisitos y las etapas procesales; obtienen un título adquisitivo de dominio declarado por un Juez de la República pero finalmente su derecho no se concreta, ya que se presenta un rechazo al momento de la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos, viéndose incluso sometidos a enfrentar

en algunos casos acciones de tutela promovidas por el mismo estado a través de la Agencia Nacional de Tierras o en su defecto a solicitar ratificación a los jueces.

Todo ello concluye en muchos casos con la imposibilidad de materializar y poner en marcha lo decidido en sede judicial, esto por cuanto finalmente su título de propiedad no se registra, todo por catalogarse el predio como presunto baldío.

Así que, con el estudio de caso se pretende definir las características especiales que delimitan al grupo poblacional objeto de estudio y así concretar la solución estos casos análogos partiendo del reconocimiento de éste grupo poblacional especial como sujeto de reforma agraria.

Lo anterior se lograría dando aplicación concreta al principio de progresividad rural y no regresividad del acceso a la tierra, el cual goza de especial protección, como lo dispone el artículo 58 de la Constitución con la introducción y en los artículos 64 y 65, e impone al estado la obligación (Corte Constitucional, Sala Plena, SU-426, 2016) de asegurar el “acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” y la productividad y producción agrícola (pg.31), a fin de contribuir en la materialización del derecho de los campesinos y sus familias y no solo desde una postura de beneficio institucional.

Así las cosas, se probara que el Estado no puede solo reconocer una forma de optimización y realización del mandato constitucional que conduce al Estado a velar por el acceso progresivo a la propiedad agraria, a partir de la adjudicación de tierras baldías, lo cual contempla como objetivo primordial según reconoce la Corte satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios (Corte Constitucional, Sala Plena, SU-595, 1995).

Pues, a su vez existe un deber de reconocer y propender por los demás procedimientos judiciales existentes reglados por el Código Civil, pues, los adjudicables como baldíos se diseñaron para enfrentar la concentración de la tierra y atender el carácter de función social de la propiedad y por su parte la usucapión destinada a la clarificación y adjudicación de

predios que se han poseído con unas condiciones Legales, pero, el deber ser de esas vías es propugnar por brindar cada vez mayores posibilidades de acceso a la tierra a los campesinos y garantizar una vida y productividad agraria.

Para colegir, se demostrara que para garantizar el acceso progresivo y refrenar la regresión en el acceso a la propiedad rural, luego de propender por identificar como grupo de especial protección a sujetos con características análogas de posesión las cuales están respaldadas incluso por una Ley de Clarificación que se encuentra vigente-Ley 1561 de 2012; se realizará el test de regresividad a partir de los parámetros internacionales de protección en beneficio de los Campesinos por el comité DESC, para probar que se está ante una situación de regresión en el acceso a la tierra.

Lo anterior como una necesidad de reconocimiento y reivindicación campesina a partir de la restitución campesina, la cual entre otras ha sido reconocida como indica (Reyes Posada, 2009), a partir de una transformación social más profunda, para que la población rural tenga acceso a activos productivos, empezando por la tierra, y la provisión de bienes esenciales para el desarrollo (pag.382).

Lo aquí relatado, resulta tener una relevancia académica, jurídica y social que se traduce en i) la necesidad de conciliar las contradicciones e interpretaciones opuestas a nivel judicial y administrativo que vienen generando inseguridad jurídica, la cual se materializa con la regresión del derecho al acceso a la propiedad rural en casos especiales. ii) la necesidad de un reconocimiento de los sujetos de reforma agraria con características especiales y iii) La reevaluación de medidas administrativas y jurisprudenciales que resultan poco legítimas e ineficaces frente a la clarificación de titulación como medio de materializar y alcanzar el derecho real de dominio.

1. Historia del campo y el acceso a la tierra en Colombia.

Este capítulo tiene por objeto abordar los elementos conceptuales necesarios para el análisis del caso que más adelante propongo. Para ello, aquí se explicará cómo el Estado ha dado protección constitucional a la propiedad privada, el alcance y limitaciones a la misma, así como el régimen de baldíos; ello, para abordar en la parte final del presente capítulo la dicotomía entre presunción de bien privado y presunción de bien baldío en Colombia.

1.1 Régimen de la tierra en Colombia.

El Problema de la tierra en Colombia, históricamente ha sido intermitente y ha presenciado cierto reconocimiento de derechos que luego han sido matizados e incluso contrariados con el paso de los gobiernos y los contextos sociales que han influido en la consolidación del Estado; sin embargo, para la presente investigación es pertinente identificar los avances y retrocesos, a partir de las reformas históricas, constitucionales y leyes en cuanto al uso de la tierra y reforma rural.

En la historia de la tierra en Colombia confluyen aspectos geográficos, sociales, políticos y económicos, que implicarían un amplio análisis; sin embargo, en la presente investigación se hace necesario contextualizar, aquellas reformas legales que se ha dado a lo largo de los años, y los aspectos sociales que se han dado en Boyacá lo cual será desarrollado en otro capítulo, para finalmente lograr la comprensión de la situación actual del minifundio y el acceso material a la propiedad de la tierra.

La noción de frontera y la agricultura son trascendentales para la comprensión del latifundio en Colombia a nivel nacional y regional sobre todo en la época de la colonización, ya que

ésto permitió el establecimiento de grandes propiedades y la categorización de las regiones más productivas del país; situaciones que, a su vez, permitieron la identificación de campesinos, indígenas, jornaleros, peones; cada uno, con connotación distinta dentro del uso de la tierra.

Ello se dio así, con la llegada de los Españoles al territorio Nacional, pues, quienes pertenecían a asentamientos indígenas empezaron a brindar mano de obra servil, y, los españoles implantaron la aparcería, por cuenta de la demanda que se dio para atender esos asentamientos a nivel de mercado y agricultura; lo que generó la creación de resguardos indígenas identificados por autores como LeGrand (1988) “derechos comunales de la tierra aceptados por la Corona Española” (p. 22).

Posteriormente los hacendados españoles de clase alta lograron la concesión de territorios por parte de la corona española lo cual a todas luces intensificó la aparcería, la cual se presentó en distintas formas como señala Meertens (1985) citado por Lastarnia (1998), “como acomodación al carácter cada vez más capitalista de la agricultura”, una donde terrateniente y empresario son socios-inversionistas, otra entre campesinos y la aparcería en zonas de colonización para cultivos tardíos. (p.22).

Todo ese surgimiento de actores sociales, el avance económico y el uso de la tierra dentro de las, distintas formas, originó lo que definió Wolf (1975) como disolución del sistema de hacienda y la aparición de protestas rurales que se vio materializado con “la invasión de los terrenos de hacienda, apoderamiento de arrendatarios y advenedizos y los movimientos” (p. 268)

Ahora, frente al tema puntual de la propiedad, ocupación y tenencia; según el derecho indiano, la posesión era asumida como una “usurpación dolosa” por ende no era viable pensarse en una expectativa de título y, lo mismo, sucedía con la ocupación que igualmente no era concebida como expectativa de dominio, así como refieren Camacho Suarez y Pérez Suarez (s.f) citados por Alvarado M (s.f)

Se debe destacar que de las ordenes manifestadas mediante las leyes de India por parte de la Corona española para regir los asuntos de la propiedad

de la tierra en la América conquistada, gozaron de muy poca acogida y obediencia por parte de sus emisarios, y en muy repetidas ocasiones se hacía caso omiso de las mismas, suceso que género que muchas de ellas no tuvieran nunca aplicabilidad, o la tuvieron de forma parcial y amañada, generando una constante inseguridad jurídica respecto a la propiedad de la tierra tanto privada como la que pertenecía a la corona (p.5-6)

A la postre, en el Periodo de la Colonia, el soberano optó por el otorgamiento de capitulaciones a los conquistadores, lo que significó un avance importante ya que las ocupaciones cobraron un sentido distinto, en cuanto a que ya surgiría esa expectativa de obtener un título de propiedad sobre la tierra ocupada, siempre que se cumpliera con la condición de los plazos estipulados para ello. (Corte Constitucional, C-644 2012).

Pero, dentro del marco de la independencia y la guerra que se dio, se tomaron algunas medidas restrictivas tendientes a beneficiar a los miembros del ejército patriota, razón por la cual se implementó la confiscación de terrenos, y entonces hacia 1819 y hasta 1873 como lo indican Sanchez, Fazio, Lopez (2017) el país afrontó deuda externa y problemas fiscales.

Para la ubicación cronológica, es necesario entonces ahora plantear los cambios que al respecto se produjeron desde la Independencia de Colombia, pues a partir de 1821 señala LeGrand (1988) “la jurisdicción de baldíos paso de manos de la corona al recién constituido gobierno nacional”, (p.24).

Con la pertenencia de la tierra en manos del gobierno, la intensificación de la comercialización o venta de bonos de tierras -que en la práctica motivaron la acumulación de tierra en manos de quienes contaban con capacidad jurídica y sobretodo financiera para la compra- se promovió la adjudicación de baldíos a favor de las empresas en razón a la competitividad y ampliación de mercados, por ende, se identifica como un periodo en retroceso donde se desplaza el campesino como beneficiario de la tierra.

Todo ello trajo consigo, una enorme protesta campesina, que luego tuvo atención por parte de la Corte Suprema de Justicia, quien en un fallo de 1926; estableció que existiendo una disputa de terreno entre la nación y un particular, era éste último el que debía probar que

no se trataba de un bien baldío; lo cual deja ver que la Nación tenía a su favor la presunción de dominio.¹

Así que, como lo refiere Palacios (2011) “para probar la propiedad privada de un predio el interesado debía presentar un título originario, del siglo XVI, en adelante, expedido por el Estado y debidamente registrado, por el cual dicho predio pasaba al dominio privado”, sin embargo el mismo tribunal para 1934 aclaró que aunque no se requería presentación de la cadena traditicia completa si era relevante mostrar el título originario. (p.32).

De ahí que, finalmente, se plantea una carga al poseedor/ocupante con pretensión de adquirir el dominio, en cuanto a tener la capacidad de demostrar que el territorio había salido del dominio del estado a través de la existencia de un título, tesis que a su vez fue apoyada con la expedición de la Ley 74 del mismo año donde se estableció la exigencia de aportar una prueba judicial del título.

Sentada tal posición, surge en 1936 quizá una de las reformas más importantes en materia de tierras en el país, la cual tuvo presente al movimiento campesino, es precisamente la Ley 200, norma que introdujo el concepto de función social de la tierra, implantó estructuras de la tenencia, y de su articulado se evidencia como se favoreció a colonos y campesinos en materia de prescripción, pues el tiempo establecido de posesión para la prescripción fue modificado de treinta a cinco años, lo cual afianzó el acceso a la titulación con mayor facilidad, como refieren algunos autores como LeGrand (1988)

Eso significaba que, si los campesinos cultivaban durante cinco años territorio inculdo de propiedad de otra persona, adquirirían con eso derecho a la tierra. Para reivindicar esos derechos, el ocupante debía demostrar que había actuado de "buena fe", es decir sin previo conocimiento de que la tierra era propiedad privada. Estas cláusulas constituían en la práctica el reconocimiento de que los colonos que habían labrado sus tierras durante algunos años no podían ni deberían ser desalojados. Así, la Ley 200 le abrió

¹ Sentencia completa en Gaceta Judicial. Órgano oficial de la Corte Suprema de Justicia. Tomo XXXII No. 1675-76, Bogotá, 18 de Mayo de 1926, pp 262-3 ver también tomo XXXII No. 1691-95, Bogotá 16 de Noviembre de 1926, p.380.

la oportunidad de obtener títulos legales a los grupos de ocupantes que habían constituido una organización lo suficientemente vigorosa para lograr mantenerse en la tierra (p. 203).

Empero la Ley 200², con sus especiales aportes a favor del campesino como se expresó antes; vino a ser opacada por leyes regresivas, que obstaculizaron en acceso a la propiedad rural a los campesinos; es el caso de la Ley 100 de 1944³, norma que creó los contratos de aparcería a favor de los terratenientes, éste contrato como señala la autora, se puede catalogar según Castro (2006):

como una forma de tenencia de la tierra que impide el acceso a la propiedad y reproduce las condiciones de extrema pobreza en las que vive el campesinado colombiano. A través de este contrato se desconocen derechos mínimos del trabajador Agrario, como el derecho al salario, a la protección de la seguridad social y a la igualdad obstaculizando las posibilidades de progreso social del Campesino sin tierra (p.5).

Esta situación se soportó o disimuló con la creación de subsidios para los campesinos como beneficios a cambio de la compra directa de los terrenos por parte de éstos, y una vez más se restringen derechos a los campesinos, ya que de nuevo se defendió a los terratenientes, y definió tanto derechos como obligaciones de los trabajadores de la tierra, traduciéndose en nada más que una alianza estratégica entre terratenientes y Estado, originando una retoma de revolución campesina.

² Ley 200 de 1936: ART. 1º-Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo."

³ Ley 100 de 1994: Art 1º Declárase de conveniencia pública 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 este fin, las instituciones oficiales o semioficiales de crédito procederán a acordar con el Gobierno los medios de otorgar, en las mejoras condiciones económicas, préstamos a los cultivadores de la tierra por los dichos sistemas.

12 Del principio de progresividad y no regresividad en el acceso a la propiedad de la tierra en Colombia: por el reconocimiento de sujetos de reforma agraria

Posteriormente, Colombia vive un periodo de reformismo agrario, liderado por Carlos Lleras Restrepo, con la Ley 135 de 1961 y Ley 1 de 1968, incluida la creación de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos)⁴ por el gobierno Lleras Restrepo.

La ley 135 de 1961 la cual se denominó “Ley de la reforma agraria social” modificada por la Ley 1 de 1968; estaba inspirada en una idea de reforma estructural y social agraria para eliminar la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, y que propuso una medición estándar para la Unidad Agrícola Familiar, no tuvo el resultado esperado, sino que generó mayor acumulación de la tierra.

Resulta importante destacar que, en este periodo de reforma agraria de los años 60, estuvo liderado por Carlos Lleras Restrepo, gobierno en el cual, entre otras cosas se creó la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos), con ésta asociación, indica May (s.f) “se transformó la mentalidad del campesino. Se inicia el rompimiento de los campesinos con la condición de sirvientes de los propietarios de las tierras, en formuladores de propuestas políticas para su bienestar general y luchar de manera organizada” (p.2).

Finalmente, la reforma constitucional de 1991, introduce la función social de la propiedad, aunada a una función ecológica; plantea la imprescriptibilidad de los bienes baldíos de la nación; el derecho al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios y fomento a la producción agropecuaria y de alimentos; el conjunto de mandatos que conforman la constitución ecológica, al respecto la Corte Constitucional en varias ocasiones ha señalado:

el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. El derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de

⁴ Por medio de la resolución 061 de mayo de 1967 se creó la división de Organización Campesina dentro del Ministerio de Agricultura, y del decreto 755 de 1967, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos nació con el objetivo de inscribir a arrendatarios y aparceros para hacerlos propietarios, generar propuestas de crédito supervisado y asociativo, y convertirse en un canal entre los campesinos y el Estado para el fomento y utilización de los servicios que éste brindaba al agro colombiano.

derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional. Además, el acceso a la propiedad rural debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58). (Corte Constitucional, C-644, 2012).

Entre tanto, dicha corporación orienta hacia la promoción y orientación constitucional e internacional en el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios tanto en la realización de los derechos de los campesinos como en la función de democratización de la propiedad.

Posteriormente surge otro intento de reorganización en política de tierras y baldíos, con la expedición de la Ley 160 de 1994; la cual frente a la propiedad de los baldíos, señala que éstos solo son adjudicables mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, implementando criterios para adjudicar los baldíos a las personas jurídicas.

Esos criterios son: que el terreno que se adjudica no sea mayor a la UAF⁵; demostrarse la explotación de más de dos terceras partes del predio, esta se debe hacer con la aptitud específica señalada en la ley; que el terreno haya sido ocupado por más de 5 años; el adjudicatario no puede contar con un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales; y que no se pueden titular a personas naturales o jurídicas que sean

⁵ Entendida como la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar y que además reúna las siguientes condiciones:

a) Que la extensión del predio, que dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos.
b) Que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra.
c) Que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida. Artículo 50 Ley 135 de 1961.

propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

La ley 160 de 1994 que regula los baldíos permite a los campesinos venderlos luego, pero prohíbe que cualquier persona acumule más de una UAF en antiguos baldíos. Las porciones de tierra que no se consideran baldíos son las necesarias para el uso público, las que quedan a orillas de una vía pública (21/2 kilómetros), y por donde pasan vías férreas o caminos nacionales; para los municipios, a esta entidad territorial legalmente se le asigna el goce del usufructo de baldíos que se ubiquen dentro de su territorio.

1.2 Objeto de protección constitucional de la propiedad.

Para hablar de la aparición de la propiedad en Colombia, resulta conveniente atender la evolución histórica de tal concepto, el cual ha sido incluido tomado como modelo el Derecho Francés a través del código de Napoleón que tiene incidencia en el Código Civil Colombiano.

Así que, el primer acercamiento traído desde Napoleón es la concepción de la propiedad a partir de la posesión pasible y reconocida, lo cual denotaba un derecho individualista y absolutista que fue retomado por Colombia. Ese carácter absoluto, alcanza una transformación a partir de “doctrinas iusracionalistas” (Cordero Quinzacara & Aldunate Lizana (2008) para adoptar la concepción individualista, que lleva consigo elementos de control en tanto se requiere la regulación de la libertad individual tendientes a establecer límites colectivos con enfoque de función social.

La anterior transformación vino a consolidarse en la Constitución del 91, que a través de su artículo 58, establece precisamente los límites para restringir el derecho a la propiedad privada garantizando el núcleo esencial, so pena de utilidad pública, interés social y función ecológica; acentuando la connotación social de la propiedad.

Con antelación al surgimiento de tal premisa y dentro de la normatividad vigente, el concepto de dominio o propiedad se define en el artículo 669⁶, del Código Civil, identificándolo como un derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de la misma siempre que no se esté en contra de la Ley o un derecho ajeno.

Ello abarca una categoría de derecho real de domino, donde se recogen los elementos de uso, goce y disposición; que, a su vez, contiene unos elementos constitutivos como; plenitud en cuanto a las atribuciones del titular en un amplio margen de autonomía, exclusivo, autónomo, irrevocable y real en término de poder jurídico de disposición.

Pero, ¿cómo se acredita este derecho a la propiedad en Colombia?, pues, de acuerdo al código civil, para adquirir el dominio de los bienes existen formas como la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

Sin embargo, entratándose de un derecho real, son necesarios dos elementos: el título y el modo; el primero de ellos entendido como aquel hecho generador de obligaciones (contrato- providencia judicial o administrativa) que otorga a la persona un derecho, y, el modo la forma como se adquiere ese derecho y como se determinan taxativamente en la ley: ya sea prescripción, accesión, sucesión por causa de muerte, tradición u Ocupación.

Todo ello para indicar que, como lo refiere Neva (2014) con el fin efectuar la tradición de éstos establecida en el artículo 756 del Código Civil, es obligatorio el registro del título de propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

De ahí que, no solo tiene la propiedad una protección especial, sino que existen ciertos requisitos que deben surtirse para consolidarse y materializar el derecho, y es importante traerlo a colación ya que tratándose de bienes inmuebles se requiere para su goce y libre disposición no solo hacer la entrega del respectivo bien, o estar usándolo con ánimo de señor y dueño, sino que debe realizarse la respectiva inscripción en la Oficina de Registro de Instrumento Públicos, para que así se pueda reconocer a la persona como dueña; lo

⁶ ARTICULO 669. <CONCEPTO DE DOMINIO>. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

cual en todo caso es clave a la hora de hablarse de la “materialización” del derecho, entendida esta como el ejercicio pleno del derecho de propiedad.

Cabe resaltar que estas precisiones son fundamentales en el estudio y análisis de esta tesis, ya que la imposibilidad de inscripción de los títulos de propiedad adquiridos por vía prescripción adquisitiva, no alcanzan el modo, al impedirse el registro de la propiedad, siendo éste precisamente el detonante para obstaculizar el acceso al derecho de propiedad por circunstancias que se analizaran en los siguientes capítulos.

1.3 Baldíos en Colombia.

Desde la constitución de 1886 han declarado los baldíos como propiedad Nacional, ese primer antecedente permite delimitar la pertenencia al Estado y dominio de la nación y mediante el código civil se construyó el concepto de bienes de la unión, determinación genérica para referir los bienes propios de la República, acotando como bienes de la unión aquellos delimitados en el territorio, pero sin dueño aparente.

La definición de bienes con dicha naturaleza quedó incluida en el Código Civil, nombrado como bienes de la Unión a aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Pero aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Y, por su parte los Bienes Baldíos están definidos en el artículo 675 como todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.

Por su parte en la constitución de 1991, se trae a colación el tema de las tierras baldías a partir del poder de configuración legislativa del Congreso, dando a éste la potestad de regular y dictar normas sobre apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos. Ello no es otra cosa que intervención del Estado en la economía que por tanto ha merecido ser desarrollada por el legislador mediante leyes ordinarias dedicadas al sector rural para garantizar la seguridad jurídica a los habitantes del campo.

Así mismo la Corte Constitucional, ha mantenido y continuado con el sentido y función de los bienes de naturaleza baldía indicando;

la función social de la propiedad, es inherente una función ecológica, comporta el deber positivo del legislador en el sentido de que dicha función se haga real y efectiva, cuando el Estado hace uso del poder de disposición o manejo de sus bienes públicos. De esta manera, los condicionamientos impuestos por el legislador relativos al acceso a la propiedad de los bienes baldíos, no resultan ser una conducta extraña a sus competencias, porque éstas deben estar dirigidas a lograr los fines que previó el Constituyente en beneficio de los trabajadores rurales.” (Corte Constitucional, Sala Plena C-536, 1997).

En el caso de las tierras Baldías, el tema de la función social se evidencia a partir de la explotación de la tierra, destinando su uso al trabajo agrícola, siempre que tal uso no exceda o perjudique a la sociedad por ejemplo casos de reservas forestales o áreas de especial protección, pues el límite es el respecto por los derechos de los demás o el interés general.

A partir de la premisa de la propiedad y función social de la misma, se dio solución por lo menos normativa al vacío existente hasta 1936, en cuanto a una regulación legal en materia de tierras, lo cual fue complementado con la Ley 200 de 1936, antes citada, que incorporo en el sistema jurídico la presunción de buena fe de los poseedores materiales, concreto el procedimiento de prescripción adquisitiva a favor de particulares, así como la codificación de preceptos que indudablemente vinculan de un lado derechos civiles, títulos de adquisición y pretensiones dominio de particulares y de otro la delimitación y protección de terrenos propiedad de la Nación.

Sin embargo, esta y las demás reformas rurales antes mencionadas fueron ineficaces, dentro de un contexto nacional difícil, caracterizado por el advenimiento de las guerrillas, quienes accedieron a territorios no controlados por el Estado, lo cual, luego fue creciendo hasta las zonas campesinas lo cual acarrió según Reyes (2009) “la defensa armada de hacendados y empresarios” que permitió la concentración de la propiedad y la expulsión de campesinos (p. 87).

Otra circunstancia desfavorable, que dio continuidad a los conflictos violentos por la tierra y la inequidad social, fue el narcotráfico que igualmente como cita Reyes (2009) “ha contribuido a elevar los niveles de concentración de la propiedad, en pocas manos con el

consiguiente aumento del desplazamiento de campesinos a frentes de colonización y ciudades". (p,112).

Así, los intentos del estado de ofrecer una política de tierras estable fueron fallidos para estabilizar la crisis real de expansión de latifundios mezclada con la situación de narcotráfico y paramilitarismo que rodeaba al país.

Como puede apreciarse, todo este trance sigue siendo objeto de preocupación estatal y de todos los sectores sociales, ya que si bien, el legislador emitió la ley 160 del 94 instituyendo el Sistema Nacional de Reforma Agraria para identificar y reorganizar las tierras del estado, además de promover el acceso progresivo a la tierra, con pretensión específica de regular la ocupación y aprovechamiento de tierras baldías de la Nación con preferencia a campesinos de escasos recursos, no se dio el fortalecimiento institucional preciso para llevar a cabo tales fines.

Por ello, en el año 2003, se cambia el INCORA por INCODER⁷; y queda establecido que a éste le corresponde administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, y en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes.

El comportamiento de la realidad, no podía estar en frecuencia con ésta normativa por la sencilla razón de la ineficiente organización de la Institución designada para administrar las tierras baldías de la Nación, lo cual a ciencia cierta solo vino a divisarse con el fallo constitucional T-488 de 2014, providencia que sacó a flote el caos de la tierra no resuelto desde la colonia, pues, dentro de las conclusiones de dicho fallo está el hecho de que el estado a través del INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras no contaba con un inventario de bienes baldíos.

⁷ DECRETO 1300 DE 2003 (mayo 21) Diario Oficial No. 45.196, de 23 de mayo de 2003 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002.

1.4 De las presunciones- ¿baldío o privado?.

Para abarcar y esclarecer la naturaleza jurídica de los predios, puntualmente; frente a la cuestión de determinar qué tipo de predio se está involucrando dentro de los procesos agrarios de pertenencia y, en consecuencia cuál es el régimen aplicable cuando se habla de ocupación, posesión y propiedad; es necesario revisar la evolución y origen de las presunciones que hoy se debaten en sede judicial tras la decantación de procesos judiciales de usucapión y procesos administrativos de adjudicación de baldíos.

A través de la Ley 200 de 1936 modificada por la Ley 4 del 73 se definió “Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. (...)”. Ello según fue reconocido con la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 1994, se toma como un principio de prueba de dominio en favor del particular y la prueba cedería en cuanto a su posibilidad de desvirtuar dicha presunción legal cuando la explotación se ha efectuado sobre un predio de uso público.

Dicha Ley 200 –régimen de tierras- instituyó una forma especial de prescripción que coexiste con los procedimientos contemplados en los artículos 2528 y 2531 del Código Civil, dentro de lo cual se recogen unos requisitos generales, y es, que se trate de inmueble de propiedad privada que sea ocupado de buena fé, que su uso haya sido para explotación a través de cultivos, plantaciones, pastoreo y otras formas de similar explotación económica; todo ello por un término de cinco años.

El procedimiento administrativo regulado, no es otra cosa distinta a la intención del legislador de materializar el acceso a la tierra por un procedimiento expresamente señalado, sin embargo, la finalidad es la misma si se compara con la de un proceso de prescripción agraria.

Ahora bien, aunque los procedimientos están expresamente definidos existe una situación problemática sobre la falta de identificación de baldíos como se dijo antes, y es que, es notorio el desconocimiento de las extensiones de baldíos que hay en el territorio Nacional,

tan es así que; como dice Montalvo (s.f), si le presentan una petición de adjudicación tiene que guiarse por lo que señalen los testigos locales, ante autoridades locales también; muchas veces, bajo errónea, distinta denominación, puede adjudicar a diferentes personas las mismas tierras: las situadas en los términos de inmensos municipios, que ni se sabe con propiedad hasta donde va su límite ello en lo que respecta al trámite administrativo de adjudicación de Baldíos.

Entre tanto, la presunción de bien baldío, es una presunción que toma relevancia con posterioridad a la sentencia T-488 de 2014, cuando se planteó la identificación de supuestos que conducen a ubicar un predio en la categoría de Baldío; denotando que al presentarse situaciones como: carencia de dueño reconocido del predio, inexistencia de registro inmobiliario, carencia de título o antecedente registral que expresamente contenga titulares de derechos reales; se presume bien baldío.

En cuanto a los procesos de pertenencia que se tramitaron incluso antes de 2014; se tiene en cuenta, situaciones como: que la demanda haya sido incoada contra personas indeterminadas.

Estas circunstancias son entonces, supuestos que de acuerdo a lo indicado por la Corte Constitucional son indicios de la falta de certeza sobre la naturaleza de los bienes, lo cual genera una controversia cuando se comprueba, que si se han dado los supuestos de presunción privada que venían desde la Ley 200; por cuanto existe explotación económica y buena fé en la ocupación por los términos indicados en la Leyes.

Empero ello encuentra un límite en los supuestos establecidos no solo por la Corte Constitucional sino por la Superintendencia de Notariado y Registro mediante la Instrucción administrativa 03 del 26 de Marzo de 2015 e instructivos posteriores—emitidos en cumplimiento de orden emitida por el órgano de cierre constitucional⁸ relativa a las sentencias de declaración judicial de Pertenencia sobre terrenos presuntamente Baldíos y

⁸ Sentencia T-488 de 2014. SEXTO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío. Copia de la misma deberá ser enviada a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

acciones a seguir en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 09 de Julio de 2014 reiterada por la Instrucción Administrativa 3 del 16 de Mayo de 2016 emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de las cuales se dan las circunstancias para considerar que se está frente a un predio de naturaleza baldía.

Esta presunción de bien baldío que la Corte Constitucional, a través de la sentencia T-549 de 2016, adopta como presunción iuris tantum, al señalar que los jueces están en la obligación de efectuar una labor hermenéutica en materia de baldíos y efectuar la propicia interpretación del artículo 1 de la Ley 200 de 1936, 66 de la Ley 160 de 1994, 675 del código civil y 63 de la Constitución, entendido desde el punto de la presunción que reviste a los baldíos por la absoluta imprescriptibilidad.

De allí se retoma la idea de que, si bien existe la presunción de bien privado de la Ley 200, con antelación a ella está el código civil y código fiscal que reivindican la figura de baldío y la imposibilidad de ser adjudicados atribuyendo tal competencia en su momento al INCORA, luego al INDOCER, hoy Agencia Nacional de Tierras.

Finalmente, para efecto de apropiación de la tierra hay que reconocer la clasificación que autores como Sánchez (2016) quien reconocen las dos clases de apropiación: aquella objeto de titulación de propiedad privada reconocida por el estado y aquella no objeto de adjudicación ni aprovechamiento privado. (p.130).

Como conclusión de éste capítulo debe indicarse que a lo largo de la historia ha existido una puja entre la protección de los más fuertes y grupos sociales de grandes propiedades, frente aquellos pequeños propietarios y campesinos que trabajan la tierra, y tales conflictos han sido afrontados en ciertos momentos de la historia a favor de campesinos con medidas importantes que se han fundado en el derecho al acceso a la tierra, que luego vienen a ser suplantadas por medidas legales regresivas que suelen favorecer indirectamente a terratenientes, narcotraficantes y sectores económicos fuertes.

Lo anterior para significar que, lo sucedido en contexto de la sentencia t-488 de 2014, es más de lo mismo, esta vez las instituciones del estado (Agencia Nacional de Tierras-Superintendencia de Notariado y Registro), reactivan la discrepancia entre presunción de bien privado y presunción de bien baldío, tema álgido, para establecer cuando se tiene la expectativa y forma de materializar el derecho a la tierra y terminar con la informalidad y falta de titulación.

2. Jurisprudencia en torno a baldíos.

La Corte Constitucional a lo largo de sus históricos fallos ha dejado ver su posición garante de los derechos y protección estatal de los predios baldíos, por supuesto con la justificación de la protección al patrimonio público y ha orientado sus fallos a la identificación inicial de criterios, para que los jueces de la república desde el principio determinen y concreten la naturaleza jurídica de los predios, antes de proceder efectivamente a tramitar los procesos de usucapión, ello con miras a tramitar correctamente y ante el ente competente el trámite correcto para conseguir la titulación.

De otra parte la Corte Suprema de justicia, también ha dejado ver una postura tendiente más a garantías constitucionales a favor del derecho a la tierra en el acceso concreto a la propiedad rural.

2.1 Relevancia constitucional de la sentencia T-488 de 2014.

Dentro del proceso de revisión de tutela interpuesta por un ciudadano contra una oficina de Registro de Instrumento Públicos, que se abstuvo de efectuar el registro de una sentencia de declaración de pertenencia de un predio poseído por un ciudadano, respecto del cual no figuraba titular de derechos reales, y no contaba con registro inmobiliario; fue el móvil para que el alto Tribunal Constitucional conociera de un asunto de relevancia Constitucional que condujo al fallo del 9 de Julio de 2014 (sentencia T-488).

A través de esta providencia; se establecieron criterios determinantes para conjeturar cuando un predio no es susceptible de apropiación por prescripción y considerarse presuntamente de un baldío, y dentro de la revisión histórica sobre baldíos y falencia institucional evidente, ordenó al INCODER la adopción de un plan real y concreto en el que se identificaran las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrollaría un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos y así mismo disponer de los procedimientos necesarios para recuperar los terrenos baldíos adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia.

Esa Corporación, dejó por sentado que, los terrenos baldíos adjudicables sólo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Incoder hoy Agencia Nacional de tierras y no por las decisiones judiciales que defraudan el patrimonio público.

La postura de la Corte Constitucional en conjunto con fallos similares por las otras altas cortes como el Consejo de Estado (Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429) ha esgrimido la prohibición de usucapir bienes baldíos, así como la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala el 18 de Julio de 2013. Radicación: 0504531020012007-00074-01), que se pronunció respecto a la necesidad de prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia, aduciendo entonces que, no es posible cambiar la naturaleza jurídica de baldío mediante un proceso de declaración de pertenencia.

Así mismo, pese a que la decisión no hizo un análisis detallado en cuanto a la reforma agraria dada en el territorio, reconoce la necesidad de vislumbrar la problemática jurídica y social del campo reconociendo dos grandes problemas como lo ha delimitado el órgano de cierre constitucional la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de baldíos y ii) excesiva concentración de las tierras (Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, T-488, 2014), lo cual colige con indicar que la rama judicial además de los entes y organismos reconocidos para poner en marcha el acceso progresivo a la propiedad rural deben actuar de forma armónica y en cada caso concreto estar libre de toda duda de que lo predios gozan de la naturaleza jurídica pertinente para usucapir.

Así, respecto al tema puntual; reconoce que es deber de los jueces de conocimiento no solo valorar las pruebas sobre las situaciones jurídicas de los predios, sino activar los deberes oficiosos para ordenar pruebas conducentes, vincular a la entidad encargada de administrar baldíos para su pronunciamiento o concepto sobre la calidad del predio y en general las pruebas pertinentes distintas a la inspección judicial y declaraciones de vecinos, las cuales tienden a satisfacer los requisitos de posesión pero no a esclarecer la naturaleza jurídica del predio.

2.2 Jurisprudencia posterior a la sentencia T-488 de 2014.

Resulta importante mirar que línea de interpretación ha seguido la corte constitucional respecto de los lineamientos de la sentencia 488 y hacer un parangón con la posición que frente al tema ha sentado la Corte Suprema de Justicia.

2.2.1 Decisiones de la Corte Constitucional.

Luego de la emisión de la sentencia T-488, el tribunal constitucional ha seguido ratificando su tesis inicial lo cual se puede identificar a través de algunos fallos que se traen a colación:

-La sala sexta de Revisión de la Corte Constitucional, revisó el cumplimiento de las órdenes impartidas por dicha Corporación a través de la sentencia T-488 de 2014 7; determinó la imposibilidad real de dar cumplimiento efectivo e integral a las Ordenes lo cual se genera por, la manifestación del Gobierno Nacional de que solo hasta el 2025 se podrá lograr la clarificación de tierras baldías, la decisión de la Rama Judicial de desconocer las subreglas impartidas a través de la sentencia t-488 ocasionando acrecentar el problema de adjudicación indebida, falta de un procedimiento o sistema para lograr identificación de baldíos, y, el Plan Nacional de recuperación de tierras baldías parece se ha enfocado hacia la recuperación de bienes del Estado sin brindar sistemas o mecanismos de titulación masiva que garanticen que las personas sujetos de reforma agraria que han explotado la tierra de buena fe y con convicción de propietarias logren la clarificación y ello puede ser causa de mayores conflictos rurales.

Dentro del auto 222 de 2016, puntualiza sobre el oportuno cumplimiento por parte de la superintendencia de notariado y registro, al haber formulado la directriz general sobre

imprescriptibilidad de tierras baldías, delimitar los supuestos de hecho y derecho para inferir razonablemente en qué circunstancias se está frente a un bien baldío y el protocolo de conducta para los jueces de la república en su papel de declarar la pertenencia sobre un bien con presunción de baldío.

-Por su parte la Sala de cuarta, en revisión del fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal de Tunja que revocó el dictado por Juzgado Civil del Circuito de Ramiriqui dentro del trámite de acción de tutela promovido por el INCODER hoy Agencia Nacional de tierras promovido contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Viracachá, autoridad que declaró el dominio de un bien a una ciudadana a través de un proceso judicial de pertenencia. La Corte decidió revocar la providencia adoptada por el Tribunal de Tunja refiriendo que desde el trámite de la demanda de pertenencia se surtió a partir de la presunción contemplada en la Ley 200 de 1936 en el entendido de que se parte de presunción privada y es el INCODER desvirtuar tal presunción y por tanto se mantiene la presunción citada. En esta oportunidad el órgano de cierre constitucional retomó la idea o connotación que la Construcción y desarrollo normativo se ha dado a los baldíos en cuanto a su adjudicación, que;

Tiene como objeto central permitir que quienes carecen de propiedad puedan acceder a ella para de esta forma lograr una mejor calidad de vida, tanto para el individuo como para la sociedad, pero también orientado a cumplir con la obligación en cabeza del Estado, según la cual, se deben adoptar las medidas pertinentes en pro de quienes hacen parte del sector agropecuario, pero que por su situación económica se encuentren en situaciones de debilidad para que de esta manera se pueda propender a una igualdad real y efectiva. (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, T-293, 2016).

Así mismo retoma, la idea que si bien, un terreno poseído por particulares y explotado se presume privado, y ello opera a favor de quien pretende la declaración de pertenencia, ello admite prueba en contrario, y si a esta situación se suma el hecho de presenciar indicios que apunten a que probablemente se trate de un predio baldío, el juez debe practicar las pruebas conducentes y pertinentes necesarias y oficiosas de ser preciso para determinar la naturaleza del bien.

En esta sentencia se hace énfasis con mayor atención en la idea de que la inspección judicial y prueba testimonial propia de este tipo de procesos no son suficientes para desvirtuar la calidad de bien baldío. Así mismo toma como indicios de tratarse de baldío

un predio, el hecho de que no existan titulares de derechos reales registrados, que exista carencia de matrícula inmobiliaria, que la demanda se presente contra indeterminados entre otras ya mencionadas en la sentencia T-488 de 2014, que conducen a pensar que se está frente a predios de naturaleza baldía, merecen aún más atención para desvirtuar todos estos supuestos.

-El 11 de agosto de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en revisión de los fallos proferidos por la sala de decisión penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio y Sala de Decisión de Tutelas 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia relativa a una acción de tutela promovida contra el INCODER; emite un fallo de relevancia social, que vislumbra la otra cara de la moneda, pues, contrario a los casos antes analizados, tiene que ver con grandes extensiones de terreno ubicados en un Departamento del territorio dentro de los cuales ha existido despojo ilegales de terrenos, tan es así que, en esta oportunidad se retoma un caso de adquisición de considerable porción de terreno (27000 hectáreas) en Puerto Gaitán-Meta.

Para el caso, los predios objeto de debate habían sido poseídos por más de 45 años por una comunidad campesina, adjudicados a empresario asentado en la zona. Dentro del análisis efectuado en esta oportunidad por la Corporación, hace una exposición sobre la legislación de distribución de la tierra, el acceso a la propiedad rural y devela la importancia constitucional de la existencia de baldíos, muestra las razones del derecho iusfundamental del derecho a la tierra y retoma la problemática institucional reseñada en la sentencia T-488 de 2014.

Uno de los argumentos por reseñar es el de la necesidad y sentido de diferenciar el régimen de propiedad de baldíos frente a los bienes comunes sometidos a legislación civil, lo cual tiene asidero en el carácter público de los primeros por la necesidad de generar el estatuto propicio de redistribución de la tierra y enfrentar la concentración de la misma, a fin de atender el principio de función social de la propiedad y el sentido de ser de la legislación de baldíos es garantizar el acceso a la tierra a quien carece de ella, lo que genera (Corte Constitucional, Sala Plena, SU-426,2016) “claro interés del constituyente primario por incorporar en el texto superior la necesidad de atender la vulnerabilidad de la población campesina, derivada de sus circunstancias socioeconómicas, sin apartarse por

ello del fortalecimiento de la producción agraria (p.37); ello para evidenciar la materialización del derecho a la propiedad rural.

De otra parte, reconoce la necesidad constante de las autoridades públicas de propender por la realización del principio de democratización de la propiedad rural en favor de los trabajadores agrarios, lo cual debe evidenciarse con el más alto nivel de materialización posible, ello, mediante el aseguramiento de ingresos, mejor calidad de vida para los campesinos, garantía de bienes y servicios básicos, garantía sobre formas de acceso a la tierra destinadas a la producción agrícola y el derecho a la vivienda digna.

Finalmente, entre otras consideraciones, retoma lo dicho en la sentencia t-488 de 2014, la cual, aunque resolvió un caso en concreto ha tenido relevancia constitucional por indicar que, es de alcance general propender por la recuperación de tierras baldías clarificada indebidamente, con miras a recuperar, conservar y adjudicar efectivamente dichas tierras. Sin embargo, en esta oportunidad cuestiona el hecho de que la sentencia t-488 no puede solo delimitarse a la recuperación de tierra sino debe abarcar la problemática a partir de la función social y la protección especial al campesinado que se logra con la materialización de su derecho en el acceso a la tierra.

-Por su parte la Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional, el 11 de Octubre de 2016, emite un fallo dictado en segunda instancia por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá en la acción de tutela instaurada por el INCODER, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, toda vez que se surtió proceso de pertenencia respecto un predio que no contaba con registro inmobiliario y sin haberse vinculado al Incoder a dicho proceso.

Dentro de las consideraciones argüidas por la Corporación, nuevamente reitera que esa circunstancia de carecer de registro, es un indicio que permite inferir que se trata de un predio de naturaleza baldía y que, solo podría ser adjudicado a partir de los requisitos y prohibiciones regulados en la legislación agraria.

Dentro de las consideraciones relevantes, está la justificación de hacer una distinción entre procedimientos agrarios y jurisdicción civil, en el entendido de que la última prioriza a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica, mientras que la política agraria tiene por fin (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión T-549, 2016) “defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados” (párr15).

Ahora bien, frente al hecho de que, ya se haya surtido el proceso de pertenencia, en caso de evidenciarse que la decisión de la autoridad judicial trasgrede abiertamente el mandato constitucional, no crea derecho y por ende no puede tomarse el principio de seguridad jurídica como algo absoluto ya que ello iría en contravía del orden justo pretendido por el Estado.

Como aporte importante, evidencia que el derecho a la tierra de la población campesina se protege a partir de la titulación individual y colectiva rural, acceso a bienes y servicios destinado a la realización de proyectos de vida de la población rural, refiriendo que se debe garantizar (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión T-549, 2016) la “seguridad jurídica en las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad posesión, y mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas” (p.44).

-El 8 de Septiembre de 2017, a través de la sentencia T-567, la Sala 8 de Revisión de la Corte Constitucional efectúa la revisión de 5 fallos de tutela, cuyo accionante en todos los casos fue el INCODER, y fundó sus acciones en que en todos los casos hubo inobservancia en la valoración de la naturaleza jurídica de los predios ya que los mismos carecían de antecedentes registrales, por lo que, los Jueces debían asumir que se trataba de bienes baldíos.

Frente a este caso, la consideración más relevante de la Corte (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión T-567 de 2017) en torno al examen sistemático de los expedientes, consiste en señalar que evidenció en todos los casos situaciones como, carencia de titulares de derechos reales, carencia de antecedentes registrales y /o no contaban con folio de matrícula, lo cual para la Corte Constitucional es suficiente para inferir que son predios de naturaleza baldía, y consecuentemente su adjudicación no podía darse judicialmente a través de prescripción adquisitiva sino que debía hacerse vía administrativa (p.p 19-75).

2.2.2 Tesis de la Corte Suprema de Justicia frente a baldío.

Con posterioridad al Fallo de trascendencia constitucional de la Corte Constitucional (sentencia t-488 de 2014), no pasó mucho tiempo para que la Corte Suprema de Justicia

dejara ver su inconformidad evidenciando un análisis distinto en tema de presunción de bienes privados y baldíos.

Al respecto cabe aclarar, que si bien, esta tesis planteada no defendida por mucho tiempo es necesario traerla a colación, pues el análisis realizado tiene aportes trascendentales para lo que se quiere plantear en esta investigación.

A través del fallo de fecha 01 de septiembre de 2016, con la ponencia del Doctor Luis Armando Tolosa Villabona, se reexaminaron los problemas jurídicos y la incidencia de la sentencia, replanteando ciertas situaciones que se pueden resumir en; determinar que se presume propiedad privada los inmuebles rurales poseídos por particulares quienes hacen uso de los terrenos a través de la explotación económica mediante actos como plantaciones, sementeras, pastoreo y otros de igual significación y clasifica como que se presumen baldíos aquellos no poseídos de dicha forma, esto es, que no son aprovechados económicamente, es decir defiende la presunción de privado contenida en la Ley 200.

A su vez pone en evidencia el hecho de que el certificado emitido por el registrador para tramitar procesos de pertenencia, no puede ser el único medio determinante para establecer la naturaleza jurídica de un predio y plantea que la teoría de presunción de baldío que ha defendido y sustentado el INCODER es contraria a los derechos de los campesinos, de esta forma manifestó en su oportunidad:

Admitir lo aducido por el ente tutelante, equivaldría a revestir injustificadamente la carga de la prueba en detrimento de los particulares para favorecer a una entidad pública cuando, contrariamente, es deber del estado propender por garantizar el acceso a la administración de justicia sin mayores trabas que las previamente estatuidas en la ley.

Señala el tribunal (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, STC1776-2016, 2016) que mayor reproche merece que el INCODER pretenda imponer tal criterio haciendo uso de la acción de tutela, mecanismo judicial diseñado por el constituyente para proteger los derechos fundamentales de las personas, más no para socavar los derechos de los campesinos minifundistas. Incluso, los baldíos, que son explotados por particulares para incorporarlos la economía nacional, cuentan con el beneficio del legislador para que se adjudiquen en pleno dominio, partiendo de la noción de que el aprovechamiento de la tierra significa que le pertenece al labriego y el Estado debe así declararlo (p.p 18-19).

Colige del análisis, que difiere notablemente de la Corte Constitucional al evidenciar que existe una presunción legal vigente que el Estado debe desvirtuar cuando los predios presuntamente privados carecen de antecedentes registrales, pero han sido explotados económicamente por el campesinado.

-En un posterior pronunciamiento de fecha 1 de Septiembre de 2016, la Corte estudia la impugnación formulada contra el fallo proferido el 19 de mayo de 2016, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, dentro de la acción de tutela promovida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de Monterrey, fallo que, implicó el análisis sobre la naturaleza jurídica de los bienes y la determinación de presunciones de bienes privados y baldíos, de lo cual se extraen algunas conclusiones dentro de la revisión normativa en materia civil a la par que revisión normativa agraria que hace La Corporación.

Para cada caso particular se debe determinar si un inmueble que carece de antecedente registral es de dominio privado, o corresponde a un bien fiscal adjudicable como lo son los terrenos baldíos, los cuales están afectados al cumplimiento de una finalidad de interés público, y en la valoración que al efecto se realice es primordial el análisis de aspectos como la calidad agraria o urbana del bien, la época de inicio de la posesión, el tipo de prescripción adquisitiva que se alega, los actos posesorios desplegados, la extensión superficiaria del fundo y la normatividad vigente, de modo que no es posible asentar reglas absolutas en defensa del carácter privado del predio, como tampoco de su calidad de público.

Establecen unos parámetros generales a atender como lo son; el particular debe acreditar propiedad privada sobre la extensión territorial correspondiente y la forma de demostrarla será con el título originario del Estado o títulos registrados anteriores a la Ley 200 donde consten tradiciones de dominio, sin embargo dicha regla no puede ser aplicable según estableció este Órgano de cierre (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil STC12184, 2016) como terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público, contrario sensu, es aplicable respecto de los bienes fiscales adjudicables o baldíos (p.p 5-24).

Se colige de lo anterior que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 modificó la carga de la prueba de la naturaleza privada de un predio agrario, imponiendo al particular el deber de

demostrarlo a diferencia de la Ley 200 del 36 donde los hechos positivos de explotación eran suficientes para presumir un predio de naturaleza privada.

Ahora bien, en el presente fallo hay una orientación distinta, ya que también reconoce la importancia del Juez que conoce los procesos de pertenencia en cuanto a ordenar oficiosamente las pruebas que sean necesarias, además de efectuar el análisis concienzudo de la normatividad aplicable teniendo en cuenta las leyes antes descritas, y ante la omisión de ello, es donde puede generarse -como en el caso estudiado- que se quebranten reglas de debido proceso y en consecuencia que las decisiones sean adversas a aquellos que pretenden la clarificación de los predios.

Fué el resultado del caso analizado en esta oportunidad donde se resolvió amparar los derechos del INCODER como entidad encargada de administración y protección de baldíos.

Para cerrar éste capítulo, se puede decir que el problema jurídico identificado a partir de la Jurisprudencia de las dos Corporaciones, tiene doble interpretación y las posturas expuestas en este análisis de sentencias generan una controversia sobre la forma de proceder con los procesos judiciales que busquen la adquisición por prescripción de inmuebles sin antecedentes registrales o que si bien cuentan con antecedentes no cuentan con títulos de derecho real de dominio inscritos.

El precedente del órgano de cierre en el ámbito civil reconoce en principio una presunción legal mediante la cual este tipo de bienes se deben reputar de naturaleza privada y le corresponde al estado desvirtuar dicha presunción, y posteriormente establece reglas aplicables a presunción a partir de dos Leyes vigentes y en otro sentido la Corte Constitucional sustenta la tesis de presunción de bienes baldíos y rechaza toda forma de usucapir dichos bienes, sin embargo esta postura la sustenta a partir de la omisión de la rama judicial de efectuar un verdadero trabajo probatorio a partir de pruebas pertinentes y conducentes distintas a las tramitadas normalmente en los procesos de pertenencia.

Al esbozar las consideraciones que a nivel jurisprudencial y práctico se evidencian en torno a las presunciones de bien baldío y privado, constituyen como lo indica Ocampo (2016) “un limitante más para acceder a la propiedad en condiciones de igualdad material además se impondría una carga excesiva al demandante para demostrar la ausencia de característica de baldío frente a su predio, a sabiendas de la existencia de una presunción

legal que lo favorece”, lo cual a todas luces no ampararía el derecho de adquisición de predios y en consecuencia se desconoce el acceso a la propiedad rural (p.141).

Precisamente, los efectos de la tesis definida y reiterada de la Corte Constitucional en colaboración armónica con la Agencia Nacional de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro; resultan tener un impacto negativo sobre ciertos sectores campesinos, pues el destino de los procedimientos a adoptar por quienes aún no han hecho uso del acceso a la administración de justicia o a la institución administradora de tierras baldías, pueden orientar su actuar a través de todas las previsiones que se han dado del año 2014.

Pero, qué sucede con esa población rural que con antelación y durante el 2014, y el tiempo que ha durado ese debate, ha estado expectante al saber que cumplió requisitos procedimentales para proceso de usucapión, han tramitado en sede judicial todo el proceso, han logrado obtener sentencia que acredita la propiedad la cual hace tránsito a cosa juzgada; pero, no son registradas para efectivamente alcanzar la concreción y efectividad del derecho a la propiedad rural, y, cómo el Estado justifica el hecho de indicar que lo que les ha sido declarado en propiedad que corresponde al espacio físico en el cual han desarrollado su proyecto de vida y aspiran a la clarificación de títulos y obtención de derechos reales; no es objeto de acceso porque por una u otra razón son predios baldíos.

Así que, estas situaciones se enmarcan dentro de un contexto social que como lo indican autores como Restrepo Salazar, y Bernal Morales (2014) devienen de la informalidad en la tenencia de la tierra en el campo colombiano, esto es en la desactualización crítica del registro de la propiedad y en consecuencia la ausencia de información institucional sobre la relación jurídica que las personas sostienen con la tierra (pg 37), entre otros factores atribuibles a la inoperancia Estatal en materia de organización de la tierra, que de cualquier forma no puede ser asumida negativamente por quienes a diario labran la tierra y ocupan una pequeña porción de terreno que usan para su subsistencia y la de sus familias.

3. Intervención estatal en el cambio de presunciones respecto a la naturaleza jurídica de los predios.

Si bien la administración, representada por las Instituciones del Estado tiene entre sus funciones individualizar y concretar las Leyes y tratar de mantener una unidad lógica y sistemática de normas jurídicas, esto en la realidad no es del todo sencillo, pues, el derecho positivo implica la existencia de derecho “contrario a derecho” Kelsen (1960), que se evidencia con las contradicciones entre una norma superior y otra inferior (p.121).

Esta acotación resulta esencial para introducir este capítulo, por cuanto dentro de lo planteado hasta ahora se tiene, la existencia de la Ley 200 de 1936, norma que implantó la presunción de bien privado, la presunción de bien baldío que funda las providencias constitucionales al respecto, y la instrucción administrativa emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro que se encargó de determinar con fundamento en la Ley 160 de 1994⁹ como se acredita la propiedad privada y se promovió la presunción de bien baldío.

⁹ ARTÍCULO 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<1>, 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.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

2. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares.

3. Determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

PARÁGRAFO. Para asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993, el INCORA<1> podrá adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares.

3.1 Ordenes emitidas por el Tribunal Constitucional al Incoder y Superintendencia de Notariado y Registro y efectos prácticos.

La falla estructural de la política agraria ocasionada por la falta de identificación y relación de terrenos baldíos del país por parte de la institución responsable de la administración de estos, así como la inexactitud de información actualizada y la excesiva concentración de tierras, condujo a la Corte emitir dos importantes órdenes.

La primera de ellas ordenando al INCODER la adopción de un plan concreto para la clarificación de los baldíos de la nación la segunda y tal vez más controvertida, la ordena a la Superintendencia de Notariado y Registro de expedir una directriz general dirigida a las Oficinas de registro, destinada a explicar la imprescriptibilidad de las tierras baldías, la determinación de los supuestos que permitieran inferir razonablemente cuando se está frente a un bien baldío y el diseño de un protocolo de conducta cuando un Juez de la República ha declarado la pertenencia sobre un bien baldío.

Al respecto, es de resaltar que la función registral esta reglada no solo por la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia, sino por las directrices que imparta la Superintendencia de Notariado y Registro. El decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014 en su artículo 11 establece dentro de las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro las siguientes:

-Impartir las directrices e instrucciones para eficiente prestación del servicio público de notariado y registro mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin orientar el ejercicio de la actividad notarial.

-instruir a los Registradores de Instrumentos Públicos, sobre la aplicación de normas que regulan su actividad.

Es imprescindible entonces recordar que la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional mediante fallo T 488 del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir una directriz general dirigida a todas las oficinas de registro en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho

que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío.

La Superintendencia de Notariado y Registro en cumplimiento a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional profiere la instrucción administrativa conjunta 013 de Noviembre de 2014 INCODER-SUPERNOTARIADO, en donde establece:

"Acreditación de la propiedad privada y presunción legal Conforme a lo establecido por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, las formas de acreditar propiedad privada a partir de la vigencia de ésta norma son:

1. Título originario expedido por el estado que no haya perdido su eficacia legal, entendiéndose que el Estado, a través de las diferentes disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos, se ha desprendido de su propiedad, en favor de las personas que acreditaran los respectivos requisitos de ley, a través de pronunciamientos que se han denominado "Resolución de Adjudicación".

2. Títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad al cinco (5) de agosto de 1994, en los que consten tradiciones de dominio por un término no inferior a aquel señalado para la prescripción extraordinaria, aclarando que la expresión "títulos", hace referencia a escritura pública y por tal motivo al leerse la norma debe entenderse a las escrituras otorgadas con anterioridad al 5 de agosto de 1994, fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, toda vez que el legislador de esta anualidad fue el que consagró dicha disposición. En dichos instrumentos públicos debe expresarse de manera clara, precisa y contundente que lo que se trasfiere es derecho de propiedad."

En este orden, señala el instructivo que no acreditan propiedad privada la venta de cosa ajena, la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente registral, protocolización de documento privado de venta de derechos de propiedad y/o posesión (ejemplo carta venta) y protocolización de declaraciones de terceros ante Juzgados o Notaría sobre información de dominio y/o posesión, hipótesis que corresponden a las denominadas falsas tradiciones, a que se refiere la transcripción del párrafo 3° del artículo 8° de la hoy Ley 1579 de 2012.

En otras palabras, indica que tales hechos no tienen la eficacia de traditar el dominio de derechos reales como es el correspondiente a la propiedad de un predio, así los actos o contratos, se encuentren inscritos en los respectivos folios de matrículas inmobiliaria, toda vez que antes de expedirse el anterior estatuto de registro de instrumentos públicos (Decreto 1250 de 1970), se permitía su inscripción, pero que en ningún momento son actos constitutivos de transferencia de dominio o propiedad de un bien inmueble”

Ahora, frente a las sentencias de pertenencia allegadas, indica que si el proceso se ha surtido sobre predios que no poseen titular de derechos reales inscritos en las ORIP, y/o tampoco se evidencie que se haya vinculado a INCODER para que se pronuncie sobre la naturaleza jurídica del inmueble, se dará aplicación al artículo 18 de la Ley 1579 de 2012.

De otra parte la instrucción administrativa conjunta 13-251 establece que la oficina de registro procederá a suspender provisionalmente el trámite del registro en los casos en que no existan titulares de derechos reales conforme lo establece el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, entonces, se informará al juez, para que éste en el término de 30 días determine si está de acuerdo con los argumentos de la oficina de registro, o si se ratifica en su decisión.

Señala la instrucción citada anteriormente que el Registrador procederá a devolver sin inscribir las sentencias en los siguientes casos:

- 1- Cuando pasados 30 días a partir de la fecha de comunicación de la suspensión del trámite de registro a prevención, no se ha obtenido respuesta del juzgado.
- 2- Cuando el Juez se ratifica en su decisión.

Ahora, al evidenciarse ciertos efectos nocivos de dicha instrucción, la Superintendencia emitió una última instrucción como medida tendiente a mitigar los efectos:

Mediante la Instrucción Administrativa 14 de 2017, se coligió: “Si efectuado el control de legalidad de la sentencia, a través de su análisis jurídico que confronte la información contenida en el folio de matrícula inmobiliaria con sus antecedentes registrales o de no encontrarse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos antecedentes registrales que conlleven a la carencia registral, se evidencia que nos encontramos ante un predio posiblemente BALDÍO URBANO o BIEN FISCAL, por lo tanto, se entenderá que el juez no

atendió la prevención hecha en el certificado especial de pertenencia o el certificado de carencia registral expedido por la correspondiente oficina de registro. En estos casos se sugiere dar aplicación al artículo 18 de la Ley 1579 de 2012.

Proferida la Resolución de Suspensión del Trámite Registral, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, si se recibe ratificación por parte del despacho judicial en cuanto al registro del fallo, los registradores de instrumentos públicos procederán a la inscripción del mismo, dejando constancia, en el campo de "complementación de la anotación", de que la inscripción se hizo por requerimiento expreso del Juez correspondiente.

Con copias de los antecedentes de este trámite, se debe conformar un expediente desde la solicitud inicial de registro de la Sentencia de Pertenencia hasta la culminación del trámite, que consiste en la inscripción del fallo o la apertura del folio de matrícula por reiteración del Juzgado de conocimiento. Este será remitido a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras para ejercer las acciones que correspondan frente a las autoridades competentes.”

Este capítulo resume el alcance de la T-488 de 2014 a nivel institucional ya que delegó a la Superintendencia la labor de expedir las pautas a seguir por las Oficinas de registro, cuando se allegaran sentencias de pertenencia, pero, estos instructivos fueron redactados a partir de la interpretación dada por dicho Ente al artículo 48 de la Ley 160 de 1994, lo cual resulta desde otros puntos de vista contradictorio con la presunción de bien privado, y consecuentemente restrictiva en el acceso a la propiedad rural.

4. Situación socio jurídica en el Municipio de Toca – minifundios y afectación a campesinos.

En Colombia, la informalidad de la tierra, específicamente frente a los predios rurales es un problema latente que se ha dado por la carente organización agraria, y que no se ha erradicado, pues, en la actualidad, de acuerdo a la información emitida por la Agencia Nacional de Tierras, se estima que casi la mitad de los predios rurales inscritos en el catastro no tienen títulos o son inciertos, lo cual arroja como resultado que 1.7 millones de predios rurales se identifican como, predios ajenos, herencias no tramitadas o adjudicadas conforme a la Ley, escrituras o títulos no registrados, o en otros casos ocupación de baldíos.

Esta situación además es notoria y específica en ciertas regiones, del país; pues entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro, en conjunto con Entidades como la Agencia Nacional de Tierras, la FAO y USAID, han analizado la situación en el Departamento de Boyacá reconociendo que más de la mitad de los predios rurales se encuentran en falsa tradición y con necesidad importante de que puedan ser saneados y clarificados a favor de los campesinos¹⁰.

Al respecto el Superintendente de Notariado y Registro emitió un comunicado de prensa de fecha 24 de Enero de 2018, donde informa que “el 50% de los terrenos de este departamento están en falsa tradición”, recordando que se atribuye la denominación de

¹⁰ Ver comunicado de prensa emitido por el Superintendente de Notariado y Registro (2018).
Página Institucional www.supernotariado.gov.co.

falsa tradición así; “Falsa Tradición: Se considera que hay falsa tradición cuando se tramita un derecho o un bien inmueble sin ser el titular de la propiedad, es decir cuando se vende algo ajeno”. Así mismo, el Superintendente hace un señalamiento especial en la necesidad evidente de emitir una norma especial que permita que los casos en que se evidencia falsa tradición desde antes de 1970 pueda modificarse el folio a pleno dominio a fin de que los campesinos ocupadores puedan sanear sus títulos.

Por tales razones, en este capítulo se pretende abordar rápidamente la situación histórica en el acceso a la tierra en el Departamento de Boyacá, con miras a comprender la tradición costumbrista, y las situaciones particulares que se presentaron desde la época de la colonia y que ha hecho que actualmente aún el Departamento en un 50% de su territorio se encuentren los predios en falsa tradición, y esto es trascendental para analizar un estudio de caso en el Municipio de Toca, que arrojará unos supuestos básicos para establecer un enfoque diferencial, y en consecuencia un trato distinto a las presunciones de bienes privados y baldíos.

4.1 Boyacá y sus minifundios.

Como es de conocimiento histórico, desde la época precolombina, se identificaron los chibchas y muzos; grupos indígenas que concomitante a la época de la conquista se asentaron en el territorio Boyacense de forma dispersa y difícil de identificar en un asentamiento agrupado y delimitado en un territorio en particular, a dichos asentamientos indígenas se les reconoció como resguardos.

Esa forma de distribución en el territorio impidió un control efectivo por cuenta de los españoles a su llegada, quienes intentaron una reorganización en forma de aldeas que permitiera cobrar tributos y tener el registro y vigilancia de los pobladores.

Para 1642, empezó la desintegración paulatina de dichos resguardos, lo cual se originó la aparición de conflictos por la tierra entre colonos y colonizados; sin embargo, tras la independencia de Colombia el gobierno emitió la ley del 11 de Octubre de 1821, mediante la cual se dio la abolición de tributos y la repartición de los resguardos indígenas que aún quedaban en toda la región.

Con esta ley, se dio orden de que todos los resguardos de tierra asignados inicialmente a los indígenas por las leyes españolas, y que habían poseído

solo para cultivo ya fuese en común o en porciones, de acuerdo al reglamento del libertador presidente, les serian repartidas en pleno dominio y propiedad, deduciendo que el porcentaje de terreno a entregar debía oscilar entre 8 a 20 fanegadas y el terreno se daría de acuerdo con el número de integrantes de la familia¹¹, esto provocó que entre 1830 y 1840 se realizaran más divisiones de resguardos. Al respecto como precisa Fals (1957) la entrega formal de los predios se daba a través de actos de posesión como “echar piedras, arrancar hojas”, entre otros (p.61).

El origen legal de la propiedad en Boyacá “no radico en los títulos de encomienda sino en los que a merced eran concedidos a los colonos españoles y a algunos caciques por el rey, las audiencias, representantes legales y cabildos”, sin embargo lo que si se dejó por sentado para obtener el título como dueño absoluto, era el deber del español de probar que no había desplazado a ningún indio.

Todo este trastocado sistema, al que luego le fue influenciado la Ley 200 y posteriores reformas, han ofrecido un abanico de posibilidades de tenencia, que hoy se configuran a partir de la falsa tradición, y otras circunstancias de informalidad, además de que la subdivisión progresiva que se relato es lo que con el paso de los años ha influenciado en la aparición de minifundio. Al respecto refiere Fals (1957):

Pueden observarse en Boyacá cuatro causas del minifundio: 1) la parcelación de los resguardos de indios durante los siglos XVIII y XIX; 2) la reciente subdivisión de hacienda y grandes propiedades en la sección montañosa del departamento; 3) la compra de la herencia de la familia participable con una presión demográfica en las localidades, y 4) compraventas entre pequeños propietarios (p.p 154-15).

Ahora, de lo que se identifica para esta región del país frente a la tierra, es necesario evidenciar que la compra de la herencia es uno de los tipos de informalidad que actualmente abundan en la tradición de los predios rurales, tan es así que, inicialmente el Decreto Ley 1250 del 70 y el hoy llamado estatuto registral que regula el registro de

¹¹ Ley del 11 de Octubre de 1821. Art.3.

instrumentos públicos ha ubicado dentro de la naturaleza jurídica de los actos la falsa tradición; aquellos que impliquen enajenación de cosa ajena y/o transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

De ello resulta pertinente precisar que, el panorama desde siempre ha sido que, el Estado ha permitido que las Oficinas de Registro de instrumentos públicos desde la inscripción en el registro, de títulos precarios como la compraventa de derechos y acciones o derechos gananciales, los cuales se refieren a los derechos vendidos por los herederos sin haberse surtido el proceso de adjudicación en sucesión sean publicitados y oponibles ante terceros.

De ahí que, se reconoce como una práctica habitual y consuetudinaria principalmente para quienes tienen predios rurales, el moverse en un comercio de lo informal, con pretensión de un saneamiento futuro.

De acuerdo a lo aquí plasmado, vale la pena identificar y definir los patrones o rasgos específicos de aquellos campesinos que hoy intentan sobrellevar y buscar una salida a los efectos negativos de la decisión estatal frente a la imposibilidad de adquirir por usucapión, debido a la naturaleza de los bienes.

De modo que, la insistencia de resaltar el caso Boyacense es porque es el Departamento mayormente identificado por que los propietarios, poseedores y ocupantes, tienen parcelas o tierras que oscilan entre 1 y 10 hectáreas; y es que, el tamaño de la propiedad es el que permite catalogar cuando se está frente a predios grandes o cuando frente a micro y minifundio, y bien lo relacionan Londoño, Castro, Delgado y Landinez (2016) al referirse los tamaños de la propiedad:

Grande: predios con una extensión mayor a 200 hectáreas, Mediana: predios entre 20 y 200 hectáreas, Pequeña: predios entre 10 y 20 hectáreas, Minifundio: predios entre 3 y 10 hectáreas y Microfundio: predios menores de 3 hectáreas. Así que este tipo de casos de acceso a propiedad rural del que se pretende una especial atención corresponde a aquellos campesinos poseedores de 1 a 10 hectáreas (p.262).

Es por esto que después de la documentación histórica, y situación actual socio-jurídica, se identifica un grupo poblacional específico en el que confluyen unas características, y

que merecerían una protección especial en aras de evitar la regresividad en el acceso a la propiedad rural; esto es;

i) Existencia de poseedores de buena fé que a lo largo de los años han efectuado erogaciones por concepto de impuestos a favor del estado por la posesión de estos terrenos que ahora vienen a considerarse baldíos de acuerdo las directrices y reglas instauradas por la Corte Constitucional y desarrolladas por Entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro.

ii) Los predios involucrados son minifundios que trabajan los campesinos para su explotación y vivienda de su familia y en otros casos son microfundios lo que los cataloga como predios que no superan la UAF (pie de pag cuanto es uaf).

iii) la gran mayoría de predios SI cuentan con folio de matrícula inmobiliaria que pese a no publicitar adquisición de pleno dominio, publicita escrituras de adquisición de derechos y acciones o gananciales derivados precisamente de sucesiones ilíquidas, particiones amigables, ventas de derecho y acciones o gananciales, actos que has sido plenamente reconocidos por el estado e inscritos en el registro de instrumentos públicos.

Sin embargo, estos tres supuestos que podrían recibir la categoría de especiales aún dentro de un grupo con especial protección constitucional (campesinos), no fueron analizados por la alta Corporación, a la hora de verificar las ordenes emitidas a Supernotariado e IGAC, y tampoco han sido reconocidas en su jurisprudencia en torno a baldíos surtida con posterioridad a la emisión de la sentencia T-488 de 2014 y que fueron analizadas en apartes anteriores.

Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro, tras aceptar la rigurosidad de la Instrucción administrativa 13, quiso mostrar su flexibilización en este tema, a causa de los múltiples casos de negativas de registro de providencias de pertenencia respecto de predios presuntamente baldíos, optando por dar uso a la figura de la suspensión provisional del trámite de registro como se describió anteriormente.

De tal suerte, las Oficinas de Registro dan el mismo tratamiento a toda providencia de declaración de pertenencia donde se evidencie que no existe folio, que no existen titulares de derecho real o que existiendo matricula en su tradición existe falsa tradición y no pleno dominio; procede a emitir resolución suspendiendo para que el Juzgado de conocimiento

se ratifique o no en su decisión, y, en caso de optar por la NO ratificación de la sentencia, no es admisible el registro y en consecuencia quien ha pretendido la prescripción, no puede acceder a la anhelada titulación.

Esta situación, aunque ha sido pensada a nivel administrativo en todo caso, ofrece una solución compleja y radical al asunto, pues aquellos casos donde los Jueces que optan por no ratificar, son sentencias que finalmente se devuelven sin registrar e implican incluso un trato discriminatorio y desigual frente a las providencias que si son ratificadas (estando en la misma circunstancia) y respecto de las cuales si se accede a la titulación.

Todo ello para reseñar que las medidas administrativas son temporales, superficiales y por su parte el órgano constitucional se ha quedado corto para afrontar una crisis como ésta que puede abarcarse a partir de la no regresividad del acceso a la propiedad rural.

4.2 Ley 1561 de 2012 y su ineficacia tras el fallo t-488 de 2014.

Reevaluando el acápite anterior, la caracterización antes descrita, casualmente ya ha sido planteada por el legislador, y la evidencia de ello, es la expedición de la Ley 1561 del 2012, norma que diseñó un proceso verbal especial, implementado para que los poseedores de predios rurales que no excedan de una unidad agrícola familiar o de predios urbanos cuyo avalúo catastral no supere el equivalente a 250 salarios mínimos mensuales, puedan sanear sus títulos que conlleven la falsa tradición, esto es, para predios de menor entidad económica que no evidencian en su tradición titulares de derechos reales de dominio.

Así, pues, de la simple revisión de la norma queda a la luz la intención del legislador de permitir sanear la falsa tradición con restricciones respecto de los inmuebles, según una extensión o valor definidos en la ley, así que en los casos en que se superen dichos requisitos, existen los demás procesos de clarificación.

De lo anterior se trae a colación la Ley, en cuyo encabezado señala “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”, normativa con la cual le es factible al Estado declarar el dominio a poseedores materiales de inmuebles.

Aterrizando dicha normativa a los supuestos de hecho que se evidencian en los municipios de gran parte del Departamento de Boyacá; esto es, predios rurales que no superan la UAF y que en su gran mayoría cuentan con títulos registrados pero con la denominada “falsa tradición”, la previsión del legislador está articulada para la jurisdicción ordinaria y para la emisión de esta Ley, pese a que ya hacia parte del ordenamiento la vía administrativa para acceder a la adjudicación de baldíos.

De ahí que resultaría tal norma contraria al ordenamiento al ubicarla paralelamente con las subreglas en temas de presunción de baldío, en donde es precisa y paradójicamente la falsa tradición ahora considerado un indicio para hablar de un predio de naturaleza baldío.

Con esto surge el interrogante de que si el legislador contemplo la posibilidad de brindar clarificación de terrenos de esa naturaleza cuya tradición contiene actos de falsa tradición a fin de que los poseedores tengan la posibilidad de sanear sus títulos y hacer efectivo ese probable derecho de propiedad por vía de jurisdicción ordinaria, porque también son características tomadas ahora como indicio para atribuir la calidad de baldío a un predio poseído por un particular.

4.3 Características especiales de los sujetos agrarios afectados con regresividad en el acceso a la propiedad rural en Boyacá.

A partir del siguiente estudio de caso del Municipio de Toca Boyacá tomado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Tunja (que abarca 13 Municipios del Departamento de Boyacá) se tramitó uno de tantos procesos judiciales de pertenencia, que a continuación se describirá y que sirve para identificar una serie de patrones que confluyen negativamente para disminuir o generar regresión en el acceso a la propiedad rural al Campesino.

En el despacho de Toca, durante el año 2016¹², se dio inicio a uno más de los procesos ordinarios agrarios de pertenencia que se tramitan en el país, en este caso que se adoptara como referente, el demandante dentro de sus pretensiones solicita e declare la propiedad de dos predios, uno de ellos que cuenta con folio de matrícula inmobiliaria y cédula catastral se denomina el deslizadero y el otro predio que no cuenta con folio de matrícula inmobiliaria sino únicamente con cedula catastral recibe el nombre del deslizadero 1; de una parte el deslizadero con un área identificada de 10.648MTS; es decir de aproximadamente diez hectáreas, y el predio sin folio o deslizadero 1 con área de predio identificado catastralmente y por su número de matrícula inmobiliaria.

El 5 de mayo del año 2016 se llevó a cabo la diligencia de inspección judicial y la práctica de pruebas donde se individualizó el predio y se verifico que, en efecto el demandante era el poseedor de los predios.

En la inspección judicial, el juez de conocimiento pudo establecer que el deslizadero 1, es un terreno irregular plano, el cual ha sido explotado con cultivos propios de la región como papa, cebada, maíz, pasto observándose 3 vacunos de propiedad del demandante lo ha poseído por más de 40 años y se encontraba cercado con palos de madera y alambres, adicionalmente a un costado observó el despacho una construcción, casa de habitación construida en adobe, teja de barro y teja de eternit; conformada por tres habitaciones, una cocina, y un hall destinado para comedor, en la parte externa de la casa un baño y un tanque de reserva construido hace aproximadamente veinte años, así mismo una pequeña huerta con árboles frutales de durazno, papaya y freijoa y una ramada que era utilizada para garaje, se recoció también un punto de acueducto veredal y luz eléctricas, instalaciones con las que cuenta hace treinta años y que realizó la demandante, finalmente verifica el despacho que el demandante paga impuesto predial del mismo.

En cuanto a el predio el deslizadero, evidenció que se trataba de un terreno plano cercado con postes de madera y alambres; explotado con cultivos propios de la región como papa, maíz y cebada y pastoreo de semovientes vacunos, evidenciando un cultivo en proceso

¹² Sentencia del 05 de Mayo de 2016. Proceso Ordinario agrario de pertenencia, ras 2015-00011-00. Juzgado Promiscuo Municipal de Toca.

propiedad del demandante con dos meses de germinación aproximadamente, así mismo cuenta con un reservorio creado hace 25 años aproximadamente.

Frente a las demás pruebas; el juez escuchó a los testigos; quienes con sus contestaciones constatan la posesión de la demandante.

En lo atinente a las pruebas documentales, a las que se debe dar especial atención a la presente investigación; se indicó que el predio el deslizadero 1, no cuenta con folio de matrícula inmobiliaria, en consecuencia, no da cuenta de la existencia de antecedentes registrales, tampoco existen titulares de derechos reales, únicamente una escritura pública del 5 de Marzo de 1973 de la Notaria Única de Toca, respalda los posibles derechos existentes.

Por otro lado, el Deslizadero; presenta otras características: éste cuenta con cédula catastral, así mismo tiene folio de matrícula inmobiliaria por lo que se presenta como prueba el certificado de tradición y libertad, lo cual permite establecer que tiene una historia registral y que en algún momento existió titulares de derechos reales, sin embargo, de lo publicitado se evidencia en la complementación del certificado, que de la primera persona que se tiene información respecto de dicho predio adquirió en mayor extensión por herencia de su finada esposa (sin que en dicho título se indique como adquirió la causante). Así es como el título subsiguiente registrado en la primera anotación del folio figura escritura de fecha 26/09/1970 de la Notaria de Toca cuyo acto jurídico registrado corresponde a una partición amigable gananciales y derechos y acciones de la causante identificada en la complementación, se evidencia en dicho título que lo presuntos herederos transfieren lo que les pudiere corresponder (una vez saneado) a la hoy demandante.

De este caso se realizan dos análisis; en cuanto al predio el Deslizadero 1 es un predio que al no haber tenido nunca folio de matrícula inmobiliaria, ningún antecedente registral, ninguna identificación fácilmente podría categorizarse como un predio de naturaleza baldío, en cuyo caso de acuerdo la normativa es un predio que a todas luces refleja que no ha salido del dominio del estado, por ende requeriría eventualmente ser adelantado a través de vía administrativa ante la Agencia Nacional de tierras.

Sin embargo, ello no sucede con el deslizadero; predio del cual se conoce un propietario inicial que, si bien adquirió por herencia, y la herencia no constituye un modo de adquirir - pues los modos de adquirir la propiedad según el código civil son la ocupación, la accesión, la tradición, la prescripción y la sucesión por causa de muerte- así las cosas, esa connotación de herencia da cuenta de una sucesión sin tramitar y quienes ostentaban esa calidad de herederos (futuros adjudicatarios).

En este caso como en muchos que se conocen en los despachos judiciales, en vez de tramitar conforme la Ley lo contempla realizaron una partición amigable, así denominada cuando decidían transferir o definir aquello que les podría corresponder luego de tramitar en sucesión; y dicho acto jurídico ha sido reconocido a través de los años y se ha dado la publicidad del caso y reconocimiento del Estado de este tipo de negocios, pero no constituyen pleno dominio.

Entre otras la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Casación ha indicado (17 sep /1958) “La venta de derechos y acciones en una sucesión no tiene la eficacia suficiente para transmitir al comprador los bienes identificados como cuerpo cierto que se determinen en la escritura de venta, porque esta determinación solo se puede hacer en la partición”, así mismo en otro de sus pronunciamientos ha indicado “El derecho de herencia no puede catalogarse como inmueble y su venta no es contrato de los que causan mutación o traslación de la propiedad de bienes raíces”, (sentencia de fecha 11 de Marzo de 1942) pero también es cierto que en estos casos basta con tramitar la respectiva sucesión lo cual de inmediato genera la consolidación del modo de adquirir a favor de quien tan solo adquirió derechos y acciones.

Ahora bien, como en el caso que nos ocupa la sucesión sin tramitar data de aproximadamente el año 1970 o antes incluso, para la fecha es más viable o ha sido jurídicamente más viable tramitar el saneamiento de los títulos ya sea a través de leyes especiales de saneamiento o a través de prescripción adquisitiva de dominio, reuniendo eso si los requisitos exigidos por dichas Leyes. Entonces al existir herramientas o procesos jurídicos alternativas no es posible que se adecuen otras situaciones relacionadas con baldíos para generar trabas en tantos procesos que presentan características iguales a la que aquí se describen pues ello implica exigencias regresivas.

Esas trabas, entre otras, son las conclusiones a las que han llegado autoridades como la Superintendencia de Notariado y Registro con la emisión de sus instructivos derivados de la órdenes dadas por la Corte Constitucional; que han llevado a establecer que no acreditan la propiedad privada la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente registral, entre otros, casos en que se entiende que se está frene a terrenos baldíos.

Así, en consideración a las previsiones de la Corte Construccional a través de su jurisprudencia y que el este trabajo ya fue analizada, y tras las instrucciones 251 del Incoder y 13 de la Superintendencia de Notariado y Registro, es que, el caso aquí analizado después de que el Juez declaro la pertenencia de los dos predios quizás cuando el deslizadero 1 si podría bien presumirse baldío pero el deslizadero con una historia cuyos antecedentes hacen ver el dominio privado que ha tenido desde tiempos ancestrales, pero de las pruebas y circunstancias materiales el Juez de Conocimiento ha determinado declarar la prescripción.

Estando en firme tal providencia, se allega para su registro en instrumentos públicos de la propiedad; encontrándose de frente con que, están los dos predios catalogados como presuntos baldíos uno por no tener antecedentes ni propietarios y el otro por no acreditar titulares de derechos reales en su tradición; circunstancias que devienen con la emisión de la sentencia t-488 ya que con antelación a esta, los predios con dichas características surtía el proceso de pertenencia y tenían su registro sin problema.

Retomando el caso, la Oficina de registro evalúa las situaciones, y decide suspender el trámite de registro con fundamento en la sentencia de la Corte e instructivos del caso y solicita que de conformidad con el estatuto registral el Juez se pronuncie respecto a si se ratifica o no en lo dicho en su sentencia teniendo en cuenta que los predios alcanzan connotación de baldíos por lo antes explicado.

En este caso que sirve hoy para mostrar a la comunidad académica y jurídica la realidad de muchos campesinos, el Juez decidió no ratificarse en su decisión con el argumento de que las sentencias no son reformables ni revocables y dejando a consideración de la Oficina de Registro, la cual finalmente ha determinado que supedita el registro o no de la sentencia siempre que el Juez de Conocimiento se ratifique en su decisión.

Por ende el resultado luego de esta negativa de ratificación es la devolución sin registrar, quedando el demandante, en todo caso sin obtener el anhelado derecho de propiedad. Todo ello a todas luces deja ver como la progresividad reflejada a través de distintos procesos y vías jurídicas y administrativas alternas que con el paso de los años ha promulgado el legislador se han doblegado a una postura constitucional e institucional afectando única y exclusivamente al derecho sustancial del acceso progresivo a la propiedad rural.

Estas situaciones especiales de las que se ha venido hablado teóricamente y que se ejemplifican a través del anterior estudio de caso, deberían estudiarse y excluirse de ese marco destinado a la recuperación de baldíos, ya que requerirían un trato diferencial, esto es; trato diferencial a aquellos campesinos que han poseído los predios de manera que igualan o superan el término establecido tanto en la Ley 200 como en los términos dados para la usucapión, son predios que cuentan con folio de matrícula inmobiliaria pero los títulos publicitados son actos denominados falsa tradición; son minifundios y micro fundíos pues no superan en extensión la Unidad Agrícola Familiar, las pruebas testimoniales tramitadas de colindantes evidencian posesiones materiales por largos años y han erogado sumas de dinero pagadas al Estado por concepto de impuestos.

Esta identificación resulta necesaria, por cuanto la sentencia T-488 es ambiciosa en pensar su pronunciamiento para atraer un beneficio institucional consistente en la recuperación de tierras dentro de un momento histórico relevante como lo es el acuerdo de Paz y la puesta en marcha de los acuerdos en materia de tierras, pero no contó con la situación jurídica y real en algunos territorios; donde lo que se ha observado categóricamente es la no materialización del derecho a la tierra.

Por ello se pretende poner en evidencia a través de la presente investigación, resaltar que no se está garantizando la seguridad jurídica sobre las formas de tenencia de la tierra, como la propiedad, la posesión y la mera tenencia necesarias para proteger a la población rural respecto al espacio físico en el cual han desarrollado su proyecto de vida y aspiran a la clarificación de títulos y obtención de derechos reales sobre los bienes acceso a la tierra.

De todo ello se colige que el estado indistintamente ha omitido la prohibición de regresividad del derecho a la propiedad agraria, principalmente en campesinos

poseedores de minifundios que para la presente investigación son considerados sujetos de reforma agraria.

5. Progresividad y regresividad de los derechos.

La crisis de la regresividad en el acceso a la propiedad rural por parte de campesinos minifundistas, ha generado vulneración del derecho a la tierra, que se evidencia luego de la promulgación de la sentencia T 488 de 2012 y los diferentes instructivos que si bien tienen jerarquía inferior a la Ley, su aplicación a generado una afectación sustancial a normas civiles que hasta el año 2012 permitían una titulación celera y efectiva a favor del campesino.

Una forma de garantizar el verdadero acceso a la tierra a través del reconocimiento de la propiedad a los campesinos y lograr a su vez las pretensiones contenidas en la sentencia 488, es recurrir a parámetros sobre regresividad y progresividad de los derechos y así establecer en el caso colombiano la afectación al campesino minifundista en el escenario del posconflicto internacionales, parámetros que tienen origen internacional del Comité DESC.

Es por ello que, para dilucidar una salida teórica a los dilemas socio-jurídicos planeados en esta investigación supone la necesidad de buscar la protección Constitucional e Internacional de la Propiedad Agraria en Colombia a través del principio de Progresividad y no regresividad de los Derechos.

5.1 Progresividad y regresividad en el derecho internacional.

El principio de progresividad surge justamente a partir del derecho internacional de los derechos humanos, como una obligación de los Estados en la evolución de los derechos

sociales, precisamente el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– de 16 de diciembre de 1966, establece:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Así mismo Comité DESC precisó el alcance del artículo 2.1 del PIDESC en los siguientes términos:

La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes.

Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos

previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

A su vez el artículo 11.1. del PIDESC establece que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrita el 22 de noviembre de 1969, indica:

Desarrollo Progresivo Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Entre tanto, la OEA a través del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 en su artículo 1.1. refiere que los estados partes deben comprometerse en adoptar medidas necesarias tanto en el orden interno como entre Estados, tanto técnica como económicamente, usando al máximo de los recursos de que disponen con miras a lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1993 retoma vehementemente la importancia de la progresividad y evolución gradual en la materialización de los derechos indicando que los gobierno deben asegurar la realización progresiva de los derechos de acuerdo con los recursos materiales del estado de tal forma que se avance de forma gradual u constante con la realización de los derechos.

5.2 Progresividad y regresividad en el derecho Colombiano.

La concepción de progresividad de los derechos, hace parte integral de un modelo de Estado como el nuestro, ya que Colombia ha presentado un sistema cambiante, moderno, idealista y neoliberal, que conduce inevitablemente a cambios legislativos y avances en la protección de derechos, principalmente frente a derechos de naturaleza, social, económica y cultural. Así, para el Estado, como lo refiere Jiménez (s.f) los derechos sociales fundamentales como normas de rango constitucional, alcanzan el status de fundamental, debido a que son la fuente necesaria para la materialidad de principios y valores en los que está fundado el Estado social de derecho (p.4).

Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido en distintos fallos, la obligación del Estado Colombiano de aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales y tiene a su vez prohibido retroceder en los avances obtenidos (Corte Constitucional T-469 de 2013). En otra de sus sentencias, dicha Corporación;

El principio de progresividad de los derechos implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder frente él, la amplia libertad de configuración del legislador se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. (Corte Constitucional C-228 de 2011).

Por su parte, cuando se enfrenta un caso de regresividad, que es una situación nada ajena y lejana de una realidad voluble y sujeta a constantes cambios, debe optarse en todo caso por establecerse reglas que sopesen y justifiquen estos eventos que conducen a regresión, en dichas situaciones es difícil en todo caso optar por tales medidas, pues;

No es fácil tomar esta clase de decisiones atendiendo a la relatividad de opiniones, pues una medida regresiva para un derecho individual debe tener plena incidencia en la seguridad y progreso de un derecho que favorezca a la sociedad en general y no solo convencer de ello a quienes toman la decisión, sino que debe demostrar con resultados que la medida

regresiva no lesionó un derecho sin beneficiar otro de mayor incidencia social” (Semillero de Investigación Derecho Procesal 2013, pág 44)

Ahora bien, Este principio de progresividad en Colombia, es en todo caso un deber adoptado por los Estados en el Protocolo de San Salvador y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, lo cual conduce a garantizar el progreso que respecto a los derechos sociales se ha obtenido y cuyo deber ser es el compromiso de los estados de no restringir o reducir el nivel de protección de un derecho ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia (2011) “que ya había sido alcanzado anteriormente a través de la legislación o de otras medidas políticas o jurídicas”.

Partiendo de ello, la evolución histórica de dicho principio ha desarrollado en importantes fallos donde se ha pretendido el reconocimiento de Derechos Sociales de distinta naturaleza – salud, pensiones, seguridad social, entre otros- a partir de tres grandes posturas; una como expectativa de protección, como regla absoluta donde se rechaza por completo cualquier medida que implique retroceso, y una tercera consistente en prohibición de retroceso verificando la idea de acceso progresivo.

Respecto a la progresividad, en un primer momento la Jurisprudencia califica la regresividad como regla absoluta, sin que implique un reconocimiento constitucional dicho principio, pues, se remontaba a la intensión del Estado dentro de su capacidad de legislar y regular ciertas materias propiamente tendientes a reglamentar derechos sociales, lo que a su vez permitía la introducción, regulación y modificación normativa discrecional en la protección de los derechos.

Sin embargo, esta postura resulto con el tiempo difícil en su aplicación debido a la misma connotación o naturaleza de ese tipo de derechos que requieren ir ajustándose al contexto social y alcances de las políticas sociales y económicas. Esta tesis “admite casi sin reservas regulaciones regresivas” a los derechos con contenido prestacional. Rodríguez (2011).

Con posterioridad, la Corte Constitucional plantea que no resulta plausible interpretar la progresividad en su amplio sentido ya que en ciertas ocasiones hay una imposibilidad de materialización, y es cuando debe pensarse en cada contexto, momento histórico, y

regulación económica que se requiere para concretar realmente los derechos de naturaleza social y prestacional.

Sin embargo, la tesis más importante que ha desarrollado el tribunal constitucional es el de prohibición de retroceso y protección constitucional de la progresividad, donde concilia las tesis inicialmente manejadas, ya que asume el deber Estatal de propender por garantizar la progresividad pero al mismo tiempo contempla la posibilidad de un retroceso justificado, ya que si bien el alcance en materia de derechos cobra relevancia social, se contemplan situaciones en las que pueden estar en riesgo bienes constitucionalmente importancias o en dado caso subsisten con otros derechos que requieren la regresión a partir de medidas proporcionales y razonables.

Así mismo , como lo describe Calvo (2011) (pp. 63-81) citado por Calvo (2014) el principio de progresividad ha sido aplicado por la jurisprudencia colombiana, como parámetro de control de constitucionalidad en abstracto y en concreto, en la efectividad de los derechos al trabajo, a la salud, a la seguridad social en pensiones, a la educación, al acceso a la propiedad, a la vivienda, al goce del medioambiente, de las personas con discapacidad y de los desplazados, y a la reparación integral a cargo del Estado en casos de responsabilidad extracontractual; así como también en la previsión de garantías judiciales para la exigibilidad de los derechos (p.150).

Todo lo antes retomado en materia de protección internacional y constitucional de derechos es importante para comprender y abordar el principio de progresividad del acceso a la tierra, a partir de los artículos 64 y 65 Constitucionales, y consecuentemente analizar el avance y regresión en derecho al acceso a la propiedad rural.

5.3 Progresividad y regresividad en el acceso a la propiedad rural.

La constitucionalización de la propiedad agraria a partir del 91 y su acceso progresivo fue reconocido como se expresó antes en los artículos 64 y 65 de la Constitución y vino a desarrollarse más adelante a través de la Ley 200 y posteriormente la Ley 160 de 1994 al incorporar una serie de requisitos generales para ubicarse dentro de la categoría de sujeto

de reforma agraria, exigiendo para ello 1. Demostrar la explotación del predio en porción de 2/3 partes sin exceder la unidad agrícola familiar, acreditar dicha explotación a partir de la productividad del terreno definida por el INCODER, la evidencia de un patrimonio inferior a 1000 salarios mínimos y no haberse beneficiado con otro predio rural.

Ahora retomando la protección constitucional, como ha evidenciado la Corte busco el constituyente primario atender la vulnerabilidad de la población campesina por las situaciones socioeconómicas del campo con la finalidad de materializar el mandato de adjudicación de tierras baldías.

Una de las primeras decisiones de la Corte Constitucional estuvo encaminada a analizar la constitucionalidad de la Ley 7 de 1991, que lo cual trajo a colación la mención de temas de “inversión social” que debe atender el Estado, retomando distintos artículos de la Constitución, pero en lo que respecta al artículo 64, refirió la Corte la obligación estatal tendiente a la creación y consolidación de políticas especiales a favor de los campesinos, la cual consiste entre otras en la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de los alimentos, esas actividades de vital importancia como renglón primario de cualquier economía, goza de especial protección del Estado en la forma que lo prescribe el artículo 65 de la Constitución Nacional. (Corte constitucional, Sala plena sentencia C-590, 1992), en procura de la comercialización de productos agrícolas.

Así mismo respecto a este grupo rural, reconoce; “la necesidad de otorgar prioridad en el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, procurar la construcción de obras públicas de infraestructura física y promover la adecuación de tierras.”

En ese mismo año, en revisión de tutela, la corte emitió un fallo a través del cual avanza ya no en el hecho de garantizar la productividad de la tierra, sino en la posibilidad de “hacerse propietarios de la tierra en forma individual o colectiva” (Corte constitucional, Sala revisión de tutelas Sentencia No. T-537/92), retomando una serie de servicios conexos como seguridad social, vivienda y otros; así mismo, retoma el carácter social de la propiedad en el sentido de indicar que el uso de la propiedad puede ser en beneficio propio pero el límite de su disposición es la comunidad (p.13).

Dichos servicios sociales son nuevamente incorporados en decisión del Órgano de Cierre Constitucional Sentencia C-021 de (1994) a través de la cual hace un reconocimiento

distinto y trato diferencial al sector campesino frente a otros sectores sociales tras la importancia de acudir a garantizar la igualdad material en el acceso a la tierra.

ii) El principio de progresividad a partir de la adjudicación de baldíos.

El artículo 64 Constitucional, fue tomado esta vez para delimitar o regular situaciones en las que se daba adjudicación de bien baldío, ello dejando sentado que la Unidad Agrícola Familiar tiene la justificación de impedir la concentración de la tierra, con miras a que un mayor número de habitantes –población campesina- sean beneficiado con este tipo de adjudicaciones. Lo cual deja ver la libertad de configuración y un límite justificado para acceder a la tierra en el país.

iii) No regresividad frente a los derechos sociales por faceta prestacional del acceso a la propiedad rural.

EL alcance del reiterado artículo 64, sirvió para que en decisión adoptada a través de providencia que conoció sobre la inexecutable de los artículos 60 a 62 del Plan Nacional de Desarrollo, se dio una protección especial al reconocer la supresión de garantías y limitantes a la hora de asegurar y propender por el acceso a la tierra mediante la titularidad a favor de los campesinos.

Lo anterior fue deducido por la Corporación, una vez efectuó el test de no regresividad que implicaba revisar si la norma estudiada para el caso, era regresiva, afectaba el derecho social y era injustificada; dentro de lo cual se evidenció desigualdad social generada con el Plan Nacional lo cual generaba condiciones materiales nefastas para uno de los sectores más deprimidos que goza de protección constitucional especial.

Al respecto, algunos autores coinciden en destacar la importancia de la protección especial al campesinado Cifuentes, Castro, Uribe y Balvino (2016)

el campesinado es sujeto especial de protección constitucional toda vez que pese a las políticas agrarias implementadas con el objetivo de democratizar el acceso a la propiedad rural en Colombia la población campesina continúa sumida en condiciones de pobreza y que por tal razón, la Corte justifica la adopción de acciones afirmativas que permitan una exigibilidad material de sus derechos, lo cual implica un tratamiento

privilegiado de su relación con la tierra tendiente a “establecer una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que (...) la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social” (p.4).

Con este capítulo, se colige que la protección internacional y constitucional al acceso a la propiedad rural, son relevantes dentro de la verdadera consolidación de un estado social de derecho, así mismo, que por la connotación de los campesinos como sujetos agrarios, les es inherente derechos como la vida, la dignidad humana, la alimentación, derechos de los niños y en general una especial protección por considerarse sujetos que a lo largo del tiempo han sido directos afectados con la desigualdad social.

6.Regresividad en el acceso a la tierra frente a los sujetos agrarios previamente identificados.

Como bien se indicó la progresividad permite al Estado tomar acciones tendientes a garantizar promover y avanzar en el reconocimiento y goce de los derechos y por su parte el test de regresión permite establecer si existen medidas regresivas que resultaron contrarias al avance logrado por el estado y más allá de que sean contrarias, verificar si existe una justificación para tal regresivo.

En el caso colombiano y verificar la jurisprudencia sentencia C-503 de 2014 existen actos regresivos según esta corporación cuando se disminuye o se desvían recursos públicos invertidos en la satisfacción de determinado derecho o cuando se aumenta significativamente el costo para acceder a un servicio que permite garantizar un derecho o en casos en que se incrementan los requisitos para la satisfacción de cierto derecho y este último caso es el que se analizará frente a la sentencia T 488 y los posteriores fallos emitidos por la corporación tras el tema de baldíos frente al derecho al acceso a la propiedad rural de los pequeños propietarios.

Frente a las situaciones analizadas respeto a las reglas establecidas en la sentencia t-488 de 2014 y que en capítulos anteriores se determinan existen unas medidas regresivas contundentes que impiden el acceso progresivo a la propiedad rural lo cual se puede identificar con la negación de titulación a campesinos que se encuentran en la siguientes situaciones. Aquellos que: 1. Han ejercido y efectuado la explotación económica del predio sin que el predio explotado superé o excede a la unidad agrícola familiar 2. Han optado por un proceso de prescripción adquisitiva de dominio a través del cual logran acreditar la explotación a partir de la productividad del terreno, lo cual es reconocido por el juez, quien

además de la valoración probatoria y requisitos establecidos en la ley declara a favor del campesino la propiedad. 3. Al verificar la historia traditicia del predio involucrado, se evidencia que el folio matrícula inmobiliaria cuenta con antecedentes registrales pese a no existir titulares de derechos reales lo que significa que existe un título así sea precario donde se reconoce la expectativa de un derecho por parte del Estado. 4. Se ha cumplido a cabalidad con el pago por concepto de impuesto Predial respecto del predio que el campesino y ha poseído por muchos años. 5. El predio poseído y adjudicado en pertenencia constituye la vivienda familiar y la tierra El sustento Diario para el campesino y su familia. 6. El predio involucrado no ha sido reconocido por la agencia Nacional de tierras como un predio del estado.

De las anteriores circunstancias se deduce que, calificar un predio de esta naturaleza como baldío a partir de unas reglas establecidas a través de la jurisprudencia y decisiones administrativas; tendientes a indicar que resulta ser un indicio para considerar un predio de naturaleza baldío, el hecho de que no exista titulares de derechos reales en la cadena traditicia de un predio, constituiría una regresión evidente en el acceso a la propiedad rural, el cual se sustenta a partir de la insatisfacción del derecho al acceso a la propiedad rural y la reducción en su radio de protección como derecho social.

Para demostrar la tesis a qué se plantea, es preciso acudir a la identificación del núcleo del derecho al acceso de la propiedad rural, para lo cual deben resolverse dos interrogantes el primero de ellos es ¿Cuál es la finalidad última del derecho al acceso a la propiedad rural? y el segundo interrogante ¿sin que obligaciones del Estado la finalidad el derecho definitivamente pierde su sentido?

Frente al primer interrogante es factible indicar que acuerdo cómo lo ha reconocido la jurisprudencia como en sentencia SU-426 de 2016, hay unas circunstancias a evaluar respecto a la efectividad y reconocimiento del derecho al acceso a la propiedad rural; entonces se reduciría la finalidad al acceso formal al derecho que implica o se verifica concretamente con la titulación a favor de la población campesina.

De lo anterior se llevaría inmerso el fomento del agro lo cual impacta directamente en los proyectos de vida de los campesinos garantizando vivienda digna para sí y su familia, garantizado alimentación, mínimo vital, derechos de las mujeres y de los niños y una vida digna. Así mismo se brindaría la seguridad jurídica sobre las distintas formas de acceso a

la tierra, a través de los mecanismos pertinentes de protección rechazando todo tipo de desplazamiento forzado o actos de despojo injustificado.

Entre tanto pierde sentido el derecho al acceso a la propiedad rural, cuando se desconoce la dimensión programática y de realización progresiva el desarrollo normativo y legal que finalmente es el que concreta el deber del Estado de configurar posiciones jurídicas definitivas de derecho, en este caso en el acceso a la propiedad rural, y entonces no se fijan parámetros de control constitucional a las reformas o lo que es peor a las decisiones administrativas de las instituciones del Estado que modifican y afectan la efectividad de un derecho.

6.1 Criterios para la aplicación del test de prohibición de regresión- parámetros jurisprudenciales.

La progresividad en materia de derechos está encaminada a concretizar la efectividad estatal en el avance progresivo de decisiones que comportan al goce de derechos y se corrobora con aquellos avances logrados por el Estado, y contrario a ello se está bajo el principio de no regresión cuando las medidas adoptadas por éste son contrarias al avance logrado, es por ello que el test surge para determinar no solo si existe una situación de regresión sino también si ésta se encuentra justificada.

Es importante precisar como lo señalan autores como Serrano y Vázquez (2013) nombrados por Vazquez (2016), “el principio de no regresión debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y en general en toda conducta estatal que afecte derechos (p.125).

Es por ello que para culminar esta investigación optare por realizar el test de regresividad desarrollado a nivel jurisprudencial por la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-644 2012) para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales, tomando lo tres elementos que para el caso aplica el órgano de cierre constitucional; para el caso la Corte verifica estos tres aspectos: “1) si la medida es regresiva, 2) si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, y 3) si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.” (p.60).

El primer presupuesto establecer si la medida es regresiva, en palabras de la Corte, implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho social”, disminuye “los recursos públicos invertidos en su satisfacción”, aumenta “el costo para acceder al derecho”, o en términos generales, tal disposición “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”. Así que, se hace el cotejo entre la disposición acusada de regresividad y la disposición afectada con dicho cambio normativo.

Para la Corte (Corte Constitucional consideración 2.6.8, Sentencia C-372 de 2011), el escrutinio constitucional comprende “una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente (p.72).

Una vez establecido el carácter regresivo de la medida se examina si ésta afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, al respecto no hay parámetro específico ni en la jurisprudencia de esta Corte que precise cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales.

Este análisis debe entonces hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos.

Para terminar el test se observa si existe justificación para la medida regresiva, teniendo presente que los derechos sociales solo pueden tener medidas restrictivas si son introducidas por leyes formales “promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general” y en la medida “en que no contradigan el propósito y razón” de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador) o que “sean compatibles con la naturaleza de esos derechos” (art. 4 del PIDESC).

En este sentido (Corte Constitucional, C-644 2012), el Comité PIDESC ha indicado que “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (...) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto (p.73).

Adicionalmente la justificación está ligada a la demostración de que se persigue una finalidad constitucional imperiosa y es proporcional en términos de costo-beneficio, y su elección se dio luego de un análisis de distintas alternativas.

6.2 Mecanismos de protección con criterios del DESC- categorización de medidas estatales regresivas e injustificadas.

Con este último aparte pretendo traer a colación aquellos parámetros y marcos de protección internacional que frente a tema de acceso a la propiedad rural han guiado a los Estados para evitar el retroceso de un derecho que por sí mismo es fundamental, pero que ha tenido esa connotación social.

La observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (DESC), aporta 7 elementos que sirven de parámetro de protección de la propiedad rural en favor de los campesinos y son; i) la seguridad jurídica de la tenencia, ii) la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, iii) el principio de gastos soportables, iv) habitabilidad, v) asequibilidad, vi) lugar y vii) adecuación cultural.

Mediante la Sentencia SU-426 de 2016, fueron retomados los deberes de los Estados que integran el principio de progresividad según el Pacto Internacional que son; i) Adopción de medidas efectivas ii) hasta el máximo de los recursos disponibles iii) respondiendo siempre a la necesidad de avanzar o ampliar cada vez más el ámbito de realización el derecho e iv) impidiendo la disminución de nivel de satisfacción ya logrado.

Otra serie de derechos humanos conexos al derecho a la propiedad rural que merecen especial protección son: el derecho a la alimentación y seguridad alimentaria, que guarda estrecho vínculo con el acceso progresivo a la propiedad rural, con lo cual cada estado debe propender por la disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización de alimentos y su desarrollo, como lo ha reiterado la Corte Constitucional implica no solo el derecho de alimentarse sino la posibilidad de explotación de la tierra productiva tendientes a una “mejora en las condiciones de vida de la población campesina”(Corte Constitucional, C-644 2012). Estas premisas merecen atención especial por el Estado, el cual debe

garantizar ese derecho a favor de las comunidades campesinas, lo cual implica entre otras cosas también procesos de producción agrícola.

6.3 Aplicación del test a la situación materia de investigación.

Frente al estudio de caso plasmado, y respecto de los sujetos especiales con características distintivas que se han planteado en esta investigación hay que establecer, es regresiva la medida?

Para responder este interrogante es preciso establecer ¿Cuál es el estándar previo a la decisión legislativa o administrativa que se analiza? y, la respuesta a ello es que el estándar está integrado por la ley 160 del 94 y la ley 200 que consagran los eventos en los cuales un predio tiene el carácter de privado, siendo una presunción legal; que no ha sido derogada modificada pero si interpretada de forma distinta a la intención clara del legislador.

Así mismo, la ley 1561 de 2012 cuyo espíritu si se quiere, resulta ser un procedimiento especial que impacta progresivamente el acceso formal de la tierra a través de un procedimiento judicial especial que garantiza la titulación a favor de la población campesina y el proceso judicial de pertenencia agraria regulado por el código general del proceso como mecanismo para entregar titulación a quien ha poseído la tierra por un tiempo determinado.

Por tanto, en el ámbito legal se ha utilizado el acceso a la administración de justicia como derecho para la usucapión como forma de adquirir el dominio y como quiera que los bienes deben presentar connotación de prescriptibles lo cual se traduce en que pertenezcan a la esfera privada.

Así mismo se trae a colación la ley 160 y la 200 para poner en marcha la justicia, y luego de admitirse la demanda con el lleno de los requisitos, suplirse las etapas procesales, existir sentencia en firme que hace tránsito a cosa juzgada, sale a la luz una clara restricción en cuanto al acceso a ser propietario que se subsume en el hecho de no

permitirse el registro de la providencia como modo de adquirir, porque ahora el Estado reclama la existencia de bienes baldíos.

Lo anterior en el entendido de que ahora el estado da por hecho que son baldíos si se plasman los supuestos agregados al ordenamiento a través de instrucciones administrativas, dando finalmente una apreciación ahora de presunción de baldíos que no contienen la norma.

Para determinar la segunda premisa que utiliza la Corte Constitucional en este tipo de test es saber si acaso ¿Se observa una reducción del radio de protección, disminución de los recursos públicos, y/o aumento del costo para acceder al derecho o retroceso por cualquier vía del nivel de satisfacción del derecho?

En el caso analizado, se observa una reducción del radio de protección y retroceso del nivel de satisfacción del derecho, toda vez, que, siendo sujetos agrarios y habiendo ejercido posesión sobre los predios con características similares; es decir, predios que gozan de medidas inferiores a la unidad agrícola familiar y reconociendo aquellos campesinos como poseedores de títulos precarios - que se encuentran en falsa tradición- y a quienes el estado ha brindado la posibilidad de acceder a la administración de Justicia para salir de la informalidad en la que se han encontrado por muchos años, ahora, se enfrentan a que cada predio sea valorado por el estado como un predio de naturaleza baldía.

Dicha categoría se da por el simple hecho de que esos predios en sus tradiciones no cuentan con titulares de derechos reales, lo cual, desconoce a todas luces la presunción de bien privado establecida previamente en la ley y desconoce una garantía frente a titulación a favor de la población campesina que previamente ha decantado un proceso judicial.

Así es que, precisamente tal previsión del estado frente al desconocimiento de la presunción de bien privado se genera con las consideraciones emitidas por la corte constitucional a través de la sentencia t 488 y los diferentes pronunciamientos realizados a la fecha frente a este tema que se justifican a través de un tema de competencia para tramitar los procesos; así como los instructivos administrativos emitidos por la

Superintendencia que pese a tener rango inferior a la Ley, definieron cuando se está frente a un bien baldío.

En este punto entonces cabe preguntarse ¿Las razones de regresión están debidamente justificadas?

Para el caso analizado no existe norma expresa que haya derogado en forma tácita o directa la ley 200 la ley 160 y la ley 1561 de 2012, la decisión de tomar como indicio para considerar un bien de naturaleza baldío a un predio cuya cadena traditicia no arroja titulares de derechos reales fue incluida en el ordenamiento vía jurisprudencial y regulado a partir de instrucciones administrativas emitidas por entidades del Estado cuya jerarquía están por debajo de la ley.

Por otra parte el objetivo de la restricción es la recuperación de los bienes del Estado, lo cual surge ante la inexistencia de un inventario de baldíos del Estado a cargo de la autoridad competente; en su momento el INCODER hoy agencia Nacional de tierras.

Debido a ello, el tribunal constitucional, así como las instituciones del Estado intentan proteger los bienes de la unión a raíz de las apropiaciones de grandes extensiones de terreno por parte de particulares a causa precisamente de la imposibilidad del estado de identificar los predios baldíos y sin dueño aparente.

En tal sentido, si bien la protección de baldíos es un tema trascendental ya que su imprescriptibilidad hace que el estado esté alerta a protegerlos, y su connotación de bienes de la unión hace que exista una prevalencia en su protección frente a la idea de propiedad privada, existe una desproporción en cuanto a aplicabilidad de presunción de baldíos a todos los casos que han sido regulados.

Y entre otras cosas, el estado debe ser selectivo, porque al no serlo contraría las obligaciones estatales que ha adquirido para garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural, pues tal como lo ha señalado la jurisprudencia son 4 aspectos a evaluar, frente a esa obligación estatal, y es garantizar (sentencia SU-426 de 2016):

i) El acceso formal y materia: que se verifica con la titulación a favor de la población campesina.

ii) Participación en estrategias institucionales tanto para el fomento en el agro como en los proyectos de vida en los trabajadores del campo.

iii) Seguridad Jurídica sobre las distintas formas de acceder a la tierra (ocupación, posesión o tenencia): a través de mecanismos efectivos de protección y evitando actos de despojo injustificados o desplazamientos forzados.

iv) Reconocimiento de discriminación histórica de la mujer y su vulnerabilidad en contextos rurales: a través de adopción de medidas para superar dicho trato (p.48).

Al plantear que el estado debe ser selectivo, no es más que el llamado al estado a dar aplicación a un recurso jurídico como lo es la “discriminación positiva o acción afirmativa”, tendiente precisamente a mejorar las condiciones para grupos desfavorecidos de tal manera que un grupo social o minoritario (que debe categorizarse con las situaciones fácticas de casos que planteé en esta investigación), reciba un trato preferencial o diferencial.

El trato diferente puede enmarcarse ya sea en un régimen de transición o unas medidas de tratamiento especial a un grupo exceptuado de la interpretación de la presunción de baldíos, ello para que se pueda garantizar la calidad de vida de algunos campesinos, y permita el cumplimiento por parte del Estado al acceso a la propiedad rural.

Al respecto la obligación estatal de propender por el acceso formal y material mediante la titulación y la seguridad Jurídica sobre las distintas formas de acceder a la tierra (ocupación, posesión o tenencia) a través de mecanismos efectivos de protección; resulta contrapuesta con la traba registral, y de forma indistinta es tajante el estado al negar la inscripción en el registro de una pertenencia.

La justificación de que el juez no era competente y que no debía conocer de asunto por la naturaleza del predio, sino que debía ser la agencia nacional, es algo que pasaría a un segundo plano si se evidencia que en todo caso la pretensión estatal es finalmente la adjudicación y titulación, y a los que ya la lograron les es regresivo obtener una respuesta denegada de lo ya fallado vía judicial.

Así que, si el estado toma medidas para segregar esos casos especiales, de la generalidad, lograría realmente brindar incursión en el agro, generar calidad del proyecto

de vida de campesinos y sus familias y lo más importante la seguridad jurídica en las formas de acceder a la tierra tanto para los campesinos como para el estado quien depuraría información respecto de una parte de terrenos para identificar de forma certera cuales en realidad son baldíos.

De lo antes relatado, y a partir de la ejemplificación del estudio del caso, es de donde se podría identificar aquellos sujetos agrarios que poseen predios que nunca han tenido título, antecedentes, folio de matrícula y ninguna prueba; donde a todas luces los terrenos que no han salido de la esfera de dominio del estado, a lo que se aplicaría tajantemente la presunción de baldío y en consecuencia la forma de acceder a tales predios mediante la autoridad administrativa.

Lo cual difiere de casos como los “especiales” planteados en esta investigación y que demuestran la existencia de bienes privados, que han obtenido tal calificación a través de los diferentes medios de acción y procesos utilizados cuyo fin último ha sido legalizar la tenencia y posesión de la tierra para necesidades básicas que embisten derechos fundamentales como la vida, el trabajo, la familia, derechos de los niños, no discriminación, entre otros.

Así que, con lo analizado la medida del estado es justificada para cierto grupo poblacional pero no para el grupo especial de reforma agraria que se ha identificado de principio a fin en esta investigación.

7. Conclusiones y recomendaciones

La situación actual de indeterminación y falta de identificación de bienes baldíos en el territorio nacional, así como las adjudicaciones ilegales de terrenos de esta naturaleza en grandes extensiones ha implicado el establecimiento de reglas tendientes a la recuperación de estos predios, lo que explica que el actuar institucional propenda por la recuperación y correcta administración de los baldíos.

La emisión de la sentencia T-488 de 2014 generó un impacto socio jurídico frente a la población rural minifundista, que se encuentra en falsa tradición, ya que, luego de permitir el desarrollo y finalización de procesos de usucapión niegan el reconocimiento de la titularidad afectando a la población rural respecto al espacio físico en el cual han desarrollado su proyecto de vida afectando la obtención de derechos reales sobre los bienes acceso a la tierra.

Para garantizar el acceso progresivo y refrenar la regresión en el acceso a la propiedad rural se puede propender por identificar como grupo de especial protección a sujetos con características análogas de posesión las cuales están respaldadas con la Ley 1561 de 2012 de Clarificación. Dichas características se extraen solo para grupos de campesinos con pequeña entidad económica, ello con el fin de dar el alcance de protección al acceso a la propiedad rural haciendo uso de los Parámetros internacionales de protección en beneficio de los Campesinos por el comité DESC; todo ello se prueba con el test de regresión que ofrece la corte constitucional que evidencia que las medidas estatales de recuperación de baldíos no están justificadas para el grupo poblacional rural específicamente identificado.

El estado debería propender por incluir en el ordenamiento una medida transitoria que permita el restablecimiento en el acceso a la propiedad rural atendiendo el deber estatal de garantizar la titulación y diversas formas de acceso a la tierra.

Bibliografía

Agencia Nacional de Tierras ANT. (2017). Programa Presupuestal Inversión Vigencia 2017, Bogotá.

Alvarado M (s.f) Evolución del proceso agrario en Colombia, contextualización de la falsa tradición. Recuperado de http://www.academia.edu/9727901/EVOLUCI%C3%93N_DEL_PROCESO_AGRARIO_EN_COLOMBIA

Calvo, N.J. (2014). Aproximaciones conceptuales al principio de progresividad y no regresividad de los derechos constitucionales. Revista Vis IURIS. Bogotá.

Castro Gomez, C.E (2006). El contrato de aparcería: un obstáculo del Campesino para el acceso a la propiedad de la tierra la justicia y el trabajo digno. (Tesis de Pregrado, Universidad Industrial de Santander). Recuperado de <http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2006/120177.pdf>

Cifuentes, S.E., Castro I.N., Uribe D.A.& Balvino D (2016). Legislación de acceso a tierras en Colombia. Movimiento Regional por la tierra. Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica, (2016), Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas, Bogotá, CNMH.

Cordero Quinzacara, E. & Aldunate Lizana, E. 2008. Evolución histórica del concepto de propiedad. Rev. estud. hist.-juríd. [online]., n.30, pp.345-385. ISSN 0716-5455. doi:10.4067/S0716-54552008000100013.

Corte Constitucional, Sala Plena (11 de Agosto de 2016) Sentencia SU-426. MP. Maria Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sala Plena (7 de Diciembre de 1995) Sentencia C-595. MP. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, Sala Plena (23 de Octubre de 1997 Sentencia C-536. MP. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión (09 de Julio de 2014) Sentencia T-488. MP. Jorge Ivan Palacio Palacio.

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión (23 de mayo de 2016) Auto 222. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión (2 de junio de 2016) T-293.

MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión (11 de octubre de 2016) T-549. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión (8 de septiembre de 2017) T-567. MP. Alberto Rojas Rios.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (9 de febrero de 2016) STC1776-2016. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (30 de septiembre de 2016) STC12184-2016 MP. Ariel Salazar Ramírez.

Corte constitucional, Sala plena (30 de noviembre de 1992) sentencia C-590 de 1992. MP. Rodríguez Simón.

Corte constitucional, Sala de revisión de tutelas (23 de septiembre de 1992) sentencia T-537 de 1992 MP. Rodríguez Simón.

Corte constitucional, Sala plena (27 de enero de 1994) sentencia No. T-537 de 1994 MP. Barrera Antonio.

Corte constitucional, Sala plena (23 de agosto de 2012) sentencia C-644 de 2012. Adriana María Guillén Arango.

Corte constitucional, Sala novena de revisión (23 de julio de 2013) sentencia T-469 de 2013. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte constitucional, Sala plena (30 de marzo de 2011) sentencia C-288 de 2012. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

Corte Constitucional, (12 de Mayo de 2011) Sentencia C-372. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, Sala plena (27 de enero de 1994) Sentencia C-021 de 1994 MP. Antonio Barrera Carbonell.

Escobar, E. C. (2016). Cincuentenario de la ley de tierras (1937-1987). Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, (78), 35-58.

Fals, O. (1957). El hombre y la tierra en Boyacá. Editorial Antanares. Boyacá.

- Gómez Merlano. A. 1986. Clarificación de la Propiedad. Ministerio de Agricultura. Bogotá.
- Gómez Rodríguez, D, Barbosa Pérez, E, Rojas Velásquez W. (2015) Política Agraria y Posconflicto en Colombia. Inclusión y desarrollo. Volumen 4. Bogotá.
- Jimenez Palomino, E. Los derechos sociales fundamentales en el Estado Social de derechos de la Constitución de 1991. Bogotá. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/dc4.pdf>.
- Kelsen, H (1960). Teoría pura del derecho. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina.
- Lastarnia-Cernhiel Susana (1998). El arrendamiento de tierras en Colombia. Prácticas y marco teórico-histórico. Bogotá.
- LeGrand C. (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- May (s f). Reflexiones sobre la historia de la ANUC en Colombia. Cali. Recuperado de: https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/fielddocuments/field_document_file/historiadelaanuc.pdf
- Montalvo, J.A . Apuntes sobre legislación de tierras Baldías. (Tesis de Maestría, Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario). Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/88259/brblaa56775.pdf>.
- Neva Díaz, NJ. (2014). Bases Conceptuales Procesos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a Tierras. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Bogotá.
- Ocampo Correa, MC. (2016). Posturas Jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertencencia. Revista CES Derecho 7(2).
- Palacios, M. (2011). ¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930. FCE Universidad de los Andes. Bogotá.
- Perez Martinez, M. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/61_90.pdf.
- Rainer. A, Martínez J.I, Zuñiga Urbina E.F. El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del tribunal constitucional. 2012, de Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000100003>.
- Restrepo Salazar y Bernal Morales. (2014). La cuestión Agraria: Tierra y posconflicto

en Colombia. Bogotá. Debate.

Reyes, A. (2009). Guerreros y Campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia. Bogotá. Grupo editorial norma.

Rodriguez, C. (2011) ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia Recuperado el 02 de 2017, de (https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_199.pdf)

Rodriguez Garavito.C. (2016). Intervención Ciudadana proceso de constitucionalidad D- 11275 (D-11276 acumulada). 2016, de Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia– Recuperado de: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.848.pdf.

Sánchez León, N.C (2016). Tierra en transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia. (Tesis Universidad Nacional de Colombia). Bogotá Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/56237/7/NelsonCamiloSanchez.2016.pdf>.

Sanchez,F , Fazio, A y López M (2007). Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX. CEDE. Bogotá. Recuperado de: https://economia.uniandes.edu.co/files/f8b8Conflicto_de_Tierras_y_Exportaciones_Siglo_XIX.pdf

Semillero de Investigación derecho procesal (2013).La regresión inefectiva de los derechos en Colombia mediante las sentencias de constitucionalidad. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UPTC. 21(44).

Serrano, S y Vázquez D (2013). Los derechos en acción. Obligaciones y principios de Derechos Humanos México. flacso México.

Superintendencia de Notariado y Registro (2018) recuperado de: <https://www.supernotariado.gov.co/PortalSNR/ShowProperty;jsessionid=QgE884dmmnkQhYipBfpEDcAQIxRGeqN7o7jqIPVYWolqEmB0pK8!305563743?nodeId=%2FSNRContent%2FWLSWCCPORTAL01158658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>

Tobon, G (SF). La reforma agraria en el caso Colombiano. Universidad Nacional. Medellín Recuperado de : http://bdigital.unal.edu.co/1472/3/186_-_2_Capi_2.pdf

Unidad para las Víctimas. Gobierno de Colombia (2016). Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/asociacion-nacional-de-usuarios-campesinos-de-colombia-anuc/14153>.

- Vargas Velásquez, A. (2015) Transición, democracia y paz. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Vazquez, D. (2016). Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Instituto de Investigaciones Jurídicas Biblioteca Virtual UNAM. México.pp-173-174.
- Villaveces Niño J y Sanchez f. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia (Tesis Universidad del Rosario). Antioquia. Recuperdo de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf>.
- WOLF, E (1975) "Fases de la Protesta Rural en America Latina" en FEDER, Ernest editor.