



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia](#).

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

Administración de Baldíos inadjudicables mediante los contratos de derecho de uso en Colombia desde el 2018*

Administration of non-adjudicable vacant lots throughout right-of-use contracts in Colombia since 2018

Magaly Esther Ortiz Ladino*

Universidad Católica de Colombia

Resumen

En la actualidad, el problema de la tierra respecto a los bienes baldíos de la Nación se regula mediante la figura del contrato de derecho de uso, en virtud del Acuerdo 058 de 2018, proferido por la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Esta entidad es la máxima autoridad de tierras y es quien permite la entrega gratuita de un predio a un beneficiario para que lo use y lo restituya posteriormente. Por esta razón, resulta adecuado estudiar la implementación y trascendencia de los contratos de derecho de uso de baldíos inadjudicables, al partir de la base que el conflicto agrario en Colombia radica en la distribución y la accesibilidad del terreno para los sectores más vulnerables y pobres. De tal forma, es importante abordar la forma y las características de los contratos de derecho de uso, estudio basado en el análisis legal que la jurisprudencia ha ofrecido.

Palabras clave: propiedad de la tierra, contratos, derecho de uso, tierras, baldíos.

* Artículo de investigación presentado como requisito para optar por el título de Abogada de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría del doctor Luis German Ortega Ruiz, docente de la Facultad de Derecho.

* Estudiante en proceso de grado de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil 2107012 y correo electrónico meortiz12@ucatolica.edu.co.

Abstract

At the moment, the problem of land with respect to vacant assets of the Nation is regulated by the figure of the right of use contract under Agreement 058 of 2018, issued by the National Land Agency (ANT). This entity is the highest land authority and is the one who allows the free delivery of a property to a beneficiary to use it and later restore it. For this reason, it is appropriate to study the implementation and significance of contracts for the right of use of unattainable vacant lots. Starting from the basis that the agrarian conflict in Colombia lies in its distribution and accessibility for the most vulnerable and poor sectors. Thus, it is important to study the form and characteristics of the right-of-use contracts, a study based on the legal analysis that jurisprudence has not offered.

Key words: Land ownership, contracts, right of use, land, vacant land.

Sumario

Introducción, 1. Justificación 2. Antecedentes, concepto y evolución de la regulación de bienes baldíos de la Nación. 3. Régimen jurídico actual de los bienes baldíos de la Nación. 4. Administración de baldíos inadjudicables a partir del Acuerdo 058 de 2018. 5. Conclusiones. 6. Referencias.

Introducción

En el presente artículo se procura desarrollar un planteamiento para contestar la siguiente pregunta: ¿cuáles son las características jurídicas del contrato de derecho de uso implementado en 2018 como mecanismo para regular los bienes baldíos inadjudicables de la Nación? Para encontrar una respuesta, se debe examinar y estudiar la norma en relación con los elementos y las peculiaridades, en cuanto a la naturaleza de los contratos de derecho de uso. En efecto, estos consisten, básicamente, en otorgar el derecho de uso a una persona determinada para que goce de utilidades y productos que la cosa genere. Lo anterior se encuentra regulado en el artículo 870 de la Ley 84 de 1873 o Código Civil Colombiano (Congreso de Colombia. (26 de mayo de 1873). Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. DO: 2.867). Sin embargo, poco se profundiza respecto al tema de interés, que es el otorgamiento de este derecho sobre bienes baldíos de carácter inadjudicables.

Conforme con lo planteado, se debe tener en cuenta que es necesario establecer si las características de los contratos de derechos de uso, tanto en su justificación como composición, los convierten en una herramienta para regular los bienes baldíos del Estado. En consecuencia, es preciso comprender el trasfondo del otorgamiento de derechos de uso sobre las tierras baldías inadjudicables, a partir de estos contratos, desde una perspectiva legal y contractual, con el objetivo de aportar al campo investigativo y hallar una respuesta verdadera a la problemática referente a la regularización de este tipo de terrenos.

1 Justificación

Esta investigación se enfoca en el análisis legal del contrato de derecho de uso, con el fin de establecer los mecanismos legales del Estado para mejorar las necesidades agrarias, jurídicas y sociales, en la regularización de la administración de terrenos baldíos de país. Por lo tanto, la labor investigativa se ciñe al derecho de tierras y el derecho civil, a partir del estudio de la situación legal y contractual de estos.

La relevancia de la investigación radica en dos pilares: primero, el aporte novedoso en los estudios jurídicos, sobre el análisis de la aplicabilidad del contrato de uso, con base en Acuerdo 058 de 2018. En esa medida, la investigación abre el debate sobre la figura y

aplicación del contrato de uso en el escenario de las implicaciones legales y contractuales en el sector campesino.

Por otra parte, el segundo pilar se construye desde la perspectiva social, en la cual se tienen en cuenta actores importantes en el desarrollo del contrato de uso de las tierras del Estado, como los campesinos, las mujeres, los sectores desplazados y las víctimas del conflicto armado. Por ende, la trascendencia de este trabajo radica en el análisis del tema de la tierra y los contratos de arrendamiento a los sectores campesinos en Colombia.

2 Antecedentes, concepto y evolución de la regulación de los bienes baldíos en Colombia

Para empezar, cabe señalar que “El componente histórico de la problemática asociada a la tierra en Colombia, particularmente en el sector rural, [...] se ha venido consolidando en una estructura de la tenencia de la tierra altamente concentrada” (Contraloría General de la República, 2003, p. 10), a inicios del siglo XX; especialmente, en la década de los años treinta, en la cual se registraron los primeros enfrentamientos violentos por esta temática. De esta manera, para los gobiernos de turno fue prioridad pensar en las bases legales necesarias para la organización en los títulos de tierras.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los enfrentamientos violentos originaron abandono de las tierras por parte de los campesinos, así como también desplazamientos forzados, permitiendo la ocupación de las tierras abandonadas o la ocupación de tierras de la nación. De ese modo:

Considerando que los predios rurales tras los desplazamientos forzosos son ocupados por personas distintas a sus dueños y se genera un tipo de “monopolio” sobre la adquisición de estos, el Estado contempló diferentes actuaciones enmarcadas jurídicamente en la Ley 160 de 1994, por medio de la cual el gobierno buscó reducir y eliminar la inequitativa concentración de propiedad; automáticamente se transformaron en los comúnmente conocidos como terrenos baldíos, que están bajo la propiedad y administración del estado, quien es el que dispone de dichos terrenos. (Cala, 2020, p. 6)

Así pues, un factor clave de cambio social y jurídico fue la presión de la población campesina contra la política de Estado en los debates sobre la modernización del sector y las influencias

geopolíticas en contexto internacional. En ese sentido, se expidió la Ley 25 de 1931, que consistió en la “adjudicación de baldíos en la Sierra Nevada de Santa Marta”. Cabe añadir:

[Que] Solo hasta 1936 con la Ley 200, también denominada “Ley de Tierras” o [“Régimen de tierras”], [...] se planteó la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de “extinción de dominio” de los terrenos baldíos. (Franco-Cañas y de los Ríos-Carmenado, 2011, p. 102)

Lo anterior género que las tierras estuvieran sin mayor productividad durante diez años. Además, esta ley “facilitó la adquisición de parcelas por parte de los arrendatarios y la legalización de la posesión de los colonos” (Franco-Cañas y de los Ríos-Carmenado, 2011, p. 102).

De acuerdo con la Ley 200 (1936), se estableció “una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quién, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1o. de esta Ley” (Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1936). Sobre régimen de tierras. [Ley 200 de 1936]. DO: 23.388). De igual forma, dicha normativa manifestó que, “durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación” (Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1936). Sobre régimen de tierras. [Ley 200 de 1936]. DO: 23.388). Es importante destacar que el Estado colombiano, por medio de esta ley intentó “fortalecer la institucionalidad en la zona rural [y marcar las] reglas de juego, en un contexto de tensiones sociales en el campo asociadas con la lucha por la tierra” (Velásquez, 2017, p. 7).

Como se evidencia, durante este primer período, se hizo entrega de tierras baldías con el propósito de desarrollar cultivos, la edificación de obras públicas y como incentivo para el asentamiento. Así, fue común que se acumularan cantidades de tierra, ya fuese por la compra de estas o al extender los límites entre vecinos. La intencionalidad del Gobierno central se encaminó en proteger los intereses de los colonos y de los pequeños productores; empero, los conflictos entre terratenientes y colonos fue latente, puesto que las tierras baldías estaban ocupadas desde finales del siglo XIX y principios del XX por los primeros. Esto continuó consolidando la dualidad “latifundio-minifundio” como el modelo base de la estructura agraria.

El panorama nacional se tornaba en un ambiente represivo, pues mostraba el conflicto rural intacto, por lo que se aprecia, a gran magnitud, la violencia social y política. Los cambios en temas de baldíos fueron mínimos, esto se ve reflejado en los procedimientos que permiten que los campesinos accedan a la tierra, por lo que se aprecia el aumento de la adquisición de créditos hipotecarios. De acuerdo con Tobasura y Rincón (2007):

[Este] periodo se conoce como régimen de “sustitución de importaciones” (1940-1960). Durante este periodo se evidencia una combinación de medidas políticas y económicas con implicaciones sociales que actuaran como estrategia para la contención de los procesos de insurrección civil del periodo de “violencia política”. (p. 43)

Durante 1944, las condiciones políticas habían conducido a la emisión de la Ley 100 sobre el régimen de tierras, que implicó restituir los contratos de aparcería. Según la Ley 100 de 1944, el contrato no debe ser mayor a dos años y los arrendatarios tendrán la libertad de producir algunos “cultivos de [alto] rendimiento o para coger en los sitios y extensión que las partes acuerden, pero esta extensión no podrá ser menor de la décima parte de la parcela por motivo del contrato” (Congreso de Colombia. (31 de diciembre de 1944). Régimen de tierras. [Ley 100 de 1944].DO:25.759). Además, se expresaba la “prohibición para el arrendador o dueño de tierras de retener o decomisar, por sí mismo, sin intervención de la autoridad, cualesquiera bienes pertenecientes al aparcerero, agregado, cosechero, etc., para cubrir el valor de crédito alguno” (Congreso de Colombia. (31 de diciembre de 1944). Régimen de tierras. [Ley 100 de 1944].DO:25.759).

La emisión de estas leyes fue un retroceso en la política agraria, lo que provocó que varios sectores reaccionaran a la nueva normatividad, en especial, los campesinos e indígenas, quienes fueron más perjudicados en términos de adquisición de la tierra. Este proceso de modernización, industrialización, conflictos y desarrollo generó la emergencia de gremios dentro de la económica nacional. De esta manera, la Federación Nacional de Cafeteros encabezó las iniciativas de agremiación y, en años posteriores, la Asociación Nacional de Industriales, la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Colombiana de Ganaderos, entre otras. Lo anterior fomentó la creación del Banco Ganadero y el Banco

Cafetero, en la década de los cincuenta, como parte de las políticas de financiamiento del Estado a la agricultura y la ganadería en el país.

A partir de lo mencionado, durante los años cincuenta, se emitió la Ley 20 de 1959, en “la cual se autoriza a la Caja Colombiana de ahorros y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país, para desarrollar programas de parcelación”. (Congreso de Colombia. (15 de mayo de 1959). Autorización a la Caja Colombiana de Ahorros y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación, y otras disposiciones. [Ley 20 de 1959). DO: 29.949). En su artículo 2, La ley expresó los programas de parcelación:

- a) La radicación en las mismas regiones o en otras adecuadas, de colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público en las zonas afectadas por la violencia.
- b) La incorporación a la actividad agropecuaria de campesinos pobres que carezcan de tierras o la migración de quienes sean poseedores o propietarios de parcelas erosionadas, o antieconómicas por razón de su área, o que no sean aptas para labores productivas eficientes, a juicio del Ministerio de Agricultura.
- c) La explotación intensiva de predios incultos, insuficientemente cultivados, o cultivados en forma inadecuada, es decir, sin sujeción a programas de carácter general previamente elaborados por el Ministerio de Agricultura, cuya violación haya sido advertida con anticipación al propietario.
- d) En general, la conveniente distribución de la propiedad rural, a fin de aumentar el número de propietarios y la tecnificación y fomento de la industria agropecuaria. (Congreso de Colombia. (15 de mayo de 1959). Autorización a la Caja Colombiana de Ahorros y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación, y otras disposiciones. [Ley 20 de 1959). DO: 29.949).

Al mismo tiempo, la Ley 20 de 1959 manifestó que las entidades, como las cajas de ahorros y bancos, podrían adelantar y promover:

[...] la formación de cooperativas de producción y de distribución y venta, a fin de hacer factible para los parcelarios el empleo racional de maquinaria agrícola, la adopción de sistemas técnicos de trabajo, la conservación de los productos, el acceso directo a los compradores y la obtención de precios remunerativos mediante la eliminación de los intermediarios inútiles.

[Por lo tanto], las cooperativas tendrán cupos especiales de crédito, presentarán los planes de acción a la aprobación de las entidades parceladoras y estarán sometidas a su control y vigilancia, sin perjuicio de las normas generales al respecto, por todo el tiempo en que ellas, o algunos de sus miembros, tengan deudas pendientes con las Cajas de Ahorros por la labor de parcelación o de organización. (Congreso de Colombia. (15 de mayo de 1959). Autorización a la Caja Colombiana de Ahorros y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación, y otras disposiciones. [Ley 20 de 1959]. DO: 29.949).

Posteriormente, en los años sesenta, el problema agrario y los conflictos por la tierra mostraron la capacidad combativa de los campesinos y de los propietarios de la tierra para hacer frente a las reformas del Estado. Como consecuencia:

El Frente Nacional, pactado entre los partidos liberal y conservador y aprobado por el pueblo en un plebiscito, que se instaura a partir de 1958 después de un breve interregno militar en el cual se adoptaron las primeras medidas para estabilizar la economía y encarar la difícil situación. (Kalmanovitz y López, 2005, p. 5)

En ese contexto, el impacto social de la violencia política había afectado la estructura agraria del país, por lo que se tomaron medidas para el desarrollo del sector. En este sentido, se introdujo la Ley 135 de 1961:

[La cual] se considera como la primera en enfocarse en temas de política agraria para redistribución de la propiedad, la misma proponía una reforma social en el campo y tenía como fin esencial extender el ejercicio de la propiedad en el sector rural, previniendo concentración de tierras y permitiendo un desarrollo equitativo de la producción agrícola. (Díaz, 2017, p. 7)

Lo anterior significa que permitió establecer los criterios para la adquisición de tierras, los derechos sobre estas y su para la reforma agraria.

Por lo tanto, el Estado debió destinar las tierras disponibles para la explotación agrícola, al acudir a las estadísticas catastrales. Entonces, con el objeto de modificar la estructura agraria, el Estado concibió la reforma desde una perspectiva directa, que consiste en lo siguiente:

El Estado dote de tierras a quienes no la poseen o poseen extensiones demasiados pequeñas o tiene que trabajar en calidad de arrendatarios y aparceros en tierras ajenas, y el indirecto tiene su más clara expresión en los impuestos sobre la propiedad rustica. (Uribe, 1988, p. 147)

En esa medida, la Ley 135 de 1961 planteó las llamadas unidades agrícolas familiares (como un tipo de explotación social y económica), la adecuación de tierras al cultivo, bonos agrarios, minifundios y concentraciones parcelarias. La importancia de la Ley 135 de 1961 radica en la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) para la regulación y la asistencia tanto técnica como financiera, así como la creación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que permitió que se relacionaran las fuerzas de trabajo en una misma familia.

Posteriormente, se expidió la Ley 1 de 1968, “por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre la Reforma Social Agraria”. Esta consistió en revisar los “mecanismo[s] para la redistribución de tierras, dando voz al factor humano como actor que opina y propone al Gobierno sobre la problemática agraria” (Franco-Cañas y de los Ríos-Carmenado, 2011, p. 113).

La relevancia de la Ley 135 de 1961 está en el respaldo político y económico a las organizaciones campesinas para contrarrestar los poderes de los latifundistas. Esta reforma generó nuevos conflictos en las regiones entre los campesinos y terratenientes. Según Heshusius (2005), “los latifundistas entorpecían la labor del INCORA, haciendo que el proceso de redistribución de tierra fuera inoperante. Entonces, los campesinos la adelantaron por sí solos a través de invasiones y toma de tierras” (p. 12).

Más adelante, en 1968, se expidió la Ley 1 de 1968, “por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre la Reforma Agraria”. De esa manera, se aclararon las limitaciones y las características de las sociedades familiares y se dio mayor capacidad institucional al

INCORA. La expedición de esta Ley significó mayor acceso de poder estatal al “INCORA que funcionaba como el ente institucional, [el cual] avalaba el proceso de recuperación de las tierras de los campesinos” (García et al., 2015, p. 9).

La reforma se concibió como un punto de inserción del cambio social y el desarrollo económico “para hacer más justa la vida en el campo, modernizar la producción agrícola y eliminar los problemas asociados a la mala distribución de la tierra” (RTVC Sistema de Medios Públicos, 2015, párr. 2). Así, la Ley 135 de 1961 permitió pensar en el cambio de los patrones existentes sobre la distribución y producción de la tierra. Por lo tanto, la relevancia de la ley se encuentra en que no solo comprendió la administración de recursos para los nuevos propietarios, sino la “asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de los cultivos” (Corella, 1996, p. 54).

En este sentido, fue indispensable la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para administrar las tierras propiedad del Estado, con el fin de adelantar las colonizaciones y la adjudicación de baldíos. El instituto se encargaría de administrar el Fondo Nacional Agrario, en el cual se realizarían los trámites para identificar la titulación de la tierra en manos privadas y la información sobre los catastros fiscales; también, contribuir con la reforestación, agricultura y parcelación de la estructura productiva. De esa manera, la cooperación y la conservación forestal fue esencial, además de “la vigilancia de los bosques nacionales, cuyas concesiones y licencias para su explotación continuar[on] otorgando el Ministerio de Agricultura” (Congreso de Colombia. (15 de diciembre de 1961). Sobre reforma social agraria. [Ley 135 de 1961]. DO: 30.691). Ahora, en el contexto de los años setenta:

[...] la tensión generada entre los grandes propietarios de tierra llevó a frenar los intentos redistributivos de la Ley 135 de 1961. Las demandas de los terratenientes encontraron eco en el gobierno conservador [de Misael Pastrana] y se expid[ió] la Ley 4 de 1973 concretada en el famoso “Acuerdo de Chicoral”. En esta se redefinieron las condiciones para la expropiación a través de mecanismos de calificación de la tierra, reduciendo los requisitos para calificar como tierra “explotada” y así dificultar las expropiaciones. (Villaveces y Sánchez, 2015, p. 16)

Más adelante, en la década de los ochenta, se creó el programa de “Desarrollo Rural Integrado –DRI–, programa de apoyo y asistencia técnica y transferencia tecnológica para la producción agrícola y calidad de vida de los campesinos con intervención estatal a través de créditos y dotación de infraestructura” (Villaveces y Sánchez, 2015, p. 16). Según Fajardo (1999):

La brecha social, que se sostiene en el tiempo y se amplía en el espacio, además de tener ocurrencia en Latinoamérica es un componente común a los países en procesos de modernización, pero en Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narco economía, los cuales reducen, sin duda, las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente. (p. 45)

Al mismo tiempo, el autor analizó las etapas históricas desde los años ochenta, pues consideró que la crisis agraria aún no estaba resuelta, por lo que se evidenció el monopolio de la tierra, la pobreza rural y la dependencia del saber tecnológico que las empresas transnacionales conservaban. Luego, el concepto de propiedad y baldíos cambió desde la concepción emitida:

[...] por la Constitución Política de 1991, donde las implicaciones sociales son más relevantes que sus elementos individualistas; ha sido rescatada por la Corte Constitucional. En efecto, el máximo rector de la Carta Política ha establecido: que el desarrollo económico y social es el responsable de este cambio de interpretación de la propiedad privada, como una forma más objetiva de dar razón de ser a la mencionada función social de la propiedad. (Contraloría General de la República, 2003, p. 19)

En consecuencia, el acceso a la propiedad de la tierra se manifestó en el artículo 64, el cual determina:

[Que] el deber del Estado en 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. (Constitución Política, 1991)

Al mismo tiempo, cuando se instauró la Constitución Política de 1991, se generó un concepto más amplio de la tierra relacionado con la equidad con sentido social y ecológico. De esta manera, se emitió la Ley 160 de 1994, que “crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, y estableció los procesos relacionados con la administración de los baldíos de la Nación. En este sentido:

El cambio que se da con la Ley 160 de 1994 consistió en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos. [...] la Ley señala que se deben cumplir 15 años de plazo desde la primera adquisición sobre la parcela para poder transferirla, y sólo se beneficiarán de la transferencia inmediata campesinos de escasos recursos sin tierra o minifundistas con la autorización del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la unidad agrícola familiar. También enfatiza que en ningún caso un solo titular, por sí o a través de un tercero puede ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una (1) unidad agrícola familiar. (Villaveces & Sánchez, 2015, pp. 17-18)

Así mismo, en los artículos 65 al 70, se expresó que “la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad” (Ley 160, art. 65, 1994). De acuerdo con el artículo 70:

- a) Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos. Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales. (Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un

subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. [Ley 160 de 1994]. DO: 41.479).

Por lo tanto:

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural administrará en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, y en virtud de esa atribución puede adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, conforme a las normas de la Ley 160 de 1994, las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes, las del presente título y los reglamentos que expida el Consejo Directivo del Instituto por autorización legal. (Decreto 2664, 1994)

Igualmente, le correspondió al INCODER “adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o por incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas” (Decreto 2664, 1994). De manera similar, en “el gobierno de Cesar Gaviria se reestructuró el papel del INCORA y se le otorgó un papel más de dinamizador terciario del mercado de tierras, lo cual limitó las funciones asignadas en la administración de Lleras” (Cabrera, 2018, p. 11). Por su parte Cabrera (2018), señaló lo siguiente:

Después de la Ley 160 de 1994, el siguiente paso normativo fue la liquidación del INCORA en el 2003, en la primera administración de Álvaro Uribe Vélez, la cual dio paso al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual luego mediante el Decreto 2365 de 2015 se liquida para dar paso a la actual Agencia Nacional de Tierras. (p.11).

Del mismo modo:

Para tales efectos, decretará la caducidad de los contratos que celebre, ordenará la reversión de los baldíos adjudicados al dominio de la Nación y revocará directamente las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sin perjuicio de demandar su nulidad, con arreglo a la Ley.

[Por lo tanto], las tierras baldías que, de conformidad con la Ley 70 de 1993, pertenecen o deban adjudicarse a las comunidades negras, se titularán por el INCODER con arreglo a las normas sustanciales y procedimentales especiales que las rige. (Decreto 2664, 1994)

Por consiguiente, la Constitución del 1991, en el artículo 58, consagró las garantías para la propiedad privada y su función social. Al mismo tiempo, permitió pensar en garantizar:

La producción de alimentos que gozarán de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. (Constitución Política, art. 65, 1991)

En ese punto, la investigación posibilita indagar sobre la administración jurídica de los baldíos inadjudicables del Estado como mecanismo para proporcionar la igualdad y el bien común sobre el derecho a la tierra de las mujeres, los desplazados, las víctimas y los campesinos.

3 Régimen jurídico actual de los bienes baldíos de la Nación

De acuerdo con Sanmiguel (2017):

El Estado ha venido desarrollando desde hace muchos años políticas agrarias que permitan una distribución equitativa del territorio mediante la adjudicación de bienes baldíos, para un desarrollo productivo del campo, sin embargo no se hace muy claro si los beneficios reales de esta ley serán para los campesinos colombianos o por el contrario quienes se verán beneficiados serán las empresas que tienen acumuladas grandes cantidades de tierra. (p. 6).

En ese sentido, el Estado:

[...] colombiano ha sido el escenario de un largo conflicto que se fundamenta en una grave injusticia: el despojo de la tierra. Las políticas de restitución de tierras, así como la asistencia técnica y financiera para las víctimas, deberían tener mayor importancia en la política pública. (Segrelles, 2018, p. 428)

De modo que la política de reforma agraria y el desarrollo rural, en las últimas décadas, ha permitido aprovechar:

[...] las tierras de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas del medio ambiente y los recursos naturales renovables con criterios de ordenamiento territorial. (Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. [Ley 160 de 1994]. DO: 41.479).

Adicionalmente:

Estas son las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCODER, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos de cada zona se indicarán las extensiones mínimas y máximas que se podrán adjudicar, determinadas en unidades agrícolas familiares. Esta figura impulsa la participación de los campesinos en las instancias de planificación [regional] y a la vez considera las reglas sobre el ordenamiento territorial, y la efectividad de los derechos culturales, sociales y económicos de los campesinos. (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos [ILSA], 2015, p. 16)

De este modo, a partir de 1995, con el Acuerdo 014 expedido por la Junta Directiva del INCORA, se “presenta[n] reglas y excepciones sobre la titulación de los terrenos baldíos de la nación en unidades agrícolas familiares” (ILSA, 2015, p. 15). Ahora, es importante situar el Decreto 2664 de 1994, “el cual reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”. En esa medida, se especificó que los bienes:

Baldíos son todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto, pertenecen a la Nación”. Son susceptibles

de ser adjudicados con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico, de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 160 de 1994. (Aurarobayo, 2015, párr. 39)

De tal manera, los terrenos baldíos están dispuestos para su adjudicación a los particulares que cumplan con los requisitos establecidos en la ley: “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la Ley” (Sentencia C-595, 1995). Por otra parte, la sentencia detalló a quiénes no se les pueden adjudicar los terrenos baldíos:

Según la Ley precitada se prohíbe hacer adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, con excepción de las empresas especializadas del sector agropecuario a que se refiere el capítulo XIII de la misma Ley. Tampoco podrán titularse dichas tierras a quienes hubiesen tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dentro del término señalado en el artículo 71, al igual que las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos. (Sentencia C-595, 1995)

Una consecuencia de considerar los baldíos como parte de la Nación, y que su propiedad solo se pueda adquirir mediante título expedido por el Estado a través de un procedimiento de adjudicación, es su imprescriptibilidad. Esto se enmarca en la Ley 160 de 1994, la cual señaló que “las personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas” (art. 65) pueden adquirirla, “mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad” (art. 65). Posteriormente, se expidió el 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”. El decreto señaló los requerimientos para adjudicar baldíos inadjudicables indicado en el artículo 9:

Baldíos inadjudicables. No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias:

- a) Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural;
- b) Los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables;
- c) Los que hubieren 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.
- d) Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la Ley, o que constituyan reserva territorial del Estado. (Decreto 2664, 1994)

Igualmente, se determinó que “no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas” (Decreto 2664, art. 9, 1994). Es importante resaltar el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974, pues subrayó que la no adjudicación:

[De] los baldíos de las áreas de reserva forestal. Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar. No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. (art. 209)

De acuerdo con Cabrera (2018):

La Corte Constitucional Colombiana ha mantenido una posición garantista en relación con el acceso a tierras por parte de los sujetos de titulación de baldíos, la cual ha conllevado a que en varias ocasiones tome posiciones que incluso han llevado a declarar inexecutable normas que contrarían los principios constitucionales. (p. 18)

Más adelante, el Decreto Ley 902 de 2017, “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia

de tierras”, especificó “el procedimiento para el acceso y formalización de tierras, así como la creación del Fondo de Tierras”. Así, resulta menester indicar lo siguiente:

En lo acordado sobre Desarrollo Agrario Integral, se desarrolla el punto 1.1., sobre acceso y uso a la tierra improductiva, lo cual contempla en esencia, el desarrollo de un Fondo de Tierras para la RRI, por el cual se busca que los campesinos que han sido desplazados en otrora de sus predios, o aun así nunca fueron dueños de estos, accedan a un programa de titulación, por el cual se les pueda reconocer un predio campesino, que haga parte del lugar de retorno a sus tierras. (Mendoza, 2017, p. 19)

En esa medida, el bien baldío adquirió particular importancia, porque permitió materializar los postulados de una reforma agraria. Así, se dispuso el desarrollo de un Fondo de Tierras – conformado por, entre otros bienes, terrenos baldíos– para la promoción equitativa de la obtención a la tierra para la población rural. Junto con esto, el concepto de baldío jugó un papel importante en los procesos para restituir los terrenos, abordado en la Ley 1448 de 2011. Esta herramienta posibilita que el baldío no sea objeto de prescripción adquisitiva por parte de los particulares, y solo su dominio se haga mediante la adjudicación que ejecute el Estado. Por otra parte, Núñez (2017) consideró:

[Que] el Decreto Ley no abarca todas las problemáticas del campo colombiano, por fuera del mismo se encuentra la práctica destinada a cultivar y producir drogas ilegales, siendo esta la actividad por la cual el trabajo agrario es sustituido, puesto que la rentabilidad de trabajar en cultivos ilegales es mayor.

Otra problemática importante consiste en la adjudicación de terrenos baldíos, de la cual el actual Gobierno no tiene certeza absoluta, generando incertidumbre en los propietarios legítimos de predios en las zonas rurales y entre los mismos beneficiarios. La Agencia Nacional de Tierras tendrá la misión de supervisar todo el proceso de adjudicación a la propiedad, sin embargo, es incierto si el mecanismo jurídico adecuado para cumplir con tal objetivo sea el Decreto Ley 902 de 2017.

Finalmente, cabe mencionar, a continuación:

[Que] Colombia ha planteado a lo largo de su historia una serie de reformas rurales que se han enfocado en diversas falencias que se presentan en el campo, sin embargo,

los resultados 6 obtenidos no han sido satisfactorios, ya que no se han logrado los fines propuestos, las políticas públicas en este sentido no han sido efectivas. (pp. 5-6)

4 Administración de baldíos inadjudicables a partir del Acuerdo 058 de 2018

A partir de la firma del Acuerdo Final para la Paz en 2016, se plantearon las bases para solucionar el problema agrario, con el propósito de asegurar el derecho de adquirir propiedades de tierra a las víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, una manera de democratizar la tenencia de la tierra es mediante los contratos de derecho de uso, puesto que facilitan una forma de percibir un sustento económico de manera legal a campesinos e indígenas que usan, habitan y explotan los predios baldíos como medio de sustento económico, debido a que la explotación de la tierra es el sostén de la población más vulnerable del sector rural. Al respecto, según Benavides (2020):

Es de advertir que la posibilidad de suscripción de contrato de uso a título gratuito solo este reservado para las Entidades de Públicas. Finalmente, el acuerdo prevé todos los aspectos no regulados en el acuerdo original tales como las cesiones, la subcontratación, un régimen de transición, la liquidación del contrato, la supervisión, la jurisdicción coactiva y la remisión normativas entre otras.

[...] la única alternativa posible es la regularización de los mismos a través de los denominados contratos de uso a cargo de la Agencia Nacional de Tierras. (pp. 31-32)

En ese sentido, el Acuerdo 058 de 2018, en su artículo 4 “el otorgamiento de derechos de uso”, a partir de condiciones técnicas, ambientales, económicas y sociales sobre baldíos inadjudicables, permitió la asignación según los derechos y disposiciones legales. De manera similar, el artículo 5 abordó la “Calidad de los sujetos”, pues enfatizó que tanto los campesinos como las campesinas y asociaciones con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, tendrían derecho a solicitar la adjudicación de baldíos inadjudicables. Es evidente la carencia del análisis e información de este Acuerdo, dado la temporalidad de la vigencia.

Según las memorias justificativas del proyecto de modificación del Acuerdo 058 de 2018, se aclararon las situaciones puntuales de regularizar la ocupación como una medida en la lucha

frontal “contra los cultivos ilícitos, la determinación del uso habitacional como modalidad de aprovechamiento cuando dentro de los mismos se encuentren viviendas rurales”, la asignación de derechos cuando se tenga certeza jurídica en consideración a la zonificación ambiental y la posibilidad de otorgamiento de uso de acuerdo con las determinantes establecidas en las zonas especificadas en la Ley 2 de 1959, “sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”. Al mismo tiempo, el Acuerdo está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo, que consideró la legalidad en la apropiación de territorio, concretada a partir de la celebración de contratos de uso en baldíos inadjudicables en las áreas destinadas a reserva forestal; por lo que representa un aporte sustancial a la implementación de la política de acceso a tierras.

Además, es fundamental considerar y analizar el uso e implicación del Acuerdo. Por lo tanto, a través del Derecho de Petición No. 20206200736222, radicado ante la ANT, especialmente la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, se realizó la solicitud de información respecto a la aplicación del Acuerdo sobre el procedimiento de otorgamiento de derecho uso en bienes baldíos inadjudicables. La Agencia manifestó que los contratos de derechos de uso que se habían celebrado desde 2018 han sido 207, mediante los cuales se otorgó el derecho de uso sobre bienes baldíos inadjudicables. Dichos contratos se celebraron en función de un plan piloto, adelantado por esta subdirección, en cumplimiento de lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 1, modificado por el Acuerdo 118 de 2020, para terrenos baldíos inadjudicables ubicados en la vereda de Canutal, en el municipio de Ovejas, en el departamento de Sucre. Al respecto, la ANT expresó:

En razón de los resultados obtenidos en el plan piloto, esta Subdirección ha venido adelantando el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso en terrenos baldíos ubicados en el corregimiento de Batata, en el municipio de Tierra alta en el departamento de Córdoba, los cuales se encuentran sobre zona de reserva forestal, específicamente la reserva forestal pacífico. Respecto de la segunda y tercera solicitud, relacionadas con la calidad de los sujetos que son parte de los contratos mencionados, es importante señalar que los artículos 5 y 6 del Acuerdo 058 de 2018 establecen las directrices para determinar el tipo de sujetos que pueden ser objeto de reconocimiento de derechos de uso [...].

En ese sentido, los 207 contratos celebrados para el otorgamiento de derechos de uso sobre terrenos baldíos inadjudicables ubicados en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se concedieron únicamente a personas naturales que, luego de verificados los requisitos de los artículos 5 y 6 *ibídem*, fueron calificados como sujetos a título gratuito. Como consecuencia de lo anterior, a la fecha no se han celebrado contratos de otorgamiento de derechos de uso con personas jurídicas. (Agencia Nacional de Tierras [ANT], 2020)

Al mismo tiempo, la ANT aclaró que los contratos y acuerdos para el otorgamiento de derechos de uso solo se podrían celebrar con los sujetos descritos en el artículo 5; en otros términos, con personas naturales, con personas jurídicas que sean asociaciones “u organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria” (Resolución 2562, 2017; o con personas, comunidades o asociaciones que cumplan con los lineamientos descritos en la precitada norma.

El documento dilucidó el “diseño institucional del fondo y las políticas específicas de redistribución [adoptadas]” (Gutiérrez y Marín, 2018, p. 35). En ese sentido, se puede pensar en la apertura a la gran agroindustria en las zonas de protección especial y para que las compañías extractoras eventualmente extienden su dominio y traspasen las barreras de los límites de la tierra en las que operan.

Es preciso mencionar que es cuestionable, pues el principio de justicia y redistribución para los sectores campesinos, mujeres indígenas y afrodescendientes estaría en disputa, teniendo en cuenta la experiencia histórica de violencia, despojo y coacción de la propiedad tierra en manos de terratenientes y elites regionales del país. A pesar de las explicaciones de la ANT, los puntos de discordia se debaten desde el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). Según Camilo González Poso, director de INDEPAZ:

[...] hay preocupación por los alcances de la medida. Una de estas está relacionada con la exigencia, en algunos casos, de que el campesino deba demostrar un patrimonio de hasta 700 salarios mínimos legales (más de 548 millones de pesos) para poder acceder al baldío inadjudicable. (Unidad Investigativa, 2018, párr. 6)

De esa manera, esta vinculación financiera es pensada, entonces, para grandes compañías que, hasta el momento, no habían accedido a tierras con estas características. Así pues, es posible considerar la idea de baldíos en términos sociales, debido a que la tierra baldía se concebiría para los intereses de terceros que agudizarán el proceso de redistribución y adquisición de esta en el país. Empero, es importante considerar que los legados agrarios del conflicto dejaron una serie de problemas sociales y económicos:

La concentración de la tierra, a sangre y fuego, por vía de al menos tres mecanismos: (i) despojo y abandono, los estimativos sobre su magnitud varían bruscamente, pero incluso para los más conservadores sus víctimas se cuentan por cientos de miles; (ii) abandonos y transacciones inmediatamente después de que un territorio fuera radicalmente transformado por el conflicto, que generaron una dinámica concentradora autónoma. (Gutiérrez y. Marín, 2017, p. 21)

No obstante, entidades como la ANT permiten la democratización del acceso a la tierra en diversos sectores sociales, como la “población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas. La administración del fondo y las subcuentas están a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, que reemplazó al INCODER” (Gutiérrez y. Marín, 2017, p. 30).

En ese contexto, la accesibilidad a la tierra y el papel de las instituciones forma un conjunto de políticas públicas encaminadas a garantizar el bienestar de los ciudadanos. En este punto, aparece otro factor relevante: la reforma de vivienda, que es otra cuestión controversial que necesita atención prioritaria por parte del Gobierno, para asegurar a la ciudadanía, especialmente, aquellos con condiciones inferiores para un medio de vida digna. Ahora bien, si se consideran los planes de vivienda, estos han tomado diferentes enfoques de planeación, para el caso de estudio, es preciso referir a la Vivienda de Interés Cultural (VIC), que a través:

[De] la regulación de políticas, instrumentos y fuentes permite el financiamiento para la adquisición de la Vivienda Rural, la simplificación de normativa de subsidios, la mención de beneficios diferenciales en materia de vivienda a favor de las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar y de la población joven, abriendo la puerta para la reglamentación de las normas correspondientes. (Pabón, 2020, párr. 1)

En ese sentido, la Ley 2044 de 2020:

Tiene como objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales adjudicables y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho. (Congreso de Colombia. (30 de julio de 2020). Normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. [Ley 2044 de 2020]. DO: 51.391).

[...] Artículo 3°. Transformación de bienes baldíos urbanos. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables o bien de uso público, las entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1. Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titutable o bien de uso público; 2. Hacer el estudio de títulos correspondiente; 3. Solicitar la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos públicos correspondiente; 4. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual será publicado. (art. 1-3)

En ese orden de ideas, la transformación “de bienes baldíos urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales [adjudicables] o bien de uso público” (Congreso de Colombia. (30 de julio de 2020). Normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. [Ley 2044 de 2020]. DO: 51.391) se genera desde el cambio de las entidades territoriales, que deberán “identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir [y realizar] el estudio de títulos correspondiente” (art. 3). En ese momento, entra al trámite la solicitud de “la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente” (art. 3); por último, las entidades territoriales deben “hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general” (art. 3) y registrarlo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Al mismo tiempo, es importante precisar la definición de “asentamiento humano ilegal consolidado, está conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo” (art. 2), en las edificaciones:

[...] de carácter permanente, construidas con materiales estables, que cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. (art. 2)

El anterior análisis está relacionado con la Ley 2079 de 2021, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat” (Congreso de Colombia. (14 de enero de 2021). Disposiciones en materia de vivienda y hábitat. [Ley 2079 de 2021]. DO: 51.557); la cual tiene como objetivo la declaración de la política pública de vivienda y hábitat como una de Estado, y la adopción:

[De] normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos. (art. 1)

Los objetivos de la Ley se encaminan en reconocer como la “política pública de vivienda y hábitat, como una política de Estado en aras de garantizar a largo plazo el desarrollo de los mecanismos y acciones que permitan su promoción, garantía y satisfacción” (art. 2). Además, “establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país” (art. 2). En términos de tierras, determina que se debe “garantizar la utilización del suelo y habitabilidad por parte de sus propietarios ajustada a la función social y ecológica de la propiedad y que permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios” (art. 2). De acuerdo con dicha ley, la “definición y enfoque diferencial de la vivienda de interés cultural”, por lo que se especifica en el artículo 6:

La vivienda de interés cultural VIC, se caracterizará por estar totalmente arraigada e imbricada en su territorio y su clima; su diseño, construcción, financiación y criterios

normativos obedecen a costumbres, tradiciones, estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas, así como a mano de obra locales. Las normas técnicas deberán incorporar los atributos y las condiciones de la VIC que reconozcan sus particularidades, siempre que se garantice la seguridad de sus moradores. (Congreso de Colombia. (14 de enero de 2021). Disposiciones en materia de vivienda y hábitat. [Ley 2079 de 2021]. DO: 51.557).

A partir de esta ley:

En el entorno urbano, la vivienda de interés cultural será aquella que se localice en suelo urbano y se encuentren en Sectores de Interés Cultural (SIC) o en edificaciones que hayan sido declaradas como Bienes de Interés Cultural (BIC), por el nivel nacional o municipal. La planeación y diseño de obras a partir del reciclaje de edificaciones o vivienda nueva se sujetará a los parámetros técnicos que para tal efecto expida el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En el entorno rural disperso y centros poblados serán requisitos esenciales para el diseño y planeación de las obras: los materiales locales, sistemas constructivos, formas de implantación, resguardo, la topografía, los espacios de habitación, así como los procesos de diálogo social que garanticen la participación comunitaria y trabajo requeridos. (Congreso de Colombia. (14 de enero de 2021). Disposiciones en materia de vivienda y hábitat. [Ley 2079 de 2021]. DO: 51.557).

Por otro lado, es importante reconocer el aporte de la ley en términos de promoción social a los sectores sin vivienda propia, con el objeto de asegurar la obtención de vivienda en Colombia, puesto que, al convertirse en una política de Estado, promueve:

[La] articulación de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las entidades descentralizadas, los esquemas asociativos territoriales, áreas metropolitanas y las demás entidades otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio. (Congreso de Colombia. (14 de enero de 2021). Disposiciones en materia de vivienda y hábitat. [Ley 2079 de 2021]. DO: 51.557).

Ahora bien, retomando el tema coyuntural y central de este trabajo, el cual recae sobre el Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020, por medio del que se solicita a la ANT estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, al considerar que la legalidad en la tenencia de la tierra, concretada en la celebración de contratos de uso en predios baldíos inadjudicables al interior de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, constituye una herramienta fundamental para disminuir presiones sobre estas áreas, contribuir al control de la “deforestación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas” (Acuerdo 118, 2020).

Al mismo tiempo, el acuerdo es claro en determinar la imposibilidad de adjudicar a favor de los campesinos las áreas determinadas como “sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénegas” (Congreso de Colombia. (18 de junio de 2018). Criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan. otras disposiciones. [Ley 1900 de 2018]. DO: 50.628), conforme con lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. Por lo tanto, la ANT se vio en la necesidad indispensable de determinar los mecanismos que permitan la regulación de la administración y el otorgamiento de derechos de uso sobre los precitados baldíos. Según el acuerdo:

La relación con la reglamentación para el uso en baldíos inadjudicables en playones o sabanas comunales, se había estipulado el adelantamiento previo del procedimiento agrario de deslinde con el fin de darle claridad jurídica a los predios objeto de reglamentación. Sin embargo, la ANT encuentra que en ciertos casos, dicha actuación administrativa es innecesaria y engorrosa, afectando la eficacia en la aplicación del instrumento, razón por la cual, con el fin de realizar una administración adecuada de los bienes baldíos de la nación, se considera que es suficiente para reglamentar su uso, la existencia de una zonificación y ordenamiento ambiental expedida por la respectiva autoridad, que genere certidumbre sobre la naturaleza de los predios o territorios, sumada a la inexistencia de terceros que aleguen un derecho para reglamentar su uso. (Acuerdo 118, 2020)

5 Conclusiones

En primer lugar, el contrato evidencia que la ANT podrá otorgar derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables, “conforme con el ordenamiento general y específico contenido en los actos administrativos que zonificaron y ordenaron las reservas forestales” (ANT, 2018, p. 1); según el uso, deberá orientarse al desarrollo de actividades asociadas al aprovechamiento forestal sostenible. El acto administrativo del contrato deberá contar con datos específicos y cláusulas que obligan al beneficiario a facilitar la ejecución de proyectos de interés público.

Ahora bien, para el problema jurídico propuesto en un principio el cual se preguntaba: ¿cuáles son las características jurídicas del contrato de derecho de uso implementado en 2018 como mecanismo para regular los bienes baldíos inadjudicables de la Nación? Se determinó que sus características son:

- De tipo real, su perfeccionamiento se realiza con la entrega del predio.
- Principales, pues no necesita de otro para existir.
- Son a título gratuito, cuando el sujeto no posea para el otorgamiento un capital superior a 250 SMLMV (Salario Mínimo Legal Mensual Vigente) o parcialmente gratuito, cuando el patrimonio supere los 250 SMLMV, sin exceder los 700 SMLMV.
- Siempre van a tener un plazo, puesto que los contratos de uso no podrán ser inferiores a un año o superiores a diez, según las actividades que desarrolle el usuario.
- Son contratos unilaterales, al perfeccionarse, nacen a la vida jurídica las obligaciones para el usuario.
- Son de mera tenencia, dado que el usuario es consciente que va a ser uso de predios inadjudicables y, por lo tanto, no tienen ninguna expectativa de adquirir dominio sobre el inmueble.
- Son contratos que se celebran sobre cosas no fungibles y de cuerpo cierto, es decir, se celebran respecto a un predio determinado.

Adicionalmente a ello, se pudo determinar que estos contratos deben cumplir con una finalidad: otorgar y reglamentar la administración de los baldíos inadjudicables; en otras palabras, cuentan intrínsecamente con un objetivo esencial de garantizar el derecho fundamental del acceso a la tierra. De ese modo, los contratos de derecho de uso se componen de requisitos y formalismos que se deben llevar a cabo para que nazcan a la vida jurídica las

obligaciones, derechos y efectos. Esto significa que ostentan unos presupuestos que impactan profundamente en el derecho de tierras colombiano. La jurisprudencia poca participación ha tenido respecto al tema de estudio, por lo que la ley ha sido llamada a regularizar estas situaciones.

En conclusión, el marco del análisis jurídico sobre la adjudicación de baldíos y los contratos de uso de la tierra es un tema nuevo y vigente que debe ser explorado desde la adecuada implementación de los Acuerdos, hasta los beneficios en términos cuantitativos y sociales, porque se debe precisar que esta modalidad contractual y sus características pueden acortar a abrir mayormente la brecha en el acceso a la tierra.

6. Referencias

- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2018). Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018. [Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2020). Acuerdo 118 del 24 de marzo de 2020. Diario Oficial No. 51.318. [Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2020). *Inicio*. Obtenido de <https://www.agenciadetierras.gov.co/>
- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2017). Resolución 2562 del 15 de junio de 2018. Diario Oficial No. 50.632. [Por la cual se adiciona la Resolución 740 de 2017 en materia de acceso a tierras para asociaciones campesinas, organizaciones comunitarias y otras formas de economía solidaria]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2018). *Asignación de derechos de uso*. Obtenido de <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/ADMTI-P-012-ASIGNACION-DERECHOS-DE-USO.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia . Bogotá, D.C., Colombia .
- Aurarobayo. (2015). *Análisis problemática de la tenencia de la tierra en Colombia en el contexto de REDD+*. Obtenido de Uso del suelo y Cambio Climático: https://aurarobayo.wordpress.com/2015/08/09/analisis-problematica-de-la-tenencia-de-la-tierra-en-colombia/#_ftnref2
- Benavides, M. A. (2020). *El régimen de administración de las islas, islotes y cayos de la Nación- Caso de las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo [Tesis]*. Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Cabrera, L. (2018). Evolución de los modelos jurídicos aplicados en la formalización de la propiedad rural, en particular en el proceso de titulación de baldíos rurales en

Colombia. *Derecho y Políticas Públicas*, 20(28), 1-20.
<https://doi.org/10.16925/2357-5891.2018.02.02>.

Cala, E. B. (2020). *Adjudicación de bienes baldíos a campesinados en zonas no focalizadas: un análisis desde la función social del Gobierno Nacional Colombiano*. [Tesis de grado]. Universidad Católica de Colombia.

Congreso de Colombia. (26 de mayo de 1873). Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. [Ley 84 de 1873]. DO: 2.867.

Congreso de Colombia. (11 de febrero de 1931). Sobre adjudicación de baldíos en la Sierra Nevada de Santa Marta y por la cual se dictan otras disposiciones. [Ley 25 de 1931]. DO: 21.619.

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1936). Sobre régimen de tierras. [Ley 200 de 1936]. DO: 23.388.

Congreso de Colombia. (31 de diciembre de 1944). Régimen de tierras. [Ley 100 de 1944]. DO: 25.759.

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1946). Adjudicación de terrenos baldío. [Ley 97 de 1946]. DO: 26.327.

Congreso de Colombia. (17 de enero de 1959). Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. [Ley 2 de 1959]. DO: 29.861.

Congreso de Colombia. (15 de mayo de 1959). Autorización a la Caja Colombiana de Ahorros y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación, y otras disposiciones. [Ley 20 de 1959]. DO: 29.949.

Congreso de Colombia. (15 de diciembre de 1961). Sobre reforma social agraria. [Ley 135 de 1961]. DO: 30.691.

Congreso de Colombia. (26 de enero de 1968). Modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria. [Ley 1 de 1968]. DO: 30.691.

- Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. [Ley 160 de 1994]. DO: 41.479.
- Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011). Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.
- Congreso de Colombia. (18 de junio de 2018). Criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. [Ley 1900 de 2018]. DO: 50.628.
- Congreso de Colombia. (30 de julio de 2020). Normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. [Ley 2044 de 2020]. DO: 51.391.
- Congreso de Colombia. (14 de enero de 2021). Disposiciones en materia de vivienda y hábitat. [Ley 2079 de 2021]. DO: 51.557.
- Contraloría General de la República. (2003). *Acumulación de predios baldíos en la Atillanura colombiana*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Corella, A. (1996). Breve historia de la Reforma Agraria en Colombia. *Revista de Ciencias Agrícolas*, 53-68.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (7 de diciembre de 1995). Sentencia C-595. [M.P.: Carlos Gaviria Díaz].
- Díaz, A. (2017). *La tensión entre la reforma rural integral y la Ley Zidres 1776 de 2016*. [Tesis de grado]. Universidad Católica de Colombia.
- Fajardo, D. (1999). Colombia: Reforma Agraria en la solución de conflictos armados. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, 23, 45-59.

- Franco-Cañas, A. M., y de los Ríos-Carmenado, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119.
- García, J. F., Ferro, J. G., Herrera, J., Flórez, J., y Gómez, P. (2015). *Contexto socio-histórico segunda mitad del siglo XX: Estado, partidos, conflictos y modelos de desarrollo [Diapositivas]*. Obtenido de <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2013/08/presentacic3b3n-siglo-xx-ferro.pptx>
- Gutiérrez, F., y Marín, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿en el fondo cuál es el problema? *Análisis Político*, 31(92), 18-38. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095>.
- Heshusius, K. (2005). *Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia [Tesis de maestría]*. Bogotá, D.C.: Universidad de Los Andes.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos [ILSA]. (2015). *Adjudicación de predios baldíos: mecanismos para el acceso a la tierra*. ILSA.
- Kalmanovitz, S., y López, E. (2002). *La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Obtenido de Banco de la Republica de Colombia: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra255.pdf>
- Mendoza, Á. T. (2017). *¿Acumulación irregular de tierras adjudicadas como baldíos? Dudas ante la expedición de la Ley Zidres y su posible disonancia con lo acordado en La Habana. [Tesis de grado]*. Universidad Católica de Colombia.
- Núñez, R. (2017). *El alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017 en la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC [Tesis]*. Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Pabón, N. (2020). *Análisis/Ley de Vivienda y Hábitat reforma y adiciona varias normas*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/ley-de-vivienda-y-habitat-adiciona-y-reforma-varias-normas-551664>

- Parra, A. M. (2017). *Retos en la implementación de la reforma rural integral de paz. [Tesis de grado]*. Universidad Católica de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de diciembre de 1974). Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811 de 1974]. DO: 34.243.
- Presidencia de la República de Colombia. (3 de diciembre de 1994). Reglamentación del Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. [Decreto 2664 de 1994]. DO: 41.627.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de mayo de 2017). 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*. [Decreto Ley 902 de 2017]. DO: 50.248.
- RTVC Sistema de Medios Públicos. (2015). *Joyas de la Corona: la lucha por hacer una Reforma Agraria en Colombia*. Obtenido de RTVC: <https://www.rtv.gov.co/noticia/joyas-de-la-corona-la-lucha-por-hacer-una-reforma-agraria-en-colombia>
- Sanmiguel, E. (2017). *Ley Zidres: ¿reforma agraria o vía libre a la adjudicación irregular de baldíos? [Tesis]*. Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Segrelles, J. A. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: obstáculo principal para una paz duradera y democrática. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), 409-433. <http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.62486>.
- Tobasura, I., y Rincón, L. F. (2007). La protesta social agraria en Colombia 1990-2005: génesis del movimiento agrario. *Revista Luna Azul*, (24), 42-51.
- Unidad Investigativa. (2018). *Nuevas reglas para uso de baldíos inadjudicables desata controversia*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/nuevas-reglas-para-el-uso-de-los-baldios-inadjudicables-desata-una-controversia-249136>

Velásquez, J. C. (2017). Planteamiento de la cuestión agraria en la historiografía agraria colombiana: 1936-2016. *Borradores Departamento de Economía*, (74), 1-22.

Villaveces, J., y Sánchez, F. (2015). *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia [Tesis]*. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.