

DOCUMENTO DE TRABAJO
1-2019

El derecho
al acceso
progresivo
a la propiedad
de la tierra

Diana Carolina Sanabria Ramírez



Autora/investigadora

Diana Carolina Sanabria Ramírez

Doctoranda en derecho público

Legum Magister, Universität Konstanz

Abogada, Universidad Santo Tomás

Investigadora en derecho de planeación (proyectos de infraestructura), urbanístico, ambiental, energético, administrativo y constitucional

dianasanabria23@hotmail.com

Esta investigación fue apoyada y patrocinada

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Corrección de estilo

Juliana González Villamizar

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández

Bogotá, Colombia, marzo de 2019

Resumen

El presente texto se ocupa del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia (CN), el cual contiene el derecho fundamental al acceso progresivo de los campesinos a la tierra. Posteriormente, se aborda la concentración de la tierra en pocas manos como obstáculo para la realización del art. 64 CN y se analiza si el sistema jurídico actual privilegia el derecho de propiedad de quienes concentran la tierra. Por último, se aborda la “adjudicación” ilegal de baldíos como una de las modalidades de despojo jurídico.

Palabras clave:

Acceso a la tierra; concentración de la tierra; despojo jurídico; baldíos.

Tabla de contenido

Introducción **p.5**

El acceso progresivo a la tierra (art. 64 CN) **p.9**

Ámbito de protección **p.11**

Ámbito personal de protección **p.11**

Definición **p.11**

Particularidades **p.11**

Ámbito material de protección **p.12**

Acceso a la tierra **p.12**

Acceso a la propiedad de la tierra **p.12**

Acceso a la tierra, mas no a la propiedad sobre esta **p.13**

Conclusión preliminar **p.14**

Acceso a recursos y servicios **p.14**

Servicios relativos al desarrollo personal **p.15**

Servicios relativos al desarrollo económico **p.16**

Seguridad jurídica **p.17**

Carácter de derecho fundamental **p.17**

Dignidad humana **p.18**

Derecho subjetivo **p.19**

Postura de la Corte Constitucional **p.19**

Crítica a la postura de la Corte Constitucional **p.19**

Conclusión preliminar **p.21**

Consensos sobre la fundamentalidad del derecho **p.21**

Conclusión preliminar **p.22**

Concentración de la tierra **p.23**

Derecho de propiedad vs. Derecho de acceso a la tierra **p.26**

Consideraciones históricas **p.26**

Situación jurídica actual **p.27**

Conclusión preliminar **p.28**

Despojo jurídico **p.28**

Adjudicación legal de baldíos **p.29**

"Adjudicación" de baldíos mediante procesos de pertenencia **p.30**

Conclusión preliminar **p.31**

Conclusiones **p.33**

Bibliografía **p.37**

Listado de abreviaciones

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CC	Código Civil
CN	Constitución Nacional o Constitución Política de Colombia
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria





1

Introducción

La Constitución Política de 1991 (CN), con su artículo 64, impuso al Estado el deber de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios, o campesinos, a la propiedad de la tierra y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. El contenido del art. 64 CN fue reconocido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental cuyos titulares son los campesinos.¹

A pesar de algunas acciones del Estado para promover el acceso progresivo de los campesinos a la tierra, como la expedición de la Ley 160 de 1994, el panorama actual del territorio colombiano muestra un alto de nivel de concentración de las tierras en pocas manos, mientras muchos campesinos, pequeños productores, tienen poca tierra o no tienen.² Por ello, parecería que las acciones del Estado para cumplir con su deber constitucional del art. 64 CN no han sido suficientes.

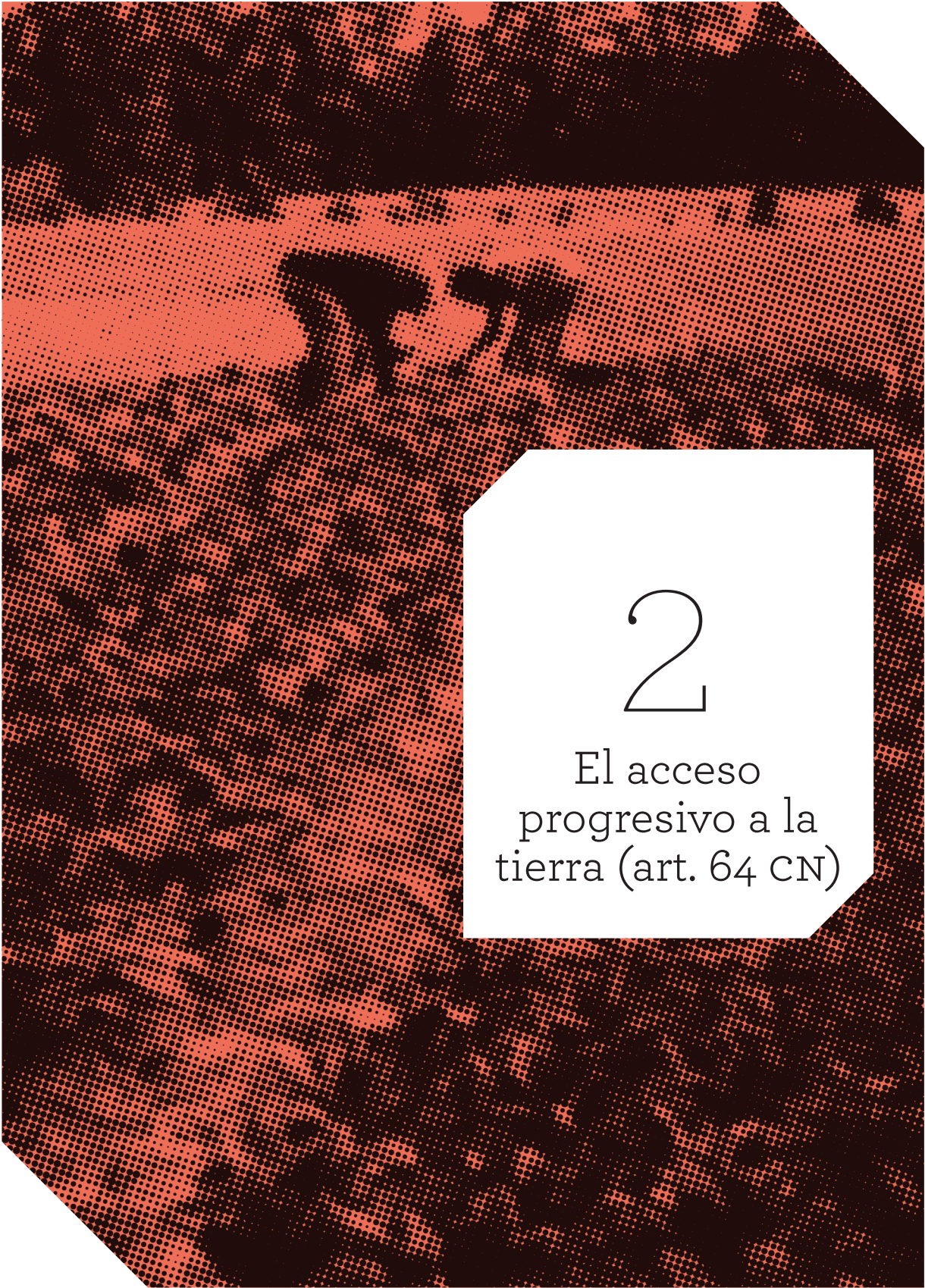
Además de la aparente insuficiencia de las acciones del Estado, el diseño del ordenamiento jurídico podría estar favoreciendo la concentración de la propiedad sobre la tierra en pocas manos. Esto, acompañado de las diversas formas de despojo de tierras, podría estar empeorando la situación de los campesinos y pequeños productores con respecto a su derecho de acceder a la tierra.

En el presente documento de trabajo se analizará el ámbito de protección del art. 64 CN y su carácter de derecho fundamental (2.), así como el gran reto que significa la concentración de la tierra en Colombia (3.). Se pretende, primero, determinar si el ordenamiento jurídico actual está contribuyendo a la concentración de la tierra al privilegiar formalmente la propiedad latifundista y, segundo, revisar una de las modalidades de despojo jurídico de tierras que estaría impidiendo que el Estado cumpla con el deber consignado en el art. 64 CN, a saber, la “adjudicación” ilegal de baldíos. Por último, se presentarán las conclusiones del análisis aquí desarrollado (4.).

1 Corte Constitucional. Sentencia del 30 de septiembre de 2015, C-623-15, M. P. Alberto Rojas Ríos.

2 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 3^{er} Censo Nacional Agropecuario, tomo II. Resultados, 2016, p. 67. Presentamos algunas cifras en el apartado B. Concentración de la tierra.





2

El acceso
progresivo a la
tierra (art. 64 CN)

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

Ámbito de protección

El art. 64 CN es, por un lado, un deber que obliga al Estado a proteger con especial atención a los campesinos y a fomentar el acceso de estos a determinados bienes y servicios. Por otro lado, es un derecho de los campesinos.

Ámbito personal de protección

Definición

El art. 64 CN afirma que es “deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

La Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante, la Constituyente) fue la encargada de darle contenido al art. 64 CN. Esta comisión, abordando los derechos agrarios, utilizó dos términos sinónimos para referirse a quienes habrían de ser los beneficiarios del deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra: “trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa” y “campesinos”.³ Para la Constituyente,

los campesinos son “gente que vive en el campo, que trabaja en el campo”.⁴

Particularidades

La condición de campesino o trabajador agrario se ha enfrentado en las últimas décadas a los obstáculos que impone una realidad compleja, caracterizada por la violencia ejercida por diferentes actores en las zonas rurales. El abandono forzado de tierras y el despojo de estas han jugado un rol central en la vida de los habitantes del campo, como se verá a continuación.

La Constituyente consideró como campesino a quien vive y trabaja en el campo. Por contraposición, quien no vive ni trabaja en el campo, no es campesino. La pregunta por responder es, entonces, la siguiente: ¿qué pasa con la condición de campesino de quien no vive ni trabaja en el campo por causa de la violencia? Es decir, ¿se pierde la condición de campesino por abandonar el campo (de manera forzada)?

En Colombia hay varios escenarios en los que las personas campesinas abandonan o son despojadas forzosamente sus tierras. Se puede tratar, entre otras, de acciones relacionadas con la presencia de paramilitares, guerrillas o bandas criminales,⁵ las cuales derivan en desplazamientos forzados de la población.

3 Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional

Constituyente (Eds.), Informe de las sesiones de las Comisiones Primera y Quinta del día 24 de abril de 1991, p. 3.

4 Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Eds.), Informe de la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del día 10 de junio de 1991, p. 80.

5 Centro Nacional de Memoria Histórica. *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, 2016, p. 364 y ss.

El desplazamiento forzado ha sido una importante causa del abandono y eventual despojo de tierras. Según las cifras de la Unidad para las Víctimas, se calcula que entre 1985 y 2018 han sido expulsadas, esto es, desplazadas forzosamente, 8.028.673 personas.⁶ Entre 1980 y julio de 2010, 6.6 millones de hectáreas fueron abandonadas y eventualmente despojadas, sin contar los territorios colectivos.⁷

El art. 74 de la Ley 1448 de 2011⁸ contiene la definición legal tanto de despojo como de abandono forzado. Por despojo se entiende “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”. Por abandono forzado de tierras se entiende “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento”.

Ambas definiciones hacen referencia a la violencia, o bien, a la fuerza, como causa del abandono de tierras y como herramienta para el despojo de estas. Así, se reconoce legalmente la falta de libertad de la persona campesina para decidir si migra o no. Esto es relevante para la condición de campesino, pues debido a que el abandono de la tierra es involuntario, al mediar la coerción ejercida por un tercero, la condición de campesino no se puede perder.

Ámbito material de protección

El art. 64 CN impone como deber del Estado *promover* el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. *Promover* se define como fomentar, favorecer o impulsar la realización o el desarrollo de una cosa, iniciándola o activándola, si se encuentra paralizada

o detenida provisionalmente.⁹ Es decir, el Estado colombiano está obligado constitucionalmente a fomentar, favorecer o impulsar la realización o el desarrollo del acceso progresivo de los campesinos a la propiedad de la tierra.

En la sentencia C-623 de 2015,¹⁰ la Corte Constitucional definió los tres elementos constitutivos del ámbito material de protección del deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra:

- Acceso a la tierra, a través de: i) la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, ii) su arrendamiento, iii) la concesión de créditos a largo plazo, iv) la creación de subsidios para la compra de tierra, v) el desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros.
- Acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial.
- Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas.

A continuación serán explicados cada uno de los tres elementos del ámbito de protección del art. 64 CN.

Acceso a la tierra

Este primer elemento obliga al Estado a promover el acceso a la tierra de los campesinos con las medidas que aquel elija para ello. Por un lado, está el acceso a la propiedad en estricto sentido, a través de la titulación de tierras o de la concesión de créditos o subsidios para comprar tierra. Por otro lado, están las medidas que permiten el acceso a la tierra en un sentido más amplio. El campesino que arrienda un terreno para trabajarlo también está accediendo a la tierra, mas no a su propiedad.

Acceso a la propiedad de la tierra

El Estado ha de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra con las medidas que considere adecuadas para ello. Entre esas medidas,

6 Esta cifra no refleja el número total de desplazados, teniendo en cuenta que una persona pudo haber sido desplazada en diferentes años. Unidad para las Víctimas. Víctimas del conflicto armado. Desplazamiento - Personas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento> (versión: 01.12.2018).

7 Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. *III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada 2010. Resumen de los resultados preliminares en materia de bienes rurales*, 2010, p. 15.

8 Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48096 del 10 de junio de 2011.

9 Oxford University. *Spanish Oxford Living Dictionaries*; Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*.

10 M. P. Alberto Rojas Ríos (Num. V., 7.7.).



la titulación de tierras a los campesinos es la más conocida.

En el marco de la titulación de tierras se dan diferentes escenarios. Por una parte, se encuentran los grupos étnicos y las comunidades indígenas, cuyos territorios cuentan con una protección constitucional, legal y reglamentaria especial (no objeto del presente documento de trabajo artículo¹¹). Por otra parte, están los intereses y derechos individuales de los campesinos sobre la tierra. Estos últimos se refieren concretamente a la situación de quienes actúan como dueños de la tierra, pero no están registrados formalmente como tal: poseedores y ocupantes.

El primer escenario se refiere al poseedor de un terreno cuyo propietario es un particular, el cual, luego de cumplir con los requisitos legales, puede solicitar a un juez mediante proceso de pertenencia que lo declare propietario del terreno, gracias a la figura de la prescripción adquisitiva del dominio (art. 2518 y ss. cc¹²). El segundo escenario es el del ocupante de un terreno baldío, quien cumpliendo con las condiciones legales puede solicitar a la autoridad competente –actualmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT)– que le adjudique el terreno que ocupa (art. 65 de la Ley 160 de 1994¹³, arts. 2.14.10.4.1. y 2.14.10.5.14. del Decreto 1071 de 2015¹⁴). Los denominados baldíos son terrenos que nunca han tenido un propietario y, por lo tanto, son bienes públicos de la Nación y catalogados como bienes fiscales adjudicables.¹⁵

Los baldíos son terrenos de los que puede disponer el Estado colombiano para cumplir con

su deber constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Sin embargo, son apenas algunos de los terrenos con los que cuenta el Estado para dicho propósito. Ellos hacen parte del Fondo de Tierras del art. 18 del Decreto 902 de 2017,¹⁶ junto con otros bienes inmuebles como los predios rurales que sean objeto de extinción de dominio o de expropiación.

Acceso a la tierra, mas no a la propiedad sobre esta

El acceso a la tierra para los campesinos del art. 64 CN no implica necesariamente el acceso a la propiedad, pues se podría acceder a la tierra a través de arrendamiento o concesión, por ejemplo. Sin embargo, las figuras jurídicas que no trasladan la propiedad de la tierra al campesino plantean algunos interrogantes.

El primer interrogante lo presentan los *baldíos adjudicables*. Al ser bienes públicos, los baldíos cuentan con las características del art. 63 CN –aunque no estén mencionados allí expresamente–, es decir, son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Si la Nación deseara arrendarlos o darlos en concesión, la característica de inalienabilidad de los baldíos adjudicables sería un obstáculo. Que un baldío sea inalienable quiere decir que no se puede enajenar, razón por la cual no puede ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien.¹⁷ Es claro que el arrendamiento o la concesión no implican la tradición del bien, pero ¿implicarían la pérdida de la finalidad del bien?

El art. 12 num. 13 de la Ley 160 de 1994 establece que es función del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), cuyas funciones asume hoy la ANT, administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la junta directiva.

De la norma se desprende que la ANT, en general, puede celebrar contratos en el marco de su función de administración de los baldíos. No

11 Sobre los territorios de los grupos étnicos y las comunidades indígenas: Semper, Frank. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, p. 761-778; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, 2009. Olsen, Vermund. *Marco legal para los derechos de los pueblos indígenas en Colombia*, 2008.

12 Ley 84 de 1873, Código Civil de los Estados Unidos de Colombia (cc). Diario Oficial No. 2867 del 31 de mayo de 1873.

13 Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41479 del 5 de agosto de 1994.

14 Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015.

15 Corte Constitucional. Sentencia del 7 de diciembre de 1995, C-595-95, M. P. Carlos Gaviria Díaz (num. vi., c.).

16 Decreto 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Diario Oficial No. 50248 del 29 de mayo de 2017.

17 Corte Constitucional. Sentencia del 4 de marzo de 2003, C-183-03, M. P. Alfredo Beltrán Sierra (num. vi., 3.2.).

obstante, el contrato de arrendamiento o de concesión de un baldío habría de tener consecuencias sobre la finalidad de la tierra baldía adjudicable. Para que un campesino se convierta en propietario de un baldío, debe ocupar el terreno por al menos cinco años y cumplir las demás condiciones legales. Si hubiera un contrato vigente entre la ANT y un tercero que explote la tierra, un campesino no podría entrar a ocupar el terreno. De esta manera, todos los baldíos que estuvieran arrendados o en concesión quedarían exentos de una posible adjudicación, debido a la imposibilidad de que se cumpla con el requisito de ocupar el terreno, actuando como dueño, para adquirirlo.

Otro sería el caso si se tratara de un *baldío inadjudicable*. Los baldíos inadjudicables no tienen como objetivo pasar a ser parte del haber de un particular, sea campesino o no. Son baldíos inadjudicables, según el art. 2.14.10.4.2. del Decreto 1071 de 2015¹⁸: i) los terrenos en donde se encuentren establecidos grupos indígenas; ii) los aledaños a los Parques Nacionales Naturales; iii) los que hayan sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica; y iv) los que constituyan reserva territorial del Estado, o que tengan la calidad de inadjudicables conforme a la ley, como es el caso de las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas (art. 69 inc. 7 de la Ley 160 de 1994).

Al no tener como finalidad pasar a ser propiedad de un particular, los baldíos inadjudicables podrían ser usados, sin que se transfiera la propiedad de estos. La ANT materializó en el Acuerdo 58 de 2018¹⁹ la posibilidad de celebrar contratos de uso a título gratuito y parcialmente gratuito sobre baldíos inadjudicables, siempre y cuando las autoridades competentes autoricen el uso de estos.

En el caso de los baldíos aledaños a los Parques Nacionales Naturales, cuya finalidad es la preservación del medio ambiente, la ANT tendría que analizar muy bien qué tipo de actividades

campesinas podrían realizarse en el marco de la finalidad de dichos baldíos. Si las autoridades ambientales lo autorizaran, podría ser viable que se le permitiera el acceso a la tierra a un campesino a este tipo de baldíos. Esto, en caso de que su proyecto productivo estuviera en armonía con la preservación del medio ambiente, verbigracia la apicultura.

Conclusión preliminar

El acceso a la tierra implica tanto el acceso a la propiedad sobre esta como el acceso a la tierra a través de figuras que no implican la propiedad. Entre las tierras de las que dispone el Estado para promover el acceso a la tierra se encuentran los baldíos. El acceso a los baldíos adjudicables debería incluir la opción de que los campesinos accedan a la propiedad de estos, razón por la cual arrendar o dar en concesión baldíos adjudicables, en principio, es improcedente, dado que impide que el baldío llegue a ser adjudicado. En el caso de los baldíos inadjudicables, dependiendo de la finalidad del terreno y de la autorización de las demás autoridades competentes, la ANT podría permitir el acceso de los campesinos a baldíos inadjudicables a través de figuras como el otorgamiento de los derechos de uso a título gratuito.

Acceso a recursos y servicios

El segundo elemento del ámbito material del art. 64 CN se traduce en promover el acceso a determinados bienes y servicios básicos para los campesinos (educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial) y en una inversión enfocada en algunos aspectos del desarrollo rural, cuyo atraso es uno de los grandes obstáculos que enfrenta el sector agrario en Colombia.²⁰

Los servicios contenidos en el art. 64 CN se pueden clasificar en dos grupos. El primer grupo contiene los servicios inherentes al desarrollo personal de los campesinos. Aquí se encuentran los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social y recreación. El segundo grupo se refiere al desarrollo económico de los campesinos a través

18 Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015.

19 Acuerdo 58 de 2018, por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. Diario Oficial No. 50655 del 15 de julio de 2018.

20 Reyes Posada, Alejandro. *La reforma rural para la paz*, 2016, p. 43 y ss. "La gestión de los usos del territorio, el ordenamiento social de la propiedad y el desarrollo rural de los territorios rurales son las tres grandes dimensiones del problema agrario, visto desde las perspectivas ambiental, social y económica. Las tres exigen una visión renovada de la geografía física, económica y humana, que debe estar en el centro de las políticas agrarias" (p. 44).



de los servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial.

Servicios relativos al desarrollo personal

En este grupo de servicios relativos al desarrollo personal de los campesinos están contenidos los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social y recreación. La Constitución se refiere a ellos en varios artículos, de los que se deprenen consideraciones que han de ser tenidas en cuenta por el Estado al momento de determinar cómo cumplir con el deber impuesto por el art. 64 CN.

En general, el Estado es responsable de los servicios aquí mencionados. Su mención especial en el art. 64 CN tiene que ver con el reconocimiento hecho por los miembros de la Comisión Quinta de la Constituyente de la importancia de estos servicios y de sus deficiencias en el campo colombiano.²¹

Por ejemplo, el art. 67 CN establece que la educación es un derecho, y afirma que esta es obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. Adicionalmente, la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado (inc. 4). Estos parámetros mínimos son determinantes para la actividad del Estado de cara a su deber conforme al art. 64 CN. Es decir, que la promoción del acceso al servicio de educación de los campesinos ha de contar como mínimo con lo dispuesto por el art. 67 CN.

La diferencia entre las garantías generales de los servicios de educación (art. 67 CN), salud (art. 49 CN), vivienda digna (art. 51 CN), seguridad social (art. 48 CN) y el art. 64 CN, está en las particularidades de la situación del campo. Tales particularidades están determinadas por las condiciones geográficas, la alta dispersión poblacional, la baja disponibilidad de vías de comunicación y transporte, así como la precariedad de los recursos²² de los campesinos para financiar gastos de desplazamiento a los centros de salud, educación

y recreación.²³ El deber del art. 64 CN de promover el acceso a los servicios mencionados ha de traducirse, entonces, en la eliminación progresiva de las trabas que impiden a la población campesina el acceso a dichos servicios, verbigracia, la mala infraestructura o la falta de ella.

En resumen, el art. 64 CN impone al Estado un deber especial, o si se quiere *adicional*, respecto de las demás personas, cuando se trata de los servicios relativos al desarrollo personal del campesino. La Constitución obliga al Estado a brindar unas garantías mínimas de acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social y recreación para la totalidad de la población. El énfasis que hace el art. 64 CN tiene que ver con la condición especial en la que se encuentran los campesinos, ya sea por las condiciones geográficas del territorio, económicas o de escasez de infraestructura. Estas condiciones han de ser combatidas por el Estado, en cumplimiento de su deber de promover el acceso de los campesinos a los servicios mencionados en el art. 64 CN.

Además de las normas constitucionales, el legislador y el presidente de la República en su función reglamentaria han establecido principios rectores para la prestación de los servicios en general, los cuales cobijan los servicios relativos al desarrollo personal de los campesinos, tales como accesibilidad y calidad de los servicios de educación y salud (art. 2.3.1.3.1.4. del Decreto 1075 de 2015²⁴ y art. 6 de la Ley 1751 de 2015²⁵, respectivamente).

Por otro lado, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera²⁶ (en adelante, el Acuerdo Final) también aportó los contenidos que corresponden a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores como parámetros obligatorios²⁷ de interpretación

21 Véase Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, Informe de la sesión de la Comisión Quinta del 29 de abril de 1991. Transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de las sesiones de las Comisiones Primera y Quinta del día 24 de abril de 1991. Transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente.

22 Merchán Hernández, Cesar Augusto. Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Coyuntura económica: investigación económica y social*, 2015, p. 150.

23 Misión para la Transformación del Campo. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, tomo 1, 2015, p. 70.

24 Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015.

25 Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49427 del 16 de febrero de 2015.

26 Gobierno Nacional y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 2016.

27 Sobre la obligatoriedad de los contenidos del Acuerdo Final: art. 1 del Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del

y como referentes de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final (art. 1 del Acto Legislativo 02 de 2017). Por ejemplo, para la expedición del Decreto 890 de 2017, por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural,²⁸ el presidente de la República observó los principios del Acuerdo Final: integralidad, bienestar y buen vivir.

Tanto el marco legal y reglamentario previsto para los servicios como las disposiciones del Acuerdo Final están sujetos a las disposiciones constitucionales mencionadas anteriormente.

Servicios relativos al desarrollo económico

El grupo de servicios relativos al desarrollo económico de los campesinos se compone por los servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial.

La razón por la cual la Constituyente le impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo de los campesinos a los servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial es el reconocimiento de la carencia de estos servicios, en especial, la falta de asistencia técnica y de un mercado para los productos campesinos en varios departamentos.²⁹

Los servicios de *crédito* son instrumentos a través de los cuales los campesinos pueden financiar sus proyectos productivos. Sin embargo, la mayoría de los campesinos no accede a créditos, bien sea por falta de información o por no cumplir con los requisitos exigidos para endeudarse.³⁰ El acceso a un crédito muchas veces está condicionado a un título válido sobre la tierra, requisito que muchos campesinos no pueden cumplir. Se estima que la informalidad en la tenencia de la tierra podría alcanzar hasta el 50% en zonas de minifundio tradicional y que sería mayor en regiones de colonización reciente.³¹

cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial No. 50230 del 11 de mayo de 2017.

28 Diario Oficial No. 50247 del 28 de mayo de 2017.

29 Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Eds.), (nota al pie 4), p. 117.

30 Misión para la Transformación del Campo (nota al pie 23), p. 101.

31 Reyes Posada, Alejandro. *La reforma rural para la paz*, 2016, (nota al pie 20), p. 6.

Los servicios de *comunicaciones* del art. 64 CN se refieren a las vías de comunicación o carreteras de las que habrían de disponer los campesinos, vías que los conectarán con centros educativos, hospitales, y que les permitieran sacar sus productos al mercado.³² Estas vías, llamadas de tercer orden, terciarias o veredales, son las vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o que unen veredas entre sí.³³ Estas vías son competencia de los municipios (art. 76 num. 4.1. de la Ley 715 de 2001³⁴).

El deber de promover el acceso de los campesinos a las vías de comunicación es del Estado, independientemente del nivel administrativo sobre el cual recaiga la competencia. Empero, promover el acceso de los campesinos a estos servicios de comunicación vial corresponde en primer lugar a los municipios, debido a su competencia sobre la red vial de tercer nivel. Sin embargo, la promoción de dicho acceso no se agota allí, pues los productos campesinos han de poder llegar más allá de la cabecera municipal más cercana, entre otros, para abastecer los centros urbanos.³⁵ De esta manera, la promoción del acceso a las vías de comunicación se extiende, en segundo lugar, a la red secundaria y a la red primaria de carreteras, a cargo de los departamentos y de la Nación respectivamente (arts. 12 y 16 de la Ley 105 de 1993³⁶).

En cuanto a la *comercialización de los productos* hay varios factores que exigen la actividad del Estado en el marco del art. 64 CN. Los productos de los campesinos son mayoritariamente alimentos, cuya producción goza de la especial protección del Estado, según el art. 65 CN. La producción de

32 Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Eds.), (nota al pie 4), p. 81.

33 Instituto Nacional de Vías (INVIAS). *Manual de Diseño Geométrico de Carreteras*, 2008, num. 1.2.1.3.; Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Mejoramiento de vías terciarias - vías de tercer orden. Proyecto tipo*, 2018, p. 6.

34 Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001.

35 Ospina Ovalle, Germán. El papel de las vías secundarias y los caminos vecinales en el desarrollo de Colombia. *Revista de Ingeniería* 44, p. 26.

36 Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41158 del 30 de diciembre de 1993.

alimentos es incentivada o desincentivada por la comercialización de los productos, según sea la rentabilidad de la producción. Por lo general, los campesinos, pequeños productores, no cuentan con una participación estable en la cadena comercial y se les dificulta negociar bajo condiciones justas.³⁷ Así, se hace necesaria la actividad del Estado, con el fin de permitir a los campesinos acceder al servicio de comercialización de sus productos en las mejores condiciones posibles.

La implementación de medidas tales como crear una entidad o dependencia responsable de apoyar la gestión comercial de los productores agropecuarios o fomentar y apoyar los esfuerzos asociativos de los pequeños productores mediante estrategias concretas,³⁸ son pasos en la dirección del cumplimiento del art. 64 CN. La decisión sobre las medidas a implementar está dentro de la discrecionalidad de la administración, la cual, en todo caso, deberá tener en cuenta el requisito de progresividad que exige el art. 64 CN.

Para mejorar los ingresos de los campesinos, como se lo propone el art. 64 CN, es deber del Estado promover el acceso de los campesinos a los servicios de *asistencia técnica y empresarial*. Estos servicios han sido prestados por las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA); sin embargo, la cobertura es insuficiente, la calidad no es buena, hay dificultades de coordinación interinstitucional y el financiamiento es inapropiado.³⁹ En este caso también depende de la discrecionalidad de la administración determinar cuáles son las medidas a implementar para promover el acceso de los campesinos a estos servicios, las cuales en todo caso habrán de ser progresivas y verificables.

Seguridad jurídica

El tercer elemento del ámbito material de protección del art. 64 CN está directamente relacionado con el primer elemento: el acceso a la tierra. Según la interpretación de la Corte Constitucional, el art. 64 CN protege la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, como la

propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas.⁴⁰ Para la Corte, el Estado debe brindar la seguridad jurídica con el objetivo de proteger la conexión entre la población rural y el espacio físico en el cual dicha población aspira a desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.⁴¹

Los campesinos deben poder poseer, ocupar o sencillamente tener tranquilamente la tierra, siempre que lo hagan dentro de lo previsto por la ley. Como se explicará detalladamente más adelante (véase p. 28. Despojo jurídico), un campesino puede llegar a ser propietario de un terreno que ocupe o posea por un lapso determinado legalmente. Durante el tiempo de ocupación o posesión de la tierra, y antes de ser reconocido como propietario, el campesino se encuentra vulnerable frente a terceros que desconozcan su vínculo con determinado terreno. Un ejemplo sencillo es el caso en el que la campesina A explota una parcela y una persona B logra, a través de amenazas, que A abandone el terreno que explota.⁴²

El Estado tiene el deber de garantizar a los campesinos seguridad jurídica sobre sus vínculos con la tierra. Estos vínculos pueden ser, como en el ejemplo, la ocupación y explotación de un baldío, la posesión o la sola tenencia de un terreno. Para que los campesinos puedan defender sus vínculos con la tierra, el ordenamiento jurídico prevé acciones posesorias (art. 972 y ss. del cc) y acciones de restitución de los despojados (art. 72 y ss. de la Ley 1448 de 2011). De esta manera, la seguridad jurídica va más allá de la propiedad, abarcando los demás vínculos de los campesinos con la tierra.

Carácter de derecho fundamental

Por la ubicación del art. 64 en la Constitución Política, bajo el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, a primera vista podría descartarse como derecho fundamental. No obstante, la Corte Constitucional ha desarrollado

37 Misión para la Transformación del Campo. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, tomo 2, 2015, p. 84.

38 Ambas recomendadas en: Misión para la Transformación del Campo. Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos. Documento técnico, p. 54 y ss.

39 Misión para la Transformación del Campo (nota al pie 23), p. 168.

40 Corte Constitucional. Sentencia del 30 de septiembre de 2015, C-623-15, M. P. Alberto Rojas Ríos (num. V., 7.7.).

41 Ídem.

42 Un caso representativo que ejemplifica bien la importancia de la garantía de seguridad jurídica a los campesinos es el caso de “El Porvenir”, sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en el 2016: Corte Constitucional. Sentencia del 11 de agosto de 2016, su-426-16, M.P. María Victoria Calle Correa.

en su jurisprudencia algunos criterios, diferentes de la mera ubicación de una norma en la Constitución, para determinar cuándo se trata de un derecho fundamental. Esta interpretación, sin embargo, no es unívoca, como se verá a continuación.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es fundamental el derecho constitucional que i) se relacione funcionalmente con la realización de la dignidad humana; ii) pueda traducirse o concretarse en derechos subjetivos; y iii) sobre cuya fundamentalidad existan consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario.⁴³ Estos criterios han de ser aplicables al art. 64 CN para que este pueda ser considerado como derecho fundamental.

Dignidad humana

Para la Corte Constitucional, un derecho está dirigido a lograr la dignidad humana cuando es necesario para que la persona pueda elegir en libertad un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en la sociedad y de desarrollar un papel activo en ella.⁴⁴

La jurisprudencia de la Corte Constitucional vincula la dignidad humana con tres ámbitos exclusivos de la persona natural: "la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida)".⁴⁵

En el caso concreto, el ámbito de protección del art. 64 CN tendría que ser necesario para que los campesinos puedan elegir y desarrollar su proyecto de vida con libertad e integridad física y espiritual.

El art. 64 CN prevé el acceso a la tierra, servicios para el desarrollo personal y económico de los campesinos (educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial) y seguridad jurídica.

El acceso a la tierra y la seguridad jurídica son condiciones básicas para que una persona pueda desarrollar su vida como campesino, es decir, vivir y trabajar en el campo. Los campesinos necesitan acceder a la tierra en una zona rural, aunque no necesariamente en condición de propietarios, para poder establecer su domicilio y su lugar de trabajo. Los vínculos (jurídicos) que generen los campesinos con la tierra a la que accedan deberán estar protegidos por el ordenamiento jurídico, de manera que, en caso de que terceros o el Estado afecten dichos vínculos, los campesinos tengan la posibilidad de ampararse en sus derechos.

Además del acceso a la tierra y la seguridad jurídica, para poder vivir y trabajar en el campo es indispensable tener acceso a los servicios que permitan el desarrollo personal y la salvaguarda de la integridad física (y espiritual, en los términos de la Corte Constitucional), tales como los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social y recreación.

La educación y la recreación contribuyen al desarrollo de la personalidad, el intelecto y las cualidades necesarias para vivir en sociedad. La salud y la seguridad social se refieren en sentido estricto a la garantía de la integridad física, mientras que la vivienda se relaciona con la posibilidad de asentarse y hacer parte de una comunidad específica.

Los servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial son necesarios en virtud de las características de las zonas rurales y de sus habitantes: pobreza, posición desfavorable para negociar, ausencia o mal estado de las vías, etc., mencionadas anteriormente. El desarrollo económico de los campesinos es esencial para el cubrimiento de sus necesidades básicas y para la adquisición de los bienes y servicios que requieran.

En un escenario que excluyera cualquiera de los elementos del ámbito de protección del art. 64 CN se dificultaría considerablemente o imposibilitaría la elección libre o el desarrollo de la vida como campesino. Por ejemplo, si un campesino tuviera tierra para cultivar, pero no tuviera a su disposición vías para sacar sus productos al mercado, no podría desarrollarse económicamente. Esto probablemente se traduciría en una situación de pobreza para este campesino y su familia, la cual podría obligarlo incluso a elegir otro proyecto de vida. Esta decisión estaría fuertemente determinada por la pobreza y la necesidad de poder alimentarse,

43 Corte Constitucional. Sentencia del 20 de junio de 2012, T-454-12, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva (num. II., 2.4.).

44 Corte Constitucional. Sentencia del 17 de marzo de 2003, T-227-03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett (num. II., 11.).

45 Corte Constitucional. Sentencia del 17 de octubre de 2002, T-881-02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett (num. B., 16). Así también sentencias posteriores, v. gr. C-288-09, C-333-17.



acceder a bienes y servicios, entre otros. Por esta razón no sería una decisión libre.

Si el Estado no promoviera el acceso progresivo a los elementos aquí mencionados, los campesinos podrían verse forzados a abandonar el campo y, así, a dejar su condición de campesinos, ya sea por no poder acceder a la tierra o por no contar con los servicios de educación y salud, por ejemplo. En esa medida, todos los elementos del ámbito material del art. 64 CN contribuyen a que los campesinos puedan elegir libremente su plan de vida, siempre que el Estado cumpla con su deber.

Los elementos del ámbito del art. 64 CN, además, brindan a los campesinos la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. En la medida en que el Estado cumpla con su deber de promover el acceso progresivo de los campesinos a los elementos del ámbito del art. 64 CN, los campesinos tendrán la posibilidad de desempeñar un rol de gran importancia en la sociedad, esto es, la producción y eventual abastecimiento de alimentos.

Habiendo analizado los criterios de la Corte Constitucional sobre la dignidad humana, se puede concluir que el deber de acceso progresivo a los elementos del art. 64 CN está direccionado a lograr la dignidad humana de los campesinos.

Derecho subjetivo

La siguiente característica con la que habría de contar el deber del art. 64 CN es ser traducible en un derecho subjetivo. Es decir, que el art. 64 CN tendría que ser un derecho de aplicación inmediata, exigible judicialmente. Un derecho público subjetivo es el poder jurídico concedido por fuerza del derecho público a un individuo para poder exigir al Estado, para los efectos de la satisfacción de los propios intereses, un determinado comportamiento.⁴⁶

Postura de la Corte Constitucional⁴⁷

Para la Corte Constitucional es posible reconocer la naturaleza de un derecho como subjetivo mediante la vía de la “transmutación” del derecho como consecuencia del desarrollo legislativo o administrativo de las cláusulas constitucionales.⁴⁸ Según la interpretación de la Corte, del art. 64 CN

se desprendería un derecho para los campesinos, que habría sido desarrollado tanto por el legislador (por ejemplo, con la Ley 160 de 1994) como por la administración (por ejemplo, con el del Decreto 902 de 2017).⁴⁹

Por ejemplo, la Corte Constitucional decidió en 2016 amparar el derecho fundamental a la tierra y el territorio en favor de la población campesina *que cumpla con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria*.⁵⁰ Con esto, la Corte se quiso referir a quienes cumplían los requisitos del entonces vigente art. 8 del Decreto 2664 de 1994.⁵¹ Uno de estos requisitos era no ser poseedor o propietario de otro inmueble rural. Es decir que el art. 64 CN sería un derecho de carácter fundamental únicamente frente a los campesinos o trabajadores agrarios que cumplieran con los requisitos desarrollados por el legislador. Actualmente, se trataría entonces de los sujetos de reforma agraria de la Ley 160 de 1994, para quienes esta ley prevé unos derechos subjetivos concretos.

Por esta vía de la transmutación, la Corte interpretó el art. 64 CN como un derecho subjetivo por haber sido objeto de las leyes y reglamentaciones administrativas. Tanto el legislador, en primera medida, como el ejecutivo fueron quienes determinaron qué parte del art. 64 CN es fundamental, de acuerdo con el o los elementos que sean reglamentados o “subjetivizados”. La teoría de la Corte Constitucional concluye que el art. 64 CN es un derecho subjetivo, según haya sido desarrollado o “subjetivizado”.

Crítica a la postura de la Corte Constitucional

A través de la teoría de la transmutación de los derechos constitucionales en derechos subjetivos, podrían ser declarados fundamentales todos los derechos constitucionales que sean objeto de una ley o de un decreto que los desarrolle o “subjetivice”. No obstante, los derechos subjetivos que asigne el legislador no necesariamente implican la transmutación de derechos constitucionales en fundamentales. Por ejemplo, si el legislador asigna a un individuo el derecho de ser beneficiario de una licencia de construcción, bajo cumplimiento

46 Maurer, Hartmut. *Derecho administrativo*. Parte general, 2001, p. 193.

47 Explicada en: Sanabria Ramírez, Diana Carolina. En Marquardt, Bernd; Martínez, José; y Sánchez, Mariela. *Paz territorial y tierras*, 2018, p. 299-313, (p. 300 y ss.).

48 Corte Constitucional. Sentencia del 10 de agosto de 2006, T-662-06, M.P. Rodrigo Escobar Gil (num. iv., 3.).

49 Corte Constitucional (nota al pie 40); Corte Constitucional (nota al pie 42).

50 Corte Constitucional (nota al pie 42).

51 Decreto 2664 de 1994, por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Diario Oficial No. 41627 del 7 de diciembre de 1994 (actualmente derogado).

de determinados requisitos,⁵² este derecho no “subjetiviza” el derecho de propiedad ni el derecho a la vivienda digna, por el hecho de ser él mismo subjetivo y estar relacionado con estos derechos constitucionales. Lo mismo ocurre con las normas que asignan derechos subjetivos a los campesinos y que tienen relación con el art. 64 CN. Estas normas, como la Ley 160 de 1994, son parte del cumplimiento por parte del Estado del deber del art. 64 CN, y este cumplimiento, en principio, no “transmuta” el derecho del art. 64 CN en un derecho subjetivo.

Si la “transmutación en derecho subjetivo” no tiene lugar, habría que analizar, entonces, si el art. 64 CN es un derecho subjetivo por sí mismo. Si se parte de la base de que el art. 64 CN tiene dos caras –por un lado, impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a los servicios mencionados y, por el otro, es un derecho a exigir que el Estado cumpla con este deber en el caso concreto–, podría reconocerse que el art. 64 CN concede el poder jurídico para poder exigir al Estado, para los efectos de la satisfacción de los propios intereses, un determinado comportamiento (derecho subjetivo). De aquí se desprenden dos preguntas. La primera es: ¿cuál sería el comportamiento que se podría exigir del Estado (particularmente, del legislador y de la administración)? Y la segunda: ¿quién sería el titular del derecho el art. 64 CN?

La Constituyente impuso un criterio determinante para la actuación del Estado: se trata de que esta corresponda a la promoción del acceso *progresivo* a los bienes y servicios del art. 64 CN. Entonces si, por ejemplo, el poder ejecutivo actuara de manera *regresiva* en su función reglamentaria a través de un decreto, es decir, de manera contraria al deber derivado del art. 64 CN, esa actuación contravendría la norma constitucional y, por lo tanto, el decreto (acto administrativo general) sería anulado por el juez competente en la jurisdicción contencioso-administrativa. Si el que actuara contrario al art. 64 CN fuera el Congreso a través de una ley, esta sería sometida al conocimiento de la Corte Constitucional mediante la acción pública de inconstitucionalidad del art. 241 num. 4 CN y aquella sería declarada inexecutable.

Entonces, este criterio de *progresividad* posibilita atacar las actuaciones estatales que lo contravengan, sin necesidad de que medie un derecho subjetivo, pues en Colombia es posible

atacar los actos generales de la administración y las leyes por razones de inconstitucionalidad.⁵³ Es decir que cualquier ciudadano, independientemente de si es campesino o no, tiene derecho a pedir la declaración de nulidad o la declaración de inexecutable de las actuaciones estatales, según sea el caso. Este derecho está consagrado en el art. 135 CPACA⁵⁴ para el caso de los actos administrativos de carácter general y el art. 241 num. 4 CN para las leyes.

A diferencia del interés general en que el ordenamiento jurídico conserve su armonía, esto es, que respete la Constitución, como se acaba de ver, la defensa de intereses personales frente a la administración, en su función ejecutiva, requiere de derechos subjetivos concretos. Para que un ciudadano le pueda exigir a la administración una actuación concreta para beneficio propio, esta debe estar prevista en la Constitución o en la ley.

En primer lugar, habría que revisar si ya hay normas que contengan un derecho subjetivo concreto a favor del campesino. Por ejemplo, uno de los elementos que debe promover el Estado es el acceso a la tierra, a través de la titulación de tierras. Si el campesino A pretende la adjudicación de un terreno baldío adjudicable, se remitirá a la norma que le concede este derecho subjetivo bajo determinadas condiciones (art. 2.14.10.4.1 y ss. del Decreto 1071 de 2015), mas no demandará la adjudicación amparándose únicamente en el art. 64 CN. En otras palabras, el campesino puede exigir que se le garantice un derecho concreto que está previsto en normas que desarrollen el art. 64 CN.

Si no hay norma diferente del art. 64 CN que medie entre los campesinos y la administración, a los campesinos solo les queda la posibilidad de exigir judicialmente a la administración que cumpla con su deber, conforme al art. 64 CN. Por ejemplo, si no existiera ningún acto estatal, sea ley, decreto, reglamento, etc., que previera las condiciones para concederle un crédito a un campesino, no habría forma de que el juez obligara a un funcionario o a un ente público a concederle a un campesino el crédito que solicita. Lo que sí podría solicitar el campesino al juez, en el marco del art. 64 CN, es que ordene a la autoridad competente la creación de programas verificables para

52 Artículo 2.2.6.1.1.7, par. 4 del Decreto 1077 de 2015.

53 Art. 135 de la Ley 1437 de 2011 y art. 241 num. 4 CN.

54 Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Diario Oficial No. 47956 del 28 de enero de 2011.



que, bajo las condiciones que ella misma imponga, los campesinos puedan acceder a la tierra a través de créditos u otras medidas idóneas que esta autoridad desarrolle, si es que estas aún no existen.

Esta decisión del juez debe estar dentro del marco del art. 64 CN. El deber impuesto al Estado por el art. 64 CN tiene un ámbito material de protección, como se vio anteriormente, dentro del cual hay tres elementos (acceso a la tierra, acceso a los servicios y seguridad jurídica). Es decir, que el juez puede obligar a la administración a que *promueva* el acceso progresivo de los campesinos a estos tres elementos, también en el caso particular.

Para concluir, en caso de que no haya una norma diferente del art. 64 CN que desarrolle los contenidos de dicho artículo, se habrá de aplicar el contenido del art. 64 CN como ámbito material de protección para asegurar el cumplimiento del deber impuesto al Estado por esta norma constitucional. Es decir que el art. 64 CN en sí mismo otorga a los campesinos o *trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa*, el poder jurídico para exigir a la administración que desarrolle medidas idóneas para fomentar el acceso progresivo a la tierra y a los servicios del art. 64 CN, a los efectos de la satisfacción de los propios intereses (derecho subjetivo). Aunque esté dentro de las facultades de la administración diseñar las medidas concretas, debido a que esto se encuentra dentro del margen de su discrecionalidad, esas medidas tendrán que cumplir con los requisitos del art. 64 CN. Es decir que tendrán que fomentar de manera verificable el acceso *progresivo* a la tierra y a los servicios del art. 64 CN.

Conclusión preliminar

La Corte Constitucional reconoce que el art. 64 CN contiene un derecho subjetivo para los campesinos por haber sido “subjetivizado” por otras normas. La crítica a esta postura de la Corte se refiere a que el art. 64 CN no ha sido “subjetivizado”, sino que es en sí mismo un derecho subjetivo por ser un poder jurídico concedido por fuerza del derecho público a los campesinos para poder exigir al Estado, para los efectos de la satisfacción de los propios intereses, un determinado comportamiento.

Consensos sobre la fundamentalidad del derecho

Los consensos sobre la fundamentalidad de un derecho han de ser, según la Corte Constitucional, dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario.

Por el lado del consenso jurisprudencial, la Corte Constitucional reconoció el derecho del art. 64 CN como fundamental a través de la sentencia C-623 de 2015. A partir de esta sentencia, la Corte ha tomado decisiones en las que se refiere a aquella, ratificando mayoritariamente⁵⁵ el reconocimiento del carácter de derecho fundamental del art. 64 CN, como las sentencias su-426 y T-461 de 2016, T-407 de 2017 y C-028 de 2018. La importancia de este consenso jurisprudencial está en que la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional, mientras no sea modificada por esta, será criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y corrige la jurisprudencia (art. 23 del Decreto 2067 de 1991⁵⁶).

En general, quienes escriben sobre el derecho a la tierra consideran este derecho como fundamental para el acceso a la alimentación, la vivienda y el desarrollo, e incluso abogan por un derecho humano a la tierra como indispensable para realizar los derechos humanos ya reconocidos.⁵⁷ Por esta razón, se podría hablar de un consenso a nivel

55 Otra opinión: “El derecho [del art. 64 CN] requiere un desarrollo legal que asegure su faceta prestacional y establezca las formas de ser reclamado por la vía judicial. La misma Carta establece que la naturaleza de la propiedad de los campesinos no cuenta con una eficacia directa, elemento esencial del concepto de los derechos fundamentales. Lo anterior determina que, al igual que el derecho a la salud, esta garantía encuentra límites legales que deben ser respetados por el juez constitucional (...) Esta es una de las únicas providencias [C-623-15] que desarrolla las razones por las cuales el acceso al territorio agrario de la población campesina debe ser considerado como un derecho fundamental. No obstante, a pesar de ser un precedente de la Sala Plena, no comparto las consideraciones vertidas sobre este estatus iusfundamental que se le otorga, pues parte de la asimilación de la relación con la tierra que tienen los pueblos indígenas y étnicos a la que tienen los campesinos como trabajadores agrarios, asunto con el que me encuentro en desacuerdo por las razones antes manifestadas”. Aclaración del voto de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger en: Corte Constitucional. Sentencia del 27 de junio de 2017, T-407-17, M. P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

56 Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. Diario Oficial No. 40014 del 4 de septiembre de 1991.

57 V. gr. Gilbert, Jérémie. El derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra. *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos* 18; Özden, Melik. *El derecho a la tierra. Un derecho humano fundamental indispensable para realizar los derechos humanos reconocidos*, 2014; Golay, Christoph. *Los derechos de los campesinos*; FIAN. *El derecho humano a la tierra. Documento de posición*, 2009; Castillo Castañeda, Pedro. *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú*, 2009; Coronado Delgado, Sergio. *El derecho a la tierra y al territorio*, 2009.

dogmático, aunque haya opiniones diferentes provenientes de la política.

Por ejemplo, el representante de Gran Bretaña ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Julian Braithwaite, votó en contra de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales⁵⁸ (en adelante, Declaración sobre los Derechos de los Campesinos), argumentando que esta buscaría fijar nuevos derechos para los trabajadores rurales que otros no tienen, incluyendo derechos colectivos.⁵⁹ Para Braithwaite, la igualdad y la universalidad son los principios fundamentales que sustentan los derechos humanos. Esto, con excepción del derecho a la autodeterminación de los pueblos, impediría reconocer derechos humanos exclusivamente para un grupo, en este caso, los campesinos.

En todo caso, esta opinión es minoritaria. En diciembre de 2018, luego de años de discusiones,⁶⁰ el gran consenso sobre la fundamentalidad de los derechos de los campesinos, incluidos todos los contenidos en el art. 64 CN, se logró mediante la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos. La efectividad de este instrumento del derecho internacional de los derechos humanos depende de la implementación que haga cada Estado y de la aplicación que hagan las cortes internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto, dado que las resoluciones de la Asamblea General de la ONU, como es el caso de la que aprueba la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos, son meras recomendaciones para los Estados.

El art. 17 de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos se ocupa del derecho a la tierra, individual o colectivamente, y de la seguridad jurídica sobre este derecho, y especialmente declara que los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a acceder a la tierra.

El art. 16 párr. 1 afirma que los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a que se les facilite el acceso a los medios de producción necesarios para obtener un nivel de vida adecuado para sí mismos y para su familia, entre ellos la asistencia técnica, y los créditos. Por su parte el párr. 2 insta a los Estados a adoptar medidas apropiadas para favorecer el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a los medios de transporte y a las instalaciones de transformación, secado y almacenamiento necesarias para vender sus productos en los mercados locales, nacionales y regionales a unos precios que les garanticen ingresos y medios de subsistencia decentes.

El derecho a la seguridad social se encuentra en el art. 22 de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos; el derecho a la educación y formación de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales en el art. 25; el art. 14 se ocupa del servicio a la salud y el art. 24 párr. 1 versa sobre el derecho de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales a una vivienda adecuada. En pocas palabras, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos cubre todos los elementos contenidos en el art. 64 CN, en parte, también reconocidos en otros instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adicionalmente, la Declaración agrega derechos nuevos como el derecho a las semillas (art. 19).⁶¹

Conclusión preliminar

Con los argumentos presentados anteriormente se puede aseverar que para el ordenamiento jurídico colombiano el art. 64 CN es un derecho fundamental para los campesinos, al procurar la dignidad humana y ser un derecho subjetivo, además de contar con consensos sobre la fundamentalidad de este derecho.

58 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales. A/RES/73/165 (21.01.2019).

59 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (28 de septiembre de 2018). 40ª reunión en el 39º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos [Emisión de televisión]. UN Web tv. Disponible en: <https://bit.ly/2CaghfP>, minuto 29 y ss.

60 Golay, Christoph. *Negociación de una Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales*, 2015, p. 11 y ss.

61 Colombia fue uno de los Estados que se abstuvo de votar a favor de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos. Sin embargo, la posibilidad de que el contenido de esta sea criterio de interpretación en las actividades de los poderes públicos está abierta.



3

Concentración
de la tierra

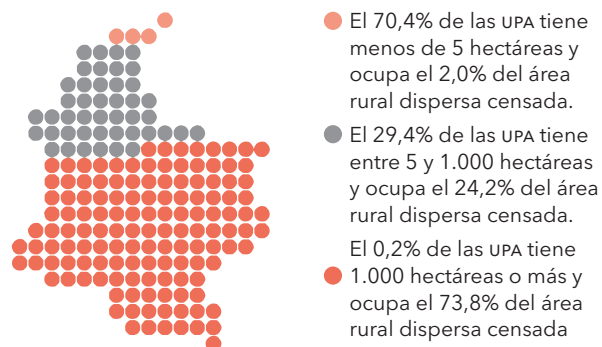
Según los datos de la segunda entrega preliminar del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre el Censo Nacional de Población y Vivienda para el año 2018, el 22,2% de la población colombiana vive en zonas rurales.⁶² Aunque no toda la población que vive en áreas rurales se puede calificar como campesina, la mayor parte de ella sí vive y trabaja en el campo, es decir, es campesina.

La población campesina enfrenta diferentes obstáculos para acceder progresivamente a la tierra y a los servicios, obstáculos que habrían de ser eliminados progresivamente por el Estado para cumplir con su deber del art. 64 CN. El Estado tiene hoy varios retos en relación con la tierra. Estos se pueden resumir en que, por un lado, unos pocos tienen mucha tierra, mientras otros muchos tienen muy poca tierra o no tienen y, por el otro, hacen falta (asignaciones de) recursos para prestar los servicios del art. 64 CN. Aquí se profundizará en lo que atañe al acceso a la tierra.

De acuerdo con los resultados del 3^{er} Censo Nacional Agropecuario, el 73,8% de la zona rural dispersa censada está ocupada por 0,2% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA)⁶³ que

tienen 1.000 hectáreas o más y un único productor.⁶⁴ Por otro lado, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco hectáreas. Estas pequeñas UPA, también con un único productor, se reparten en el 2% del total del área rural dispersa.⁶⁵ Es decir, que los pocos grandes productores concentran alrededor del 74% de las tierras rurales productivas, mientras que los muchos productores más pequeños se reparten el 2% de las tierras rurales productivas.

Con base en estos resultados, si todo el territorio colombiano fuera área rural dispersa, el área ocupada por las UPA según su tamaño sería así:



Gráfica 1. Territorio ocupado por las UPA según su tamaño (2016). Fuente: Resultados del 3^{er} Censo Nacional Agropecuario, DANE.

cumplir con las siguientes condiciones: 1. Producir bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas o adelantar la captura de peces destinados al consumo continuo o a la venta. 2. Tener un único productor natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva. 3. Utilizar al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo o mano de obra en los predios que la integran. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 3^{er} Censo Nacional Agropecuario, tomo II. Resultados, 2016, p. 20.

64 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 3^{er} Censo Nacional Agropecuario, tomo II. Resultados, 2016, p. 67.

65 Ídem.

62 Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. ¿Dónde estamos?, al 2 de noviembre de 2018 el 15,1 % de la población vive en área rural dispersa y el 7,1 % vive en centros poblados. "Centro poblado es un concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental" (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Conceptos básicos, p. 1).

63 UPA: Unidad de organización de la producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran. Debe

Las causas de que la mayor parte de la tierra en Colombia esté concentrada en tan pocas manos obedecen a varios factores. Cien años después de haber empezado la denominada conquista española del territorio americano, los criollos (españoles nacidos en América) se apoderaron de los valles fértiles y formaron latifundios cuyo legado se refleja en el mapa agrario colombiano actual,⁶⁶ mientras que los minifundios se originaron en las tierras pendientes circundantes.⁶⁷ La historia más reciente ha definido el panorama actual de la concentración de la tierra a través de figuras como la compra masiva de tierras por narcotraficantes en los años ochenta y noventa del siglo pasado en regiones del país como el Magdalena Medio y el Meta, y el abandono de tierras forzado por actores armados ilegales.⁶⁸

La concentración de la tierra en pocas manos originó una gran desigualdad. El grado de desigualdad en la distribución de la tierra en Colombia ha sido medido mediante el coeficiente de Gini, un valor que va entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la máxima desigualdad. Los cálculos del coeficiente de Gini que se han hecho desde el comienzo del siglo XXI muestran que dicho coeficiente ha ido aproximándose cada vez más a 1 (máxima desigualdad),⁶⁹ hasta llegar en 2016 a 0,902, de acuerdo con cálculos basados en los resultados del 3^{er} Censo Nacional Agropecuario.⁷⁰

Esta profunda desigualdad ha permanecido en parte por causa de los decididos intereses individuales de los pocos grandes tenedores de tierras, que incluso se han valido de artimañas jurídicas para acapararlas. Y en parte por causa de la inactividad –y, en casos particulares, complicidad– del Estado ante el problema de desigualdad

ocasionada por la alta concentración de tierras en pocas manos.

Ante la situación de desigualdad es importante conocer las causas que han llevado a ella para determinar los correctivos que debe aplicar el Estado. Una primera pregunta que habría que hacerse es si el ordenamiento jurídico privilegia formalmente el derecho de propiedad de quienes concentran la tierra frente al derecho de los campesinos de acceder a la tierra.

Derecho de propiedad vs. Derecho de acceso a la tierra

Consideraciones históricas

En la época colonial, más precisamente, en el siglo XVIII, la tierra del Nuevo Reino de Granada estaba acaparada por una pequeña élite de criollos, funcionarios españoles y comunidades religiosas,⁷¹ las cuales no tenían la necesidad de poner a producir las tierras.

A su vez el principio de la propiedad absoluta configuró y afianzó el latifundio de los criollos.⁷² Un ejemplo de esto es la propuesta del virrey del Nuevo Reino de Granada entre 1773 y 1776, Manuel Guirior, y la respuesta que recibió de la Corona.

El virrey Guirior consideraba que la concentración improductiva de las tierras en pocas manos podría solucionarse obligando a los que tuvieran tierras sin explotar a dejarlas, a cambio de pago, para que entraran otros a explotarl as “en beneficio del común”.⁷³ Para la Corona, sin embargo, tal proceder habría sido inaceptable, así que optó por ordenar que no se inquietara a los poseedores de tierras realengas con legítimos títulos ni se les obligara a vender contra su voluntad, sino que se procurara que los propietarios de tierras improductivas las hicieran fructíferas, por sí mismos, o por venta o arrendamiento a terceros.⁷⁴

Más tarde, con las Constituciones previstas por los habitantes de lo que hoy se conoce como el territorio colombiano, la protección de la propiedad conoció límites, al menos formalmente. Así,

66 Bushnell, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*, 1994, p. 45.

67 Palacios, Marco. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*, 2011, p. 75.

68 Reyes Posada, Alejandro. *La reforma rural para la paz*, (nota al pie 20), p. 16 y ss.

69 Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos. The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009?, *FICHL Publication Series* 6, p. 297 y ss.; Giraldo, Omar Felipe. Acaparamiento de tierras en Colombia, *Biodiversidad* 85, p. 4; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Mercado de tierras rurales productivas en Colombia. Caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional, 2015, p. 29.

70 Suescún, Carlos Alberto; Fuerte Posada, Andrés. La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia, 2017, *razonpublica.com* (disponible en: <https://bit.ly/2hkg7Hv>).

71 Círculo de lectores. *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo I. Historia. Desde la prehistoria hasta la Gran Colombia, 1991, p. 194 y ss.

72 Palacios, Marco. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*, 2011, p. 76.

73 Mayorga, Fernando. La propiedad de tierras en la Colonia, *Credencial Historia* 149, 2002.

74 Ídem; Real Cédula de Tierras de 1780.

desde la Constitución de Cundinamarca de 1811 (art. 1 num. 10 título XII) hasta la Constitución de 1991 (art. 58) se admitió limitar la propiedad por razones que fueron desde la necesidad pública hasta el interés social. Actualmente, la protección constitucional de la propiedad está anclada en el art. 58 CN.

Situación jurídica actual

Frente al hecho de que unos pocos concentren la tierra, es preciso analizar el conflicto de dos derechos que pueden llegar a contraponerse. Por un lado, la Constitución de 1991 reconoce el derecho de propiedad (que también incluye la protección de la propiedad de la minoría que concentra la tierra) y el derecho de los campesinos de acceder a la tierra.

El art. 58 CN garantiza la propiedad privada. Este artículo, además, prevé dos formas en las que el Estado puede intervenir en el derecho de propiedad, a saber, a través de una ley –o regulación del poder ejecutivo (en el marco de su potestad reglamentaria)– expedida por motivos de utilidad pública o interés social, y a través de la expropiación por los mismos motivos. Entonces, para que el Estado pueda intervenir en el derecho de propiedad debe haber una utilidad pública o un interés social que justifiquen dicha intervención.

Utilidad pública e interés social son conceptos jurídicos indeterminados, los cuales son declarados por el legislador en cada caso particular. La utilidad pública es la finalidad con la que se interviene en el derecho de propiedad para provecho general de la población. Un ejemplo de ello es la construcción de una carretera. El interés social se refiere a la finalidad de generar bienestar para los miembros de una sociedad. Un ejemplo es la construcción de vivienda por un precio accesible o cofinanciada con subsidios para quienes no tengan recursos para obtener vivienda en el mercado inmobiliario. En muchos casos confluyen la utilidad pública y el interés social, como lo declaró el legislador en el art. 56 de la Ley 142 de 1994⁷⁵ sobre la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas.

Al ser necesario que exista utilidad pública o interés social en las actuaciones del Estado que deriven en una intervención en el derecho de

propiedad, habría que analizar si existe una utilidad pública o un interés social para intervenir en el derecho de propiedad de quienes concentran la tierra en Colombia, y cómo podría darse tal intervención en caso de que existieran los motivos para ello.

Teniendo el art. 64 CN en el trasfondo del presente análisis, la intervención que haría el Estado en la propiedad de la tierra de los latifundistas tendría la finalidad de fomentar el acceso de los campesinos a la tierra. El destino de la tierra sería el uso que le den los campesinos que accedan a ella, o sea, en principio, se trataría de un beneficio particular y no de un provecho general de la población. Es decir, que la utilidad pública queda descartada. Hay que pasar a revisar, entonces, si el acceso de los campesinos a la tierra representa un interés social.

Es de esperarse que los campesinos que accedan a la tierra se incentiven a producir,⁷⁶ ya que trabajar la tierra es su forma de sustento y, en general, les resulta más rentable poner a producir su tierra que pagar arriendo o que trabajar como jornaleros. De manera inmediata, se genera bienestar para los campesinos beneficiarios y hay un beneficio como resultado de la actividad campesina (producción de alimentos, entre otros). Es decir que el acceso de los campesinos a la tierra representaría un interés social.

Con la Ley 160 de 1994 el legislador se propuso, entre otros, *“eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios*

75 Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41433 del 11 de julio de 1994.

76 Por ejemplo, Corea del Sur contaba con la situación de mayor desigualdad en la región después de la Segunda Guerra Mundial: en 1945 la proporción de tierras cultivadas por el propietario era de poco más del 30%. Después de una reforma agraria, y a pesar de la fuerte resistencia que opusieron las élites a esta, en 1960 Corea del Sur pasó a tener una proporción del 64% de tierras cultivadas por el propietario. Los agricultores se incentivaron a producir, debido a que ellos mismos recibían las ganancias de su producción, en lugar de tener que arrendar terrenos o trabajar como jornaleros. Esa reestructuración agrícola no solo disminuyó la desigualdad, sino que, además, cuenta como uno de los factores del crecimiento económico sostenido por décadas de Japón, los cuatro “tigres asiáticos” –Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán– y, en general, de China. *The Economist*, For Asia, the path to prosperity starts with land reform, *The Economist* October 14th–20th 2017; Shin, Yong-Ha. Land Reform in Korea, 1950, *Development and Society* 5, 1976, p. 26.

de los programas especiales que establezca el gobierno nacional" (Art. 1 párr. segundo de la Ley 160 de 1994). Es decir que el legislador declaró el interés social aquí descrito, teniendo en cuenta el mandato del art. 64 CN, y le dio al gobierno nacional la posibilidad de definir los programas de dotación de tierras, así como la potestad de comprar o expropiar los bienes inmuebles que necesite para ello.

Con el interés público declarado por el legislador, el gobierno nacional tiene la facultad de elegir las medidas que considere adecuadas para fomentar el acceso a la tierra, incluso la expropiación. El legislador previó que el INCODER, hoy ANT, adquiriera predios de propiedad privada mediante negociación directa⁷⁷ o decretara su expropiación para "beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras [...]" (art. 31 lit. c) de la Ley 160 de 1994).

En otras palabras, el turno para actuar es del gobierno nacional, el cual debe observar que una expropiación solo puede tener lugar en los casos que determine el legislador y que, además, debe haber una indemnización previa o pago al afectado, según lo establecido por el art. 58 CN.

Conclusión preliminar

En lo que concierne al ordenamiento jurídico, formalmente, no hay una prevalencia del derecho de propiedad de los latifundistas. No obstante, las normas que permiten al Estado intervenir en el derecho de propiedad solo son eficaces, en tanto sean aplicadas, o bien, desarrolladas por el gobierno nacional. El legislador previó la negociación directa de predios o la expropiación para cumplir con el deber del art. 64 CN. Representando esta última una intervención en el derecho de propiedad, para ser aplicada debe cumplir con los requisitos del art. 58 CN: haber motivos de utilidad pública o interés social y contar con una indemnización previa. Debe tenerse en cuenta que el interés social ya ha sido declarado por el legislador con la Ley 160 de 1994 para aquella expropiación que tenga como finalidad eliminar la inequitativa concentración de la propiedad rústica.

Despojo jurídico

El término *despojo jurídico* se define como la titulación ilegal de uno o varios terrenos en beneficio de un particular mediante documentos públicos, atribuyéndole a este un derecho de propiedad del que en realidad no es titular.⁷⁸ Los despojos jurídicos han tomado un papel protagónico en lo que va del siglo XXI y la participación de diferentes grupos armados ha aumentado los niveles de concentración de la tierra en Colombia.⁷⁹

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) ha identificado varias formas bajo las que habrían tenido lugar despojos jurídicos. Entre ellas se encuentran las ventas forzadas (nulidad del contrato por consentimiento viciado), las ventas por un precio inferior a la mitad del precio justo (lesión enorme), la falsedad en documento público, la ampliación del terreno a través de "actualización de linderos" y la titulación indebida de predios.⁸⁰ Aquí se profundizará en la titulación indebida de predios por ser esta un punto de fuga de las tierras con las que habría de contar el Estado para cumplir con su deber conforme al art. 64 CN y con los compromisos adquiridos, mediante el Acuerdo Final, en relación con la Reforma Rural Integral.⁸¹

La SNR, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488

77 Sobre la compra directa de tierras entre 2002 y 2009: Sarmiento Zárate, Ana Catalina; Mora, Luis Sigifredo; Torres Salgado, Luis Alberto. *Acceso a tierras para la población desplazada*, 2010, p. 15 y ss.

78 Para la Superintendencia de Notariado y Registro son *tipologías jurídicas de despojo* "aquellas en las que a través de documentos públicos se transfiere ilegalmente la propiedad, por medio de la coacción, constreñimiento, falsedad, suplantación, etc.". Superintendencia de Notariado y Registro. Presentación - Tipologías de despojo, p. 21. Otra definición de despojo en: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Área de Memoria Histórica. *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, 2009, p. 30 y ss.

79 Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos. The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009? *FICHL Publication Series 6*, 2010; Reyes Posada, Alejandro. *La reforma rural para la paz*, 2016, (nota al pie 20), p. 16 y ss.; Bustamante, Jorge. Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia, un análisis espacial, *Coyuntura Social* 34, 2006, p. 84 y ss.; Restrepo, Juan Camilo; Bernal Morales, Andrés. *La cuestión agraria*, 2014, p. 22 y ss.

80 Superintendencia de Notariado y Registro. Presentación - Tipologías de despojo, p. 21 y ss.

81 El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera prevé la titulación, o bien la adjudicación de tierras como medida para promover el acceso a la tierra de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente. Gobierno Nacional y FARC-EP, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 2016, p. 10 y ss.

de 2014,⁸² presentó a esta un informe consolidado sobre los terrenos baldíos que posiblemente habrían sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia. Según dicho informe, a septiembre de 2015 habían sido identificados 26.929 predios presuntamente baldíos “adjudicados” por proceso de pertenencia,⁸³ es decir, adjudicados de forma indebida, dado que los baldíos son imprescriptibles (art. 63 CN) y el procedimiento legal para convertirse en propietario de un baldío es diferente del proceso de pertenencia, como se explicará a continuación.

Adjudicación legal de baldíos

Antes de entrar en la materia de la adjudicación de baldíos a los pobladores rurales, es necesario aclarar que el ordenamiento jurídico colombiano, en general, prevé dos condiciones confluyentes para adquirir la propiedad: modo y título, siendo el modo el hecho que genera la propiedad y el título el instrumento a través del cual se nomina al propietario. Por ejemplo, para adquirir la propiedad de un libro en una librería deben confluír el modo y el título. En este caso, el hecho generador de la propiedad (modo) es la entrega que hace el librero del libro al comprador –tradición, art. 740 cc– y el instrumento que nomina al propietario (título) es el contrato de compraventa.

Los requisitos legales para adquirir la propiedad de un baldío están previstos en el art. 2.14.10.4.1. del Decreto 1071 de 2015. Las personas naturales, las empresas comunitarias y las cooperativas campesinas que soliciten la adjudicación de un terreno baldío deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicitan y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCODER en la inspección ocular. Los peticionarios deberán acreditar una ocupación y explotación previa no inferior a cinco años y que su patrimonio neto no sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales. Cuando se trate de empresas comunitarias y de cooperativas campesinas, deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad.

En principio, se podría afirmar que el modo para adquirir un baldío es básicamente la ocupación,

pues los demás requisitos tienen que ver con la situación económica de la persona que sería la beneficiaria de una eventual adjudicación. La ocupación es, según el art. 685 cc, un modo de adquirir el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no está prohibida por las leyes o por el derecho internacional. En otras palabras, la ocupación vendría a ser el hecho generador de la propiedad para las personas que no tengan otras tierras ni cuenten con un patrimonio superior a los mil salarios mínimos mensuales legales.

Sin embargo, el art. 2.14.10.1.3 inc. 2 del Decreto 1071 de 2015 afirma que la ocupación de tierras baldías no constituiría título ni modo para obtener el dominio, que quienes las ocupen no tendrían la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y que frente a la adjudicación por el INCODER solo existiría una mera expectativa. A pesar de la vigencia de esta norma, este inciso no parece estar en completa armonía con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia. Bajo la teoría del derecho civil colombiano, las condiciones modo y título deben confluír para adquirir la propiedad. Entonces, frente a este inciso habría que preguntarse: ¿cuál es el modo previsto para adquirir el dominio de un baldío, si no se trata de la ocupación?

Entre los modos de adquirir el dominio previstos en el art. 673 cc –la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción– el único que se ajustaría al caso de los baldíos sería la ocupación. Aquí se trata de adquirir el dominio de cosas que no pertenecen a nadie, en este caso, baldíos, y cuya adquisición no está prohibida, sino reglamentada, en el caso concreto, por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015. Esta ocupación ha de ser productiva, pues la explotación de al menos dos terceras partes del terreno es requisito para la adjudicación.

Entonces la ocupación productiva es el hecho generador de la propiedad de un baldío, aunque este hecho por sí solo no haga propietario al ocupante.⁸⁴ Pues el ocupante, además de cumplir con los demás requisitos sobre su situación económica, necesita el título que lo nomina como propietario: la resolución de adjudicación emitida por la autoridad competente, actualmente la ANT. La resolución de adjudicación de la ANT es un acto

82 Corte Constitucional. Sentencia del 9 de julio de 2014, T-488-14, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

83 Superintendencia de Notariado y Registro. Informe consolidado sentencia T-488 de 2014, p. 1961.

84 Tanto la jurisprudencia como la academia reconocen la ocupación como modo de adquirir el dominio de un baldío. V. gr. Corte Constitucional. Sentencia del 7 de diciembre de 1995, C-595-95, M. P. Carlos Gaviria Díaz (num. vi., e.); Durán Vinazco, Ricardo. En: Marquardt, Bernd; Martínez, José; Sánchez, Mariela. *Paz territorial y tierras*, 2018, pp. 315-331, (p. 323 y ss.).

administrativo de carácter particular, mediante el cual se atribuye un baldío, a solicitud del interesado, de oficio o por orden judicial, a quien cumpla con los requisitos legales para tal efecto, y constituye el título traslativo de dominio para los baldíos, según el art. 2.14.10.5.14. del Decreto 1071 de 2015.

Por otro lado, es importante precisar que la afirmación del art. 2.14.10.1.3. inc. 2 del Decreto 1071 de 2015 sobre que solo existiría una mera expectativa frente a la adjudicación por el INCODER ha de ser entendida bajo el presupuesto de que hay un lapso en el que el ocupante de un baldío aún no reúne las condiciones para ser titular del derecho subjetivo que le otorga el mismo decreto (art. 2.14.10.5.14. del Decreto 1071 de 2015) a la adjudicación del baldío bajo ocupación.⁸⁵ Es decir, que una vez el ocupante haya reunido los requisitos para solicitar la adjudicación, como un periodo de ocupación no inferior a cinco años, tendrá derecho a la adjudicación.⁸⁶

“Adjudicación” de baldíos mediante procesos de pertenencia

La forma de titulación indebida de baldíos por sentencia de pertenencia se origina de la siguiente manera. El legislador diseñó el proceso de pertenencia como un procedimiento declarativo verbal para que un particular pueda demandar la pertenencia de un bien que esté dentro del comercio, es decir, demandar para hacerse propietario de un bien (art. 2518 cc, art. 375 CGP⁸⁷). En este caso, el modo de adquirir el dominio es la prescripción adquisitiva de dominio y el título es una sentencia.

El inc. 4 del art. 375 CGP indica que la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles –como los baldíos– e impone al juez rechazar de plano la demanda o declarar la terminación anticipada del proceso, cuando este advierte que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre baldíos. El problema para el juez se presenta cuando no advierte que se trata de un predio baldío, o cuando al advertirlo requiere información de la autoridad competente (antes el INCODER, hoy ANT)⁸⁸ y, frente al silencio de la entidad, el juez procede a la declaración de pertenencia.

Después de que el juez emita sentencia, corresponde a las oficinas de registro hacer la debida anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, pero al tratarse de un baldío no existen antecedentes registrales. En este punto, en el mejor de los casos, los funcionarios de dichas oficinas se niegan a crear un folio para inscribir el bien con su “nuevo propietario”. Entonces, se generan litigios, e incluso se han presentado acciones de tutela por parte de los beneficiarios de la declaración de pertenencia.⁸⁹ En otros casos, se ha evidenciado la existencia de mafias de trabajo conjunto entre abogados, notarios, jueces, registradores, autoridades locales y, ocasionalmente, actores armados para el despojo y la posterior legalización aparente de las tierras.⁹⁰

Fuera de la eventual actuación ilegal de los funcionarios públicos, lo que facilita que los baldíos terminen siendo objeto de procesos de pertenencia y demás apropiaciones ilegales es la inexistencia de un registro claro, unificado y actualizado sobre los baldíos –y, en general, sobre los demás predios del territorio nacional– y de una cartografía que corresponda con este.⁹¹

A pesar de las debilidades institucionales para garantizar la adjudicación legal de los baldíos, es

85 “Mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener *derecho a la adjudicación* de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio. No obstante, quien detenta materialmente un terreno baldío al cual le ha incorporado mejoras o inversiones y ha sido explotado económicamente, si bien no tiene la calidad de poseedor con las consecuencias jurídicas que de tal condición se derivan, sí tiene una situación jurídica en su favor, esto es, un interés jurídico que se traduce en la expectativa de la adjudicación, la que es merecedora de la protección de las autoridades” [subrayado fuera de texto]: Corte Constitucional. Sentencia del 7 de marzo de 1996, C-097-96, M. P. Carlos Gaviria Díaz (num. vi., d.).

86 Cfr. López Murcia, Julián Daniel; Maldonado Colmenares, Gabriel. La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia, *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 14, 2009, p. 94 y ss.

87 Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso (CGP) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48489 del 12 de julio de 2012.

88 Sobre la discrepancia de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional frente a la forma de probar si un predio es baldío: Ocampo Correa, María Clara. Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. *Revista CES Derecho* Vol. 7., 2016.

89 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia del 9 de julio de 2014, T-488-14; Abondano Romero, Alejandro. *Análisis de las sentencias sobre baldíos (2014-2016)*, 2018.

90 Gutiérrez Sanín, Francisco; García Reyes, Paola. Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: recorriendo los laberintos, *Revista Colombiana de Antropología* 52, 2016, p. 104 y ss.; Reyes Posada, Alejandro. *La reforma rural para la paz*, 2016, (nota al pie 20), p. 19.

91 Reyes Posada, Francisco. *La reforma rural para la paz*, 2016, (nota al pie 20), p. 30 y ss., 54 y ss.



importante resaltar que si hay un baldío sobre el cual verse un título de propiedad diferente de una resolución de adjudicación de la ANT, este baldío no ha dejado su naturaleza, es decir, sigue siendo un bien público y no ha entrado a hacer parte del patrimonio de un particular. Por esta razón, el Estado tiene la facultad de recuperar los baldíos que se encuentren en cabeza de particulares con ocasión de modos o títulos ilegales.

Conclusión preliminar

El único modo legal previsto para adquirir el dominio de un baldío es la ocupación productiva, pues se requiere de la explotación económica de las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita. Además del modo, para adquirir el dominio de un baldío, se necesita el título, que es una resolución de adjudicación de la ANT o quien haga sus veces.

Cualquier otro modo o título por el que se pretenda adquirir el dominio de un baldío es ilegal. Este es el caso de los procesos de pertenencia a través de los que algunos jueces declararon la pertenencia de particulares sobre baldíos. El baldío que aparezca en cabeza de un tercero con ocasión de modo o título ilegal, en realidad, nunca ha dejado de ser un bien público.



4 Conclusiones

El art. 64 CN impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo de los campesinos a la tierra y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

A su vez, el art. 64 CN consagra un derecho fundamental para los campesinos o trabajadores agrarios. La naturaleza de derecho fundamental del art. 64 CN se basa en que el ámbito material de protección del art. 64 CN logra la dignidad humana de los campesinos, constituye un derecho subjetivo y hay consensos sobre la fundamentalidad del contenido del art. 64 CN.

La mayor parte de la tierra rural productiva está concentrada en pocas manos, dando lugar a una estructura latifundista. Entre las causas de la concentración de la tierra se consideró el papel desempeñado por las normas jurídicas y su eventual privilegio del derecho de propiedad de los latifundistas y el despojo jurídico como herramienta de concentración de tierras.

El ordenamiento jurídico actual no privilegia el derecho de propiedad de los latifundistas en detrimento de los intereses de los campesinos. Con la Ley 160 de 1994 el legislador declaró el interés social de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los campesinos. Para ello, previó la negociación directa y, eventualmente, la expropiación y dejó en manos del gobierno nacional el desarrollo de programas para dotar de tierras a los campesinos. Sin embargo, el poder ejecutivo, responsable de aplicar las normas dadas por el legislador, no ha aplicado medidas efectivas suficientes para cambiar el panorama de la concentración de la tierra.

Dicha concentración inequitativa ha aumentado en las últimas décadas, entre otros, debido al despojo jurídico, definido como la titulación ilegal de uno o varios terrenos en beneficio de un particular mediante documentos públicos, atribuyéndole a este un derecho de propiedad del que en realidad no es titular.

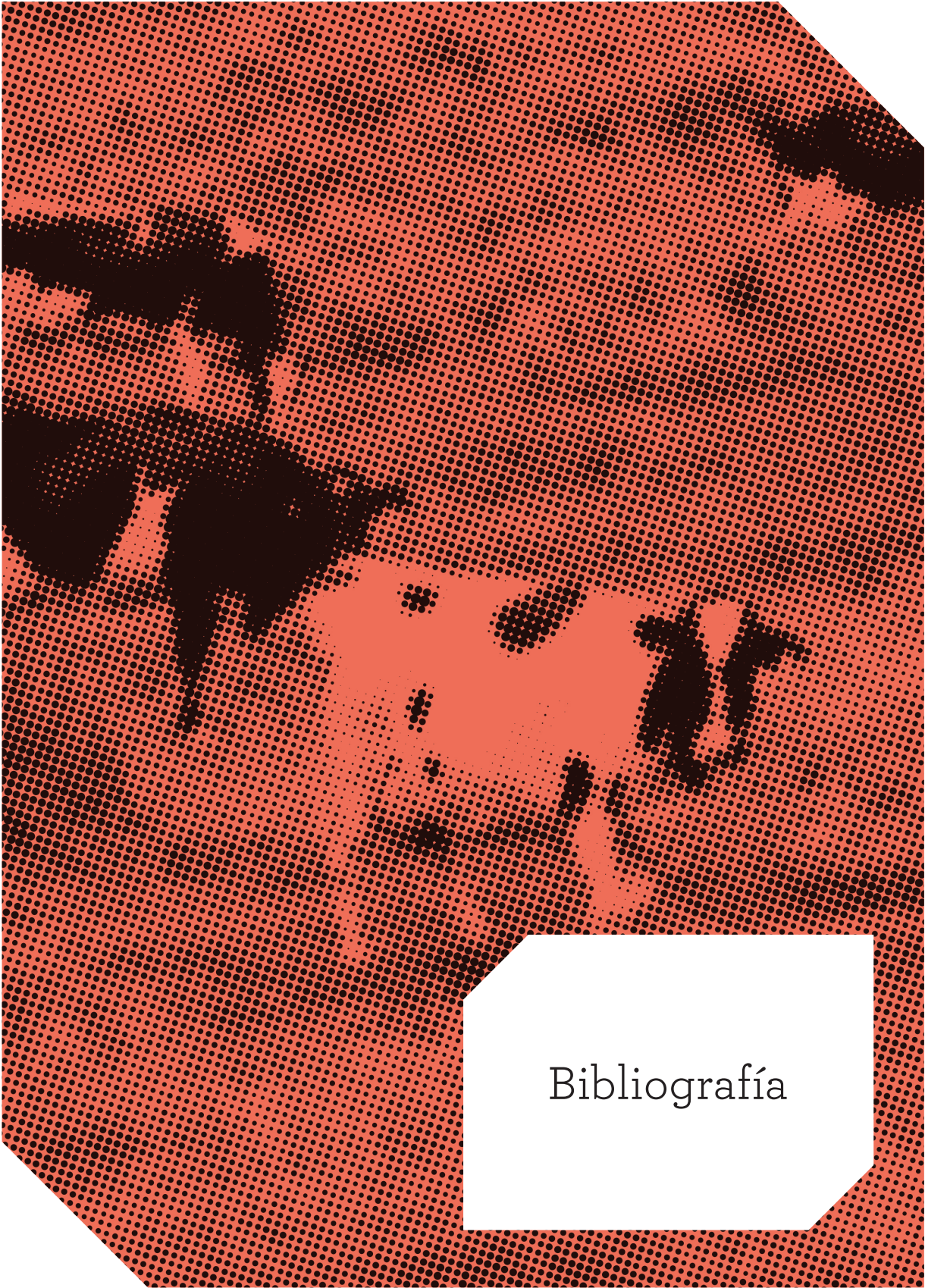
Una de las modalidades de despojo jurídico es la apropiación de baldíos a través de procesos de pertenencia. Los baldíos son bienes fiscales que pueden servir para que el Estado promueva el acceso progresivo de los campesinos a la tierra.

La forma legal para llegar a ser propietario de un baldío requiere ocupar de manera productiva la tierra que se pretende recibir adjudicada (modo) y demostrar que no se tiene otro terreno ni la capacidad económica para adquirir uno en el mercado. La ANT como autoridad competente, estudia el cumplimiento de dichos requisitos y, en caso de que se cumplan, adjudica el terreno a través de una resolución (título).

Si un particular resulta formalmente como propietario de un terreno baldío de cualquier manera diferente de la descrita, esto ha ocurrido de manera ilegal y el baldío, materialmente, no ha dejado de ser baldío, es decir, no ha salido de la administración en cabeza de la ANT. Por ello, el Estado está facultado para recuperar el baldío.

De todo lo anterior, se desprende que el art. 64 CN le impone al Estado el deber de fomentar el acceso progresivo de los campesinos a la tierra. Un gran obstáculo que tiene el Estado para cumplir con este deber constitucional es la concentración de la tierra en pocas manos. El ordenamiento jurídico prevé soluciones para enfrentar dicho obstáculo, pues el derecho de propiedad es limitable. El turno de actuar es para el gobierno nacional.





Bibliografía

- Abondano Romero, Alejandro (2018). Análisis de las sentencias sobre baldíos (2014-2016). Disponible en: <https://bit.ly/2uspmRe> (fecha de consulta: 13.02.2019).
- Bushnell, David (1994). *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá: Planeta.
- Bustamante, Jorge (2006). Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia, un análisis espacial. *Coyuntura Social* 34, pp. 73-111.
- Castillo Castañeda, Pedro (2009). *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú*. Lima: CEPES; International Land Coalition.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Círculo de Lectores (1991). *Gran Enciclopedia de Colombia*. Tomo I, Historia. Desde Prehistoria hasta Gran Colombia. Bogotá: Editorial Printer.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2010). III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Resumen de los resultados preliminares en materia de bienes rurales. Bogotá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf> (fecha de consulta 27.02.2019).
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Área de Memoria Histórica (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: CNRR, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (28 de septiembre de 2018). 40ª reunión en el 39º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos [Emisión de televisión]. UN Web tv. Disponible en: <https://bit.ly/2CaghfP> (fecha de consulta: 26.02.2019).
- Coronado Delgado, Sergio (2009). *El derecho a la tierra y al territorio*. Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Conceptos básicos. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf (fecha de consulta: 10.02.2019).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016). 3er Censo Nacional Agropecuario. Tomo II. Resultados. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. ¿Dónde estamos? Versión: 02.11.2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/donde-estamos> (fecha de consulta: 10.02.2019).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). Mejoramiento de vías terciarias



- vías de tercer orden. Proyecto tipo. Disponible en: <https://bit.ly/2RGY5zd> (fecha de consulta: 23.01.2019).
- Durán Vinazco, Ricardo (2018). Derecho a la propiedad en el proceso de paz en Colombia: aproximación al régimen jurídico de baldíos frente a los acuerdos de paz con las FARC. Un análisis prospectivo. En Marquardt, Bernd; Martínez José; y Sánchez, Mariela (Eds.), *Paz territorial y tierras. Una mirada crítica frente a los Acuerdos de La Habana* (pp. 315-331). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- FIAN (2017). El derecho humano a la tierra. Documento de posición. Disponible en: <https://bit.ly/2sc0Gza> (fecha de consulta: 06.02.2019).
- Gilbert, Jérémie (2013). El derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra. *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos* 18, pp. 123-145.
- Giraldo, Omar Felipe (2015). Acaparamiento de tierras en Colombia. *Biodiversidad* 85, p. 4-7. Disponible en: <https://bit.ly/2DpxC3Z> (fecha de consulta: 10.02.2019).
- Gobierno Nacional y FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Versión: 24.11.2016. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Normativa/Acuerdo-Final.aspx> (fecha de consulta: 13.02.2019).
- Golay, Christophe (2009) *Los derechos de los campesinos*. Disponible en: https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/cuaderno_3.pdf (fecha de consulta: 05.02.2019).
- Golay, Christophe (2015). *Negociación de una Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales*. Ginebra: Geneva Academy.
- Gutiérrez Sanín, Francisco; García Reyes, Paola (2016). Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: recorriendo los laberintos. *Revista Colombiana de Antropología* 52, pp. 91-116. Disponible en: www.redalyc.org/articulo.oa?id=105047000005 (fecha de consulta: 14.01.2019).
- Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos (2010). The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009?. *FICHL Publication Series* 6, p. 279-307. Disponible en: <https://bit.ly/2BDPLeD> (fecha de consulta: 10.02.2019).
- Instituto Nacional de Vías (INVIAS) (2008). *Manual de Diseño Geométrico de Carreteras*. Disponible en: <https://bit.ly/2FvdkjJ> (fecha de consulta: 23.01.2019).
- López Murcia, Julián Daniel; Maldonado Colmenares, Gabriela (2009). La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 14 (2009), p. 71-105. Disponible en: <https://bit.ly/2ECLyIG>.
- Maurer, Hartmut (2001). Derecho administrativo. Parte general. Madrid: Marcial Pons.
- Mayorga, Fernando (2002). La propiedad de tierras en la Colonia. *Credencial Historia* 149. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-149/la-propiedad-de-tierras-en-la-colonia> (fecha de consulta: 14.02.2019).
- Merchán Hernández, César Augusto (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Coyuntura económica: investigación económica y social*, p. 137-182. Disponible en: <https://bit.ly/2MTbvqW> (fecha de consulta: 22.01.2019).
- Misión para la Transformación del Campo (2014). Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos. Documento técnico. Disponible en: <https://bit.ly/2MPRzWd> (fecha de consulta: 24.01.2019).
- Misión para la Transformación del Campo (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, tomo 1. Disponible en: <https://bit.ly/2RlciID> (fecha de consulta: 22.01.2019).
- Misión para la Transformación del Campo (2015). El campo colombiano: un

- camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, tomo 2. Disponible en: <https://bit.ly/2Agnic4> (fecha de consulta: 22.01.2019).
- Ocampo Correa, María Clara (2016). Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. *Revista CES Derecho* 7, p. 126-144.
- Olsen, Vemund (2008). Marco legal para los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. Human Rights Everywhere. Disponible en: <http://hrev.org/wp-content/uploads/2011/02/tp2marcolegal.pdf> (fecha de consulta: 26.02.2019).
- Ospina Ovalle, Germán (2016). El papel de las vías secundarias y los caminos vecinales en el desarrollo de Colombia. *Revista de Ingeniería* 44, p. 20-27. Disponible en: <https://ingenieria.uniandes.edu.co/Documents/Ospina.pdf> (fecha de consulta: 23.01.2019).
- Oxford University. *Spanish Oxford Living Dictionaries*. Disponible en: <https://es.oxforddictionaries.com/> (fecha de consulta: 07.01.2019).
- Özden, Melik (2014). El derecho a la tierra. Un derecho humano fundamental indispensable para realizar los derechos humanos reconocidos. Ginebra: CETIM.
- Palacios, Marco (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: FCE; Universidad de los Andes.
- Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Eds.). Informe de la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del día 10 de junio de 1991. Disponible en: <https://bit.ly/2t5cjQA> (fecha de consulta: 02.01.2019).
- Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente (Eds.). Informe de las sesiones de las Comisiones Primera y Quinta del día 24 de abril de 1991. Disponible en: <https://bit.ly/2RExEu4> (fecha de consulta: 02.01.2019).
- Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión de la Comisión Quinta del 29 de abril de 1991. Transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Disponible en: <https://bit.ly/2MpciJu> (fecha de consulta: 21.01.2019).
- Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, Informe de las sesiones de las Comisiones Primera y Quinta del día 24 de abril de 1991. Transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Disponible en: <https://bit.ly/2Sf8Td6> (fecha de consulta: 21.01.2019).
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Disponible en: <http://dle.rae.es> (fecha de consulta: 03.01.2019).
- Real Cédula de Tierras de 1780. Disponible en: <https://bit.ly/2la30t3> (fecha de consulta: 14.02.2019).
- Restrepo, Juan Camilo; Bernal Morales, Andrés. (2014). *La cuestión agraria*. Bogotá: Penguin Random House; Debate.
- Reyes Posada, Alejandro (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Penguin Random House; Debate.
- Sanabria Ramírez, Diana Carolina (2018). El acceso progresivo a la propiedad de la tierra. En: Marquardt, Bernd; Martínez, José; Sánchez, Mariela (Eds.), *Paz territorial y tierras. Una mirada crítica frente a los Acuerdos de La Habana* (pp. 299-313). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Sarmiento Zárate, Ana Catalina; Mora, Luis Sigifredo; Torres Salgado, Luis Alberto (2010). Acceso a tierras para la población desplazada. Versión: 12.05.2010. Disponible en: <https://bit.ly/2EhtG60> (fecha de consulta: 27.02.2019).
- Semper, Frank (2016). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En: Fundación Konrad Adenauer (Ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, tomo II (pp. 761-778). Montevideo: Mastergraf.
- Shin, Yong-Ha (1976). Land reform in Korea, 1950. *Development and Society* 5, p. 14-31. Disponible en: <https://bit.ly/2SoOyxb>.
- Suescún, Carlos Alberto; Fuerte Posada, Andrés (2017). La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. *Razonpublica.com*. Disponible en:

<https://bit.ly/2hkg7Hv> (fecha de consulta: 10.02.2019).

Superintendencia de Notariado y Registro.

Presentación - Tipologías de despojo.

Disponible en: <https://bit.ly/2BxlrkC> (fecha de consulta: 11.02.2019).

Superintendencia de Notariado y Registro.

Informe consolidado sentencia T-488 de 2014 y 2015. Disponible en los archivos de la entidad.

The Economist (2017). For Asia, the path to prosperity starts with land reform.

Countries that did it properly have grown fastest. Disponible en: <https://econ.st/2X7r5ux> (fecha de consulta: 15.02.2019).

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

(UPRA) (2015). Mercado de tierras rurales productivas en Colombia. Caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional.

Disponible en: <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/handle/11438/8488> (fecha de consulta: 08.01.2019).

Unidad para las Víctimas. Víctimas de conflicto armado. Desplazamiento - Personas.

Versión: 01.12.2018. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento> (fecha de consulta: 09.01.2019).



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie *Documentos de trabajo* del Instituto CAPAZ

La serie *Documentos de trabajo* del Instituto CAPAZ busca fomentar el intercambio de conocimientos, el debate académico y la construcción de puentes de cooperación académica, facilitando a investigadoras e investigadores difundir y exponer los resultados iniciales de sus investigaciones en curso, así como sus contribuciones y enfoques sobre diferentes temáticas relacionadas con la construcción de paz en Colombia.

La serie *Documentos de trabajo* del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito, y se rige por los parámetros del Creative Commons Attribution. Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del policy brief (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda el documento) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción del documento solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines se requiere el consentimiento de los(as) autores(as).

El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el policy brief, ni por las consecuencias del uso del mismo. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 Extensión 29982
Carrera 8 No. 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office

DAAD

Deutscher Akademischer Austauschdienst
Servicio Alemán de Intercambio Académico



Federal Foreign Office