

MARÍA DEL PILAR  
GARCÍA PACHÓN  
(Editora/compiladora)

# LECTURAS SOBRE DERECHO DE TIERRAS

TOMO IV

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Lecturas sobre derecho de tierras. Tomo IV / Jorge Eduardo Camargo Carvajal [y otros] ; editora/compiladora María del Pilar García Pachón. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020. 460 páginas : gráficos, mapas ; 24 cm.*

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587904000

1. Restitución de tierras -- Aspectos jurídicos -- Colombia 2. Propiedad de la tierra -- Aspectos jurídicos -- Historia -- Colombia 3. Propiedad de la tierra -- Aspectos jurídicos -- Historia -- Brasil 4. Propiedad de la tierra -- Aspectos jurídicos -- Historia -- Perú 5. Tierras baldías -- Aspectos jurídicos -- Colombia 6. Derechos de los indígenas -- Aspectos jurídicos -- Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

348.4 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

julio de 2020

ISBN 978-958-790-400-0

© 2020, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (EDITORA/COMPILADORA)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen

Composición: Precolombi EU-David Reyes

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ\*

YEHISON FERNANDO VARGAS MORENO\*\*

*El Decreto 578 de 2018 y los procesos de  
reconocimiento de dominio rural*

## SUMARIO

Introducción. I. La promoción del acceso a la tierra. A. Entre 1886 y 1991. B. En la Constitución de 1991. C. Algunos obstáculos para la promoción del acceso a la tierra rural. II. Descripción del Decreto 578 de 2018. A. Modificaciones normativas del Decreto 578. B. Requisitos de predios para ser cobijados por el Decreto 578. C. Procedimiento que se debe seguir para lograr los objetos del Decreto 578. Conclusiones. Bibliografía.

## RESUMEN

Desde la especialidad del denominado derecho de tierras o derecho agrario, la ciencia jurídica tiene en Colombia un gran reto para evitar los conflictos sociales que puedan surgir al distribuir la superficie territorial rural entre quienes la desean y se consideran aptos para explotarla, y quienes la poseen materialmente, por el incesante crecimiento de la demanda de nuevas tierras disponibles para explotación agraria o pecuaria, las necesidades también crecientes de recursos naturales no renovables y la obligación constitucional de conservación natural para garantizar el desarrollo sostenible de la Nación.

Pese a que el país ha reconocido la importancia de cerrar la brecha de la pobreza rural y generar los factores para evitar la migración hacia las ciudades de quienes tienen vocación para desarrollar actividades agropecuarias, y ha intentado implementar políticas y legislación para enfrentar estos problemas, hoy persiste la necesidad de garantizar la sostenibilidad alimentaria de una población creciente y satisfacer los anhelos económicos

---

\* Abogado, magíster en Derecho de los Recursos Naturales; docente y miembro del Grupo de Investigación del Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad Externado de Colombia, y Procurador Agrario y Ambiental de Boyacá. Correo electrónico: alvarohcardona@hotmail.com.

\*\* Doctor en Filosofía de la Religión del Seminario Anglicano Internacional de Virginia (EE.UU.) y Candidato a magíster en Derecho Procesal y Probatorio de la Universidad de Boyacá; actualmente se desempeña como enlace territorial de la Organización Internacional para las Migraciones, Agencia de Naciones Unidas del Programa de Formalización de la Propiedad Rural de la ANT. Correo electrónico: yehisonfernandovargasmoreno@gmail.com

que traen consigo mayores presiones para disponer de más áreas para la explotación agropecuaria.

En un afán por formalizar las tenencias y posesiones de predios rurales con antecedentes registrales que se inician con una falsa tradición, y que han puesto en evidencia la enorme informalidad en la titularidad del dominio o propiedad sobre la propiedad rural, el Estado expidió el Decreto 578 de 2018 generando con ello muchas susceptibilidades que ameritan un análisis con el fin de orientar una posición jurídica unívoca. Y es aquí donde surge el objeto de este artículo elaborado a cuatro manos entre quien debe impulsar los procesos administrativos de formalización apoyando las responsabilidades que en tal materia corresponden a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y quien debe velar por la defensa de los intereses de los campesinos desde el Ministerio Público. Eso sí, sin la pretensión de declarar agotado el debate, pero en cambio aportando elementos desde su experiencia para un mejor análisis.

#### PALABRAS CLAVE

Bienes baldíos, adjudicación administrativa, campesinos, conflictos sociales, derecho agrario, derecho de tierras, dominio privado, dominio público, tierras.

#### ABSTRACT

From the specialty of the denominated Land Law or Agrarian Law, legal science has a great challenge in Colombia to avoid social conflicts that may arise when distributing the rural territorial surface between those who want it and can exploit it, and those who possess them materially, due to the incessant growth in demand for new lands available for agricultural or livestock exploitation, the growing needs of non-renewable natural resources and the constitutional obligation of natural conservation to guarantee the sustainable development of the Nation.

Although the country has recognized the importance of closing the rural poverty gap and generating the factors to prevent migration to the cities of men who have a vocation to develop agricultural activities and has tried to implement policies and legislation to address these problems. Today, there is still a need to guarantee the food sustainability of the population and

satisfy the economic desires of a growing population, which brings with it greater pressures to have more areas for agricultural exploitation.

In order to formalize the holdings and possessions on rural properties with registration records that begin with false tradition, which have evidenced the enormous informality in the ownership of the domain or property over the rural property, the State issued Decree 578 of 2018, which generates many susceptibilities that merit analyzing and guiding a unique legal position. And there arises the purpose of this four-hand article between who must promote the formalization administrative processes supporting the responsibilities that in this matter correspond to the National Land Agency (ANT) and who must ensure the defense of the interests of the farmers from the Public Ministry. Of course, without the presumption of declaring the debate exhausted, but instead providing elements from their experience for a better analysis.

#### KEYWORDS

Vacant goods, administrative adjudication, farmers, social conflicts, agricultural law, land rights, private domain, public domain, land.

#### INTRODUCCIÓN

Es evidente que procurar un acceso equitativo a la propiedad rural productiva ha sido una de las tareas más difíciles a las que se ha debido enfrentar el Estado colombiano. Cada gobierno ha intentado sin éxito implementar una reforma rural agraria (actualmente reforma rural integral). Aún muchos campesinos transforman el suelo rural para producir alimentos sin tener certeza respecto de la titularidad del dominio sobre sus predios, con lo cual se ha retrasado el pleno cumplimiento del artículo 64 de la Constitución Política. De forma que no puede ser ajeno al derecho de tierras o derecho agrario<sup>1</sup> el reto de estudiar y plantear formas que eviten los conflictos sociales que

---

1 Respecto de las definiciones de derecho agrario o de tierras cfr. A. H. CARDONA GONZÁLEZ (2018a: 447-452).

puedan surgir al distribuir la superficie territorial rural, y reconocer los antiguos derechos de posesión.

La situación de inseguridad jurídica respecto de los predios se agravó cuando la Corte Constitucional sentó el lineamiento jurisprudencial iniciado con los alcances de la Sentencia T-488 (Corte Constitucional, 2014), que si bien enfatiza en el respeto de la propiedad privada e igualmente de la propiedad pública de la Nación, precisa que, de existir en los procesos judiciales indicios que permitan inferir la probabilidad de que se trata de un bien de la Nación, bien porque tenga destinación específica para cumplir un fin normativo o social, o porque sencillamente no se demuestre que aún no se ha despojado del dominio, debe esclarecerse primero esa situación antes de proceder con las sentencias dentro de los procedimientos de pertenencia. Tal imperativo, reconozcámoslo, absolutamente lleno de sentido común, como quiera que los juzgados y tribunales civiles no impedian el reconocimiento de la propiedad por la vía de la posesión, se constituyó en un obstáculo para cumplir con el fin esencial del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios, pues hizo más complejos, y con razón, los procesos judiciales de pertenencia por medio de los cuales se estaban definiendo las posesiones basadas en falsas tradiciones, complicando con ello la tarea administrativa de clarificación de predios para descartar que fueran baldíos y a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)<sup>2</sup>.

De conformidad con el panorama catastral colombiano, actualizado en 2014 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2020a), “el área geográfica del país es de 114 millones de hectáreas, mientras que el área catastral es de 101,6 millones de hectáreas, de las cuales el 99,6% es decir 101,2 millones de hectáreas está conformado por áreas rurales”. De lo cual

---

2 Por solo poner un ejemplo de esta situación, la Procuraduría Judicial II Agraria y Ambiental de Tunja, una de 33 en todo Colombia, entre 2016 y 2019 presentó 328 solicitudes de clarificación de propiedad ante la ANT. Todas surgieron de la situación generada por las oficinas de registro de instrumentos públicos de Boyacá, cuando en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 1579 de 2012 suspendieron las inscripciones de las sentencias proferidas en procesos de pertenencia. De ahí que la ANT esté desbordada en su capacidad operativa para atender en todo el territorio nacional las solicitudes o necesidades de clarificar si un predio es o no baldío.

se deduce que estamos atrasados en definir el catastro, en precisar qué bienes ya salieron del dominio de la Nación, cuáles son baldíos adjudicables, adjudicar los aún disponibles para la producción agraria, y clarificar la propiedad privada. Por ende, la reforma rural integral aún está por ejecutarse.

Se dice frecuentemente que en Colombia el mayor problema de la tierra rural es su inequitativa distribución (Oxfam International, 2020), y parece que se trata de un fenómeno histórico pues, como señala Kalmanovitz (2010: 218), al igual que “otros países colonizados por España, Colombia se caracterizó por una distribución inicial de las tierras y otros recursos económicos realizada de acuerdo con criterios de casta, en una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos”. Sin embargo, nos parece pertinente advertir que aunque estamos de acuerdo en que ese es un grave problema, no lo es en cambio el de la ocupación material; es decir, el problema es de reparto, pues en la práctica una gran parte del suelo rural nacional está ocupado de manera formal, y otra, también importante, de manera informal (p. ej., falsa tradición). Para enfatizar todavía más nuestra afirmación deben considerarse estas cifras:

Entre 1903 y 2012 el Estado adjudicó 60 millones de hectáreas baldías a personas naturales y jurídicas, y a comunidades indígenas y afro, lo que representa más de la mitad de la superficie nacional, que suma 114 millones de hectáreas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2020).

Aunque no es fácil hallar cifras certeras del porcentaje de ocupación del suelo rural dado que la mayoría de los estudios se centran en la problemática que surge de la concentración de la tierra, comparar el porcentaje de personas con mayores o menores extensiones de tierras rurales permite tener una cifra aproximada de la ocupación total. Por ejemplo: aproximadamente el 86,3% de los propietarios posee 8,8% de la superficie con propiedades de menos de 20 hectáreas; el 10,7% tiene 14,6% de la superficie con propiedades de entre 20 y 100 hectáreas; el 2,6% tienen 14% de la superficie con propiedades de entre 100 y 500 hectáreas, y el 0,4% tiene el 62,6% de la superficie con propiedades de más de 500 hectáreas (Oidhaco, 2013: 3). Al respecto también cabe reseñar las cifras y conclusiones del economista J. Quemba (2018: 32-35).

Entonces, sobre la base de que el problema no es la ocupación material de tierras sino la manera como se reconoce o no la titularidad formal, y cómo puede ser objeto de procesos administrativos de formalización por el Estado, surge el interés de precisar cómo las prescripciones del Decreto 578 de 2018 pueden contribuir a solucionar esta situación. Y este problema no es ajeno al resto del mundo: “La informalidad en la tenencia de la tierra es una problemática global. Sólo 30 por ciento de los derechos de la propiedad en el mundo está formalizado, es decir que 70 por ciento de los predios son informales” (Moreno, 2019).

## I. LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA TIERRA

Como afirma Contreras Pantoja (2019: 331) “... la ordenación del territorio rural no es una discusión zanjada, sino un constante proceso evolutivo que seguirá cambiando conforme a las realidades geográficas, culturales, sociales y económicas de las regiones”. Probablemente por esa necesidad de cambio de enfoque en la denominada hasta la Constitución Política de 1991 reforma rural, se ha concebido ahora como Reforma Rural Integral (RRI), que en los términos del párrafo 13 de los considerandos del Decreto Ley 902 de 2017,

... busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Como se verá, la promoción de acceso a la tierra ha pasado de leyes sustantivas que fortalecieron el papel administrativo del Estado con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y luego con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), a leyes procesales como la Ley 1561 de 2012 que consolidaron el papel judicial. Pero más relevante es que, en tal marco, de los pocos procesos administrativos encaminados a ejecutar esa transformación estructural que se contemplaba en la normatividad antes del Decreto Ley 902, se pasó a diez, entre los cuales se destaca el de

formalización de la propiedad, que junto con el de adjudicación de baldíos o tierras expropiadas, es el que más recursos administrativos y esfuerzos emplea actualmente la ANT.

#### A. ENTRE 1886 Y 1991

Para empezar a tratar verdaderamente la problemática de la distribución de la tierra rural en Colombia, la cual, en palabras de Londoño Ulloa (2017: 47a): "... se cimentó sobre un modelo que privilegió el reconocimiento de la propiedad a partir del cumplimiento de ciertas ritualidades", es necesario saber cómo se transformó la Constitución de 1886. Para describir en qué momento quedó atrás esa concepción y el Estado empezó a transitar por las reformas normativas agrarias, es apropiado traer a colación la reseña de F. Mayorga (2016a) en la que describe cómo surgió ese momento y cómo se avizoraron las dificultades de basar una reforma agraria en la distribución tanto de las tierras baldías como de las expropiadas:

El siglo XX vio aparecer el nacimiento de los conflictos que generó la llamada cuestión agraria, que cobraron particular vigencia en Cundinamarca y en el Tolima, en casos como los de la hacienda El Chocho y la hacienda Tolima. La controversia se generó por el enfrentamiento de los propietarios, que alegaban su título de propiedad inscrita para obtener la defensa del Estado, y los colonos que, aunque no tenían documento legal alguno, invocaban la posesión que habían mantenido en un determinado espacio geográfico como factor de la defensa de su derecho. Una vez asumió el poder, el presidente Alfonso López Pumarejo reunió un comité de expertos, entre los cuales figuraron los abogados rosaristas Eduardo Zuleta y Antonio Rocha, para que prepararan el proyecto que andando el tiempo se convirtió en la Ley 200 de 1936, conocida con el nombre de Ley de tierras. En ese estatuto se daba prioridad a la posesión material sobre la posesión escrita. Sin embargo, la Ley 200 no tuvo los resultados que se esperaban, en parte por la falta de voluntad política de gobiernos posteriores para darle a la institución de la propiedad el sentido que la reforma constitucional de 1936 le había otorgado, en clara contraposición con las viejas normas del Código Civil decimonónico entonces, como hoy, vigente.

Fue, entonces, una reforma a la Constitución Nacional de 1886 la que permitió empezar a fraguar la reforma en la administración de las tierras rurales.

Y fue con la Ley 200 de 1936 con la que, además, se pretendió aplacar los conflictos sociales sobre la tierra rural, sometiéndolos al régimen jurídico nacional. Era una estrategia con la que se buscaba menoscabar la insatisfacción social. Dicho de otra manera, esta regulación pretendía someter mediante leyes la utilización económica del suelo rural, la clarificación del dominio y la posesión de baldíos (Arboleda Ramírez, 2008: 104).

La Ley 135 de 1961, Ley de reforma agraria, tampoco brindó una solución al problema agrario (Mayorga, 2016b), pues también pretendió

[...] reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal<sup>3</sup>.

Pero fue más una formalidad legal para ratificar lo normado por la Ley 200 de 1936, salvo por la importancia de introducir la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

## B. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Actualmente el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia define el marco de acción estatal y social para adelantar la denominada Reforma Rural Integral (RRI), y prescribe, básicamente, que corresponde al Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra rural, pero suministrándoles los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica, todo con el objeto final de mejorar su ingreso y calidad de vida.

A partir de la asamblea Nacional Constituyente de 1991, órgano que discutió y aprobó la actual Constitución Política, se comenzó a avizorar la necesidad de acompañar el acceso a la propiedad de la tierra rural con apoyo

---

3 Artículo 1.º de la Ley 135 de 1961.

para su usufructo. Precisamente en ese sentido la Corte Constitucional (1995) terminó por aceptar:

... si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad.

Aunque probablemente este último aspecto aún esté muy rezagado, tal como lo advierte el coordinador del Gobierno Nacional para los encuentros de La Habana con las FARC que desembocó justamente en el denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, "... la mayoría de los avances en materia de pobreza que ha experimentado la ruralidad en los últimos años responde a programas de tipo social que no han estado acompañados por estrategias enfocadas en promover la inclusión productiva" (De la Calle, 2019: 313b).

Por lo tanto, para satisfacer el mandato constitucional incluido en el artículo 13 de la Constitución Política de garantizar a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la titularidad de la tierra en condiciones de igualdad material o sustantiva, el Estado acoge a los campesinos como sujetos de especial protección con derechos constitucionales, (Corte Constitucional, 2012a). A pesar de las políticas agrarias implementadas por los gobiernos, aún con el sano objetivo de democratizar el acceso a la propiedad rural, los campesinos colombianos continúan sumidos en condiciones de pobreza e indignidad inadmisibles. En consecuencia, no es extraño que, en cumplimiento de su papel de salvaguardar la integridad y supremacía de la Constitución Política<sup>4</sup>, la Corte Constitucional justifique la adopción de acciones afirmativas que permitan una exigibilidad material de los

---

4 El primer párrafo del artículo 241 de la Constitución Política establece que, dentro de lo ordenado para la Rama Judicial del poder público, a la Corte Constitucional se le confía "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en [sus] estrictos y precisos términos".

derechos de los hombres del campo (Corte Constitucional, 2015) lo cual, a su vez, como ya lo había expuesto en otra sentencia, implica un tratamiento privilegiado de su relación con la tierra tendiente a:

... establecer una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que [...] la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social... (Corte Constitucional, 2002).

Contando con el marco normativo definido por el artículo 64 de la Constitución Política, la Ley 135 de 1961 fue reemplazada por la Ley 160 de 1994, y fue esta la que, con el objetivo de identificar qué predios eran de propiedad del Estado, cuáles eran los que estaban indebidamente ocupados (lo cual suponía un inventario del territorio rural que nunca se ha levantado hasta hoy) y encaminar acciones para su recuperación con el fin de adjudicarlos, estableció los siguientes procedimientos administrativos: 1. La clarificación, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y 2. La extinción del derecho de dominio.

### C. ALGUNOS OBSTÁCULOS PARA LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA TIERRA RURAL

La historia de la ruralidad ha estado ligada a los derechos que se tienen sobre ella, y de manera relevante el de la propiedad (Londoño Ulloa, 2017: 50b), por lo cual es apenas natural que todos los problemas del campo pasen por la relación que tiene quien la transforma con el fundo que trabaja y que le brinda su sustento.

Pero también ha sido permanente reflejo de las precarias condiciones de la inmensa mayoría de quienes trabajan la tierra. De acuerdo con Zuleta (2018), el sector agropecuario debería ser el nuevo petróleo del país, sin embargo, hoy en día los pobladores del área rural son evidentemente más pobres que los de su contraparte urbana. Por ejemplo, en 2017 la pobreza extrema en el campo superó en más de tres veces la de las ciudades (15,4% frente al 5,0%), aspecto que también se refleja en la educación, pues el porcentaje de adolescentes entre los 15 y los 19 años que terminaron la primaria

fue casi 10 puntos porcentuales mayor en el área urbana que en la rural (De la Calle, 2019: 309a). Son también esas condiciones de baja autoestima, poca educación y escaso acceso a la capacidad de decisión las que han impedido que se facilite la formalización de los derechos sobre los predios rurales ocupados por los campesinos. De ahí que en la Sentencia C-077 de 2017) la Corte Constitucional haya subrayado que las tres dimensiones del derecho de acceso a la tierra para los campesinos y los trabajadores rurales comprenden: 1. La garantía de seguridad jurídica; 2. El acceso a los bienes y servicios que les permitan realizar sus proyectos de vida, y 3. El acceso a la propiedad de la tierra a través de los mecanismos necesarios.

Otro problema que debe enfrentar la promoción del acceso a la tierra es la realidad topográfica del territorio, lo cual no es de poca monta. Irónicamente, al momento de legalizar las posesiones actuales la riqueza ambiental constituye una dificultad.

En pocas palabras, se podría asegurar que Colombia está conformado prácticamente en su totalidad por montañas, bosques, extensas zonas planas dedicadas a la agricultura o ganadería o zonas de conservación ambiental, en donde está restringido el desarrollo de nuevas construcciones (IGAC, 2020b).

Lamentablemente también los niveles de violencia e inseguridad tradicionales constituyen un obstáculo para el éxito de los programas de formalización de la propiedad rural.

[...] el principal impacto del conflicto armado sobre la tenencia de la tierra “es la sustitución del control estatal por los grupos armados irregulares”, quienes desplazaron al menos a la mitad del campesinado de las regiones bajo su dominio, en muchos casos para entregarles esas tierras a terceros, y además subordinaron los derechos de propiedad a la tributación (Reyes, 2020).

Ya a finales del siglo XX, matizada por la influencia de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, se podía probar ampliamente la estrecha relación entre las tierras campesinas, es decir, la informalidad, y la necesidad de los grupos armados ilegales de ampliar las áreas de cultivos para producir drogas internacionalmente prohibidas con alto valor de mercado, lo cual impactó con violencia el campo (Reyes Posada, 2016).

Las herencias y las compraventas han hecho que cambien las tierras campesinas y el número de propietarios o poseedores. La tierra se ha dividido entre los hijos de cada generación, fracturando la propiedad, de forma que la propiedad que antes pertenecía a una persona hoy se reparte entre varias, lo que ha llevado, incluso, a lo que actualmente se denomina minipropiedad. Las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) no son respetadas, pero, ¿cómo hacerlo garantizando que sirvan como mecanismo para la dignificación? (USAID, 2019).

## II. DESCRIPCIÓN DEL DECRETO 578 DE 2018

Como ya se expresó, dadas las implicaciones que trajo consigo la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, en 2018 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 578 procurando tomar medidas adicionales a las del Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se tomaron las primeras para la implementación de la Reforma Rural Integral y se definió el procedimiento de formalización. En este caso las medidas se concentraron en modificar las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, crear la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, asignar a esta última la función de “Verificar las matrículas inmobiliarias que identifican registralmente los predios rurales y proponer las acciones a que haya lugar”, y, finalmente, definió los derechos para tenedores en falsa tradición.

No podríamos continuar desarrollando este ensayo sin antes recordar los fines del registro inmobiliario: el primero es transferir los derechos reales inmobiliarios, es decir, que el certificado de registro por sí solo no constituye plena prueba de dominio; al respecto la Corte Suprema de Justicia (1986) ha señalado:

La prueba de dominio de un bien raíz está constituida por el título. Cuando el demandante ha adquirido el bien por compra, su título de dominio no puede ser otro que la copia auténtica de la escritura correspondiente, con la nota de registro del caso. El certificado del registrador se limita a demostrar que la inscripción de la escritura está vigente; que el comprador del bien todavía es dueño del mismo.

El segundo es publicar la transferencia de los derechos reales sobre inmuebles, cumpliendo con la divulgación de la información, ya que cualquier persona puede acudir a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente y verificar la historia de cualquier inmueble. Y es que el certificado de registro no siempre tiene un fin constitutivo de dominio, sino de publicidad, es decir, dar a conocer los derechos reales (Velásquez Jaramillo, 2008: 366a). Y en tercer lugar, sirve de solemnidad ya que, como otros actos jurídicos, sin el registro no se puede hablar de la existencia de derechos de dominio sobre inmuebles (Velásquez Jaramillo, 2008: 366b). Según lo dispuesto en el Código Civil (arts. 1435 y 2434, 756 inc. 2 y 2652 respectivamente) en los casos de hipoteca, usufructo y uso, se exige escritura pública e inscripción en el registro correspondiente.

Continuando con la descripción del Decreto 578 de 2018, es importante destacar que terminó definiendo los bienes bajo falsa tradición como aquellos que cuentan con título y modo respecto de actos de dominio incompleto, que provienen de alguno de los derechos reales señalados en el Código Civil. El decreto también incluye la denominación del dominio incompleto que adopta reiteradamente la Superintendencia de Notariado y Registro, y que hallamos incluida en la Consulta 1477 de 2014 emitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de la siguiente manera:

El dominio incompleto se puede determinar por varios aspectos, dentro de los cuales encontramos la falsa tradición y la posesión inscrita (*sic*). La falsa tradición es la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble. Existen varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan la compraventa de derechos y acciones, adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable); mejoras, posesión, enajenación de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota, venta de cosa ajena, remate de derechos y acciones, entre otros. La falsa tradición tiene como características, que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como: enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir servidumbres, propiedad horizontal, entre otros (ICBF, 2014: 2).

¿Qué es la formalización de predios rurales? Para responder este interrogante, necesario para comprender lo que se viene expresando, resulta afortunada la

precisión que hace C. Ceballos Varela (2016: 20), basada en su investigación sobre desarrollo rural:

El concepto de formalización debería asociarse más con aquellas situaciones jurídicas que se presentan sobre un predio privado, es decir, un terreno que salió del patrimonio del Estado definitivamente por la expedición de un título originario de aquél, o una cadena de títulos traslaticios del dominio que se consolida en cabeza de un particular, pero, este particular la ha descuidado permitiendo que un tercero ejerza en ella actos de señor y dueño; o voluntariamente, la transfirió a un tercero sin el cumplimiento de las formalidades legales; o simplemente, nunca registró el título de propiedad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Público (ORIP).

Para lograr entender los propósitos del Decreto 578 consideramos necesario tener en cuenta algunos antecedentes: en primer lugar debemos remontarnos al Decreto 1250 de 1970, por el cual se adoptó el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, que establecía en su artículo 7.º que el folio de matrícula inmobiliaria constaría de seis columnas, la última de las cuales estaría destinada a "... la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio"; en segundo lugar, debemos recordar que el Decreto 1250 fue derogado

"por la Ley 1579 de 2012 que pasó a ser el nuevo Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se dispuso que la inscripción de falsa tradición sólo procederá en los casos contemplados en el Código Civil y las leyes que así lo dispongan, y determinó que en la matrícula inmobiliaria se emplearía la calificación '[...] 06. Falsa tradición: para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio'".

Los antecedentes normativos descritos permiten observar que la falsa tradición es un problema que afecta a los poseedores de los predios que se encuentran inscritos en folios abiertos para identificarlos, pero sin las formalidades que exigen las normas para la plena y formal tradición, por lo que es necesario tener claridad respecto de la definición para buscar con eficacia una solución integral (jurídica y material) a esta dificultad.

De acuerdo con lo anterior, los propósitos del Decreto 578 surgieron relacionados con las dificultades administrativas y judiciales para acceder a la tierra. Aunque en la promoción radial y televisiva realizada por el Gobierno Nacional con ocasión de la sanción del Decreto 578 se haya anunciado que la Superintendencia estaba formalizando predios, eso sólo generó una tergiversación de lo que realmente es la falsa tradición y, por supuesto, una desinformación entre las comunidades campesinas, lo cual no contribuyó a su buen recibo entre los destinatarios.

Es muy importante dejar en claro que con la expedición de dicho decreto no quedan formalizados los predios rurales bajo falsa tradición, sino que lo que realmente establece es la obligación de la Superintendencia de Notariado y Registro de adelantar un estudio de títulos que (si se reúnen los requisitos anotados en un capítulo posterior) determine la existencia de un titular de derecho real de dominio en aquellos predios cuyo folio de matrícula inmobiliaria, en su anotación n.º 1, nace de la denominada falsa tradición. Estudio que debe cumplir con la segunda regla establecida en la Ley 160 de 1994 en su artículo 48 que precisa que debe ser un título no originario expedido por el Estado e inscrito con anterioridad al 5 de agosto de 1974, fecha de entrada en vigencia de dicha ley.

#### A. MODIFICACIONES NORMATIVAS DEL DECRETO 578

El Decreto 578 de 2018 introdujo modificaciones relacionadas expresamente con la organización administrativa, la nomenclatura y las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro así: a) le adicionó a las funciones que ya tenía asignadas la de verificar las matrículas inmobiliarias que identifican en el registro inmobiliario los predios rurales, y b) consecuente con lo anterior, le permite a esta entidad adelantar los trámites a que haya lugar para expedir los actos administrativos tendientes a identificar y declarar la cadena de tradición de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, y la existencia de titulares de eventuales derechos reales sobre predios rurales.

Para el cumplimiento de estas nuevas atribuciones se requiere verificar que los derechos reales se ejerzan sobre fundos rurales que no superen el rango mínimo de la UAF, y que las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria se hayan realizado con anterioridad al 5 de agosto de 1974; además, que pese a la falsa tradición se le haya dado tratamiento público de

propiedad privada al bien, que dichos títulos estén inscritos de acuerdo con lo señalado en el artículo 665 del Código Civil, y que su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato.

Tampoco serán objeto del estudio mencionado los predios rurales que cuenten con medidas cautelares adoptadas en procesos de restitución de tierras, de extinción del derecho de dominio y los que se encuentren ubicados en zonas de resguardos indígenas, comunidades negras o en parques nacionales naturales. Esto se validará con la manifestación bajo la gravedad de juramento del interesado, expresada en la misma solicitud. Por supuesto la norma contempla que dicha manifestación se haga sin perjuicio de que la delegada de tierras requiera a las entidades que considere pertinente a efectos de que le certifiquen que el municipio dentro del cual está ubicado el predio no se superpone, total o parcialmente, con estas zonas.

Como se criticará varias veces en este artículo, esta nueva función que se asigna a la Superintendencia de Notariado y Registro sólo procede ante petición de parte, lo cual es un absurdo por la innegable condición económica de la mayoría del campesinado colombiano, pero, además, por cuanto es una tarea que se puede tornar compleja pues habrá casos en los que el solicitante del estudio no tenga a su disposición la suficiente información requerida por la oficina de registro de instrumentos públicos (siendo esencial el número de folio de matrícula), forzándolo, como sucede en la práctica, a aportar escrituras públicas sin número de matrícula inmobiliaria. Situación que seguramente impedirá que el solicitante se quede sin los beneficios para determinar si existe o no el antecedente de propiedad privada que pretende el decreto. En la nueva norma se mantiene la misma situación previa, la presunción de ocupar un predio como posible baldío. Y esto desincentivará aún más la formalización.

Insistimos en que el objeto del decreto en estudio no es formalizar predios rurales, y mucho menos los que superen la UAF. Aunado a lo anterior, pese a que por más de cien años el país ha intentado solucionar los problemas relacionados con la tenencia de la tierra en busca de una verdadera reforma rural integral, incluyendo la estrategia de la formalización de los predios ocupados y transformados, su intención no ha dado los frutos esperados.

## B. REQUISITOS DE LOS PREDIOS PARA SER COBIJADOS POR EL DECRETO 578

Conforme al contenido del Decreto 578 de 2018, para adelantar el trámite administrativo con el fin de precisar la tradición de predios rurales con folio de matrícula inmobiliaria abierto se exigen los siguientes requisitos:

a) Procede sólo para predios rurales que no superen el rango mínimo de la UAF. Cabe entonces recordar que la extensión de la UAF:

... se determina según la zona relativamente homogénea en el país. Si se hace una distribución estadística de las UAF definida en las resoluciones vigentes, tomando promedios municipales, se encuentra que existe una distribución proporcional de municipios y rangos entre UAF 4,5 y 238 hectáreas en 1.067 municipios del país y 21 municipios presentan UAF mayores a 238 hectáreas, siendo 1.600 hectáreas el tamaño más grande (Mejía Alonso y Mojica Flórez, 2015: 37).

b) Procede sólo para predios en los que se descarte que haya habido desplazamiento forzado, engaño o testaferrato. La verdad es que mientras no se implemente un sistema de información fiable que no dependa sólo de las anotaciones de acciones o querellas inscritas en las matrículas inmobiliarias, con relación a estas situaciones, este requisito es inane.

c) Procede cuando los antecedentes registrales provienen de la falsa tradición o son los señalados en el artículo 665 del Código Civil.

d) Procede para predios que se hallen dentro de las denominadas zonas de implementación, que la misma Superintendencia definirá atendiendo a las necesidades del país<sup>5</sup>. De tal manera que el avance a otras áreas del territorio nacional depende de que estos procesos administrativos progresen en las zonas de implementación; es decir, es un proceso gradual. Nos preguntamos: ¿qué pasará con las solicitudes de campesinos en zonas no definidas?

---

5 Mediante la Resolución n.º 3422 del 6 de abril de 2018 el Superintendente de Notariado y Registro determinó la creación del comité para definir y priorizar las zonas para la implementación de las funciones asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro.

e) Aunque no es exactamente un requisito, la norma dejó como opción que el interesado podrá aportar la documentación que permita la ubicación geográfica del predio, incluyendo certificados catastrales, planos, recibos de pagos de impuestos y otros.

Sin el lleno literal de los requisitos expuestos no se podrá acreditar la calidad de sujeto de aplicación de los beneficios que menciona la norma analizada. Muchas personas ejercen posesión sobre predios rurales, confiados en acreditar su propiedad legítima con un simple documento privado, no formalizado, como la usual “carta-venta” que posiblemente dejó su abuelo, o un familiar fallecido, sin la información primordial para su identificación jurídica y catastral, limitando las posibilidades futuras para el actual poseedor de convertirse en propietario de derecho real. Por lo que la demanda de los servicios de la Superintendencia de Notariado y Registro aumentará enormemente.

### C. PROCEDIMIENTO QUE SE DEBE SEGUIR PARA LOGRAR LOS OBJETOS DEL DECRETO 578

Con posterioridad a la expedición del Decreto 578 de 2018, y como es propio en Colombia donde se volvieron costumbre las normas complementarias<sup>6</sup>, la Superintendencia de Notariado y Registro expidió la Resolución 4209 de 2018 por la cual se adopta el procedimiento para tramitar la verificación de las matrículas inmobiliarias que identifican un determinado predio rural. Sin embargo, 22 días después fue necesario que se expidiera otra Resolución, la 4721, para ajustar lo que presuntamente se había estudiado juiciosamente.

Por supuesto, este procedimiento se debe solicitar y tramitar ante la Superintendencia, específicamente ante su delegada para la protección, restitución y formalización de tierras, y se espera que culmine con la expedición de un acto administrativo que identifique su cadena de tradición

---

6 El procedimiento se podría haber incluido de una vez en el decreto, con lo cual habría contribuido con la seguridad jurídica que es tan apreciada por la mayoría de los campesinos por las especiales condiciones económicas que soportan. Y con mayor razón, como quiera que fue necesaria otra resolución expedida veinte días después, para precisar los aspectos meramente de trámite.

de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, y la existencia de titulares.

El procedimiento es el siguiente: en primer lugar, el interesado debe presentar su solicitud a través del formato dispuesto para ello, que podrá obtener de dos maneras: a) impreso, adquiriéndolo en la Superintendencia o en las oficinas de registro de instrumentos públicos, en las notarías cercanas a su domicilio o en las unidades móviles de registro, o b) descargándolo y diligenciándolo en la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro. El formulario se debe radicar directamente ante la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, ante las oficinas de registro de instrumentos públicos, en las unidades móviles de registro, o remitirlo por correo certificado o al correo electrónico dispuesto para ello. En caso de que un mismo interesado necesite radicar la solicitud referente a varios predios, debe hacerlo en formatos separados.

Aquí nace una de las principales críticas que se hacen al alcance de la norma analizada: es absurdo que el trámite se inicie forzosamente por petición de parte, pues ello no corresponde al propósito de una RRI, sino que debería iniciarse de oficio por la Superintendencia, y más todavía cuando no ha existido una buena cadena de custodia, ni se ha dado traslado a toda la información del antiguo sistema que llevaban las oficinas de registro del país; a lo que se suma que desde la creación de la Superintendencia de Notariado y Registro en 1970, y de las oficinas de registro en 1974, los llamados calificadores de los actos y negocios jurídicos de la época no eran personas idóneas para realizar los estudios necesarios y darle la calificación correspondiente al estatuto registral, ni determinar si en efecto los documentos que se sometían a su escrutinio, como medios para trasladar el dominio, eran compraventas reales. Si así hubiera sido hoy contaríamos con fieles anotaciones de los antecedentes de propiedad privada que desvirtuarían la falsa tradición y harían innecesaria la actual presunción de predio baldío que tanto está costando al país.

En segundo lugar, la entidad receptora debe efectuar una verificación previa; esto es, una vez radicada la solicitud la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras debe proceder a efectuar una revisión previa, dentro de los diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la recepción. Esta revisión tiene por objeto establecer que el inmueble cumple con varios requisitos: a) que tenga su número de

matrícula inmobiliaria o, en su caso, la documentación pertinente que permita su ubicación en el registro inmobiliario; b) que el predio no supere el rango mínimo de la UAF vigente; c) que el predio posea falsa tradición y que esta no se haya originado en violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato; d) que en la información registral del predio aparezcan inscripciones de medidas cautelares por existencia previa de procesos de restitución de tierras, de extinción del derecho de dominio, y e) que el predio rural esté ubicado en zonas de resguardos indígenas, comunidades negras o al interior de parques nacionales naturales.

En tercer lugar, si existe improcedencia de la solicitud por falta de los requisitos señalados, la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, comunicará mediante oficio esta circunstancia al interesado. Aunque contra esta decisión no procede recurso alguno, creemos que nada impide que al subsanar los requisitos se pueda volver a radicar la solicitud, obligando con ello a la autoridad administrativa a tramitarla. Pero también advertimos otro riesgo allí, pues no se prevé qué hacer en caso de que cuando el campesino vuelva a radicar la petición ya se hayan declarado otras zonas de implementación y a estas se les esté dando la prioridad para los trámites.

En cuarto lugar, si procede la solicitud se debe verificar la cadena tradicional del predio con anterioridad al 5 de agosto de 1974, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes reglas: se estudiará el folio de matrícula inmobiliaria y, derivado de ello, se podrán solicitar los antecedentes registrales a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, con el fin de corroborar la información que se encuentre en ella, y si existen inconsistencias en las anotaciones y/o complementaciones. En el evento de predios que no tengan folio de matrícula inmobiliaria en el sistema actual, pero que cuenten con datos de registro en los libros del antiguo sistema, se debe solicitar a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente que remita los respectivos documentos que sirven de antecedentes. En este caso la oficina de registro tiene un término no mayor a ocho días para remitir los antecedentes registrales. En caso de que no reposen allí, la oficina debe remitir la solicitud a la oficina donde reposen, la cual debe responder en el mismo término con que contó la que inicialmente recibió la petición. Es necesario anotar que no siempre los registros inmobiliarios se localizan en su totalidad en las escrituras o libros del antiguo sistema,

debido a que en algunos municipios donde actualmente hay oficina de registro de instrumentos públicos, por diferentes causas no existen, originando inseguridad jurídica para el campesino y para el Estado. Sin embargo, el solicitante puede aportar la documentación necesaria que tenga en su poder o que haya hallado en su búsqueda, toda vez, que algunos poseedores o propietarios afanados por acceder a los diferentes subsidios, créditos y demás beneficios que ofrece la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o el Banco Agrario, realizan su propia previa investigación.

En quinto lugar, una vez la Superintendencia Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras recibe de la oficina de registro de instrumentos públicos la información, procede a elaborar un análisis jurídico de la tradición del predio objeto de solicitud, y a verificar la existencia de derechos reales, siempre y cuando, como se ha mencionado, estén debidamente inscritos con anterioridad al 5 de agosto de 1974, y se haya dado al bien el tratamiento público de propiedad privada. Para acreditar que un predio tiene la característica de propiedad privada se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos traslaticios debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, que para la época de la expedición de la Ley 160 correspondía a veinte años, es decir, a partir del 5 de agosto de 1974. Por supuesto la prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la Ley 160 de 1994 no es aplicable respecto de fundos agrarios no adjudicables (hoy, p. ej., los parques nacionales naturales), o que estén reservados o afectados para servicio o uso público.

Este estudio lo deben desarrollar profesionales del derecho con amplia experiencia en lecturas y análisis de folios de matrículas inmobiliarias, y con capacidad para determinar la situación jurídica del inmueble sometido a escrutinio, lo que implica la revisión detallada de todas sus anotaciones, la verificación de la(s) inscripción(es) del dominio, e incluso si el inmueble presenta gravámenes o medidas cautelares, por ejemplo, hipotecas, usufructo, anticresis, pactos de retroventa, embargo, prohibiciones de venta u otros.

La culminación del trámite se da cuando de la verificación se concluye la existencia de derechos reales, ante lo cual se expide el acto administrativo que así lo declare. Además, este acto administrativo se debe pronunciar

si, con la verificación en el folio de matrícula inmobiliaria o en los libros del antiguo sistema, se determina también la falta de existencia del folio de matrícula inmobiliaria, lo que hace que se ordene al registrador de instrumentos públicos competente su apertura, incluyendo en el campo de complementación toda la información consignada en el acto administrativo, adicionando el traslado de los actos jurídicos registrados en los libros del antiguo sistema a que hubiere lugar indicando los efectos publicitarios de la decisión. Si sólo se modifica el folio de matrícula inmobiliaria se debe adicionar el antecedente de propiedad privada, lo cual no formaliza el predio pero sí amplía su tradición, facilitando el inicio de las acciones judiciales por la vía del proceso de pertenencia (Código General del Proceso) o, en su defecto, por la del proceso especial prescrito en la Ley 1561 de 2012; estas acciones sí formalizan, sanean, la falsa tradición y titulan el predio sobre el cual se ha venido ejerciendo la posesión material, obviamente, desvirtuando definitivamente la calidad de baldío como lo señala la Sentencia T-488 de 2014. Con esto último una vez más se confirma que el Decreto 578 de 2018 no titula ni formaliza predios rurales, sino que es un trámite que termina apoyando al campesino.

Por el contrario, si, como consecuencia del estudio descrito, no se cumplen las condiciones ya indicadas, o se establece que sólo se cumplen en parte del predio, en el acto administrativo que motiva tales circunstancias se debe ordenar comunicar lo resuelto y la devolución de los documentos que acompañaron la solicitud o que apoyan la decisión.

Sea que se concluya o no la existencia de derechos reales, si nos atenemos a lo que expresa la Resolución 4209 de 2018 contra el acto administrativo que hemos venido describiendo procede únicamente el recurso de reposición; aunque, si la decisión es tomada por la Superintendencia Delegada, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debería proceder también el recurso de apelación ante el superintendente de notariado y registro.

Aunque está previsto en la norma analizada que una vez asumido el estudio formal de la solicitud, el término para adoptar la decisión final no debe ser superior a veinte días hábiles, no podemos dejar de precisar que los términos previstos para dar cumplimiento a este trámite procesal pueden no cumplirse debido a la falta de personal de la Superintendencia, la espera de respuestas por las oficinas de registro, la verificación de la documentación

aportada por el solicitante y demás tramitología. Creemos que puede ser clara la norma y posiblemente garantista, pero no cumple con su objeto, ni con los principios procesales de celeridad, concentración de la prueba, impulso oficioso y prevalencia del derecho sustancial.

Se habrá podido notar que el decreto no abrió la posibilidad para que una entidad administrativa diferente a la ANT entre a formalizar predios rurales.

Debería ser una preocupación de la política pública y de la agenda nacional la escasez de la tierra rural, cada vez más evidente por las divisiones materiales de los predios, por la identificación de nuevas áreas ambientalmente protegidas o por el aumento de las existentes, las ampliaciones de los cascos urbanos y otros fenómenos antrópicos. No en vano hasta la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 incorpora en sus consideraciones el factor de la “escasez de tierra disponible”.

#### CONCLUSIONES

La primera conclusión es reconocer que en mayor o menor medida el Estado ha intentado por varias vías realizar una I que beneficie al campesino tenedor o poseedor. En Colombia es frecuente desconocer los avances económicos y sociales, y los éxitos en el cumplimiento de las leyes. Somos más propensos a reconocer lo que nos hace falta como sociedad que a registrar lo que se ha logrado. Y el derecho de tierras no escapa a esta característica. Sin embargo, no ha obtenido los resultados esperados y cada vez más el campesino en condición de informalidad sobre los predios que ocupa se siente vulnerado por el desconocimiento de su anhelo, y especialmente por los obstáculos que las normas y los funcionarios le imponen para poder llegar a ser un verdadero titular del derecho real de dominio. El aplazamiento de enfrentar valerosamente de una vez por todas la distribución del área total nacional para la producción agropecuaria ha agravado su solución. Por ejemplo, ahora hay que reversar la composición de las UAF en muchísimas partes del territorio nacional porque, por no contar con instrumentos eficaces para frenar el fraccionamiento de las extensiones rurales, miles de predios están por debajo de estas y, por supuesto, es imposible asegurar una vida digna a los campesinos, que sí son propietarios, pero en condición de pobreza extrema y que se agrava. Otro problema es la invasión de actividades productivas no agropecuarias en áreas con gran potencial productivo: los

predios recreacionales o campestres, problemática que merece también una investigación.

Sin embargo, somos críticos respecto de lo que se pretende veladamente con el Decreto 578 de 2018, por cuanto: i) disfraza la incompetencia del Estado para administrar un registro público de títulos sobre propiedad inmobiliaria, y es incapaz de ponerlo a tono con un mecanismo de progresividad territorial mediante la declaratoria de zonas de implementación, limitando el acceso sólo a las peticiones de parte, y ii) pretende interponerse de alguna manera en el papel que deben cumplir los jueces, su capacidad probatoria y su rol como determinadores de los derechos ciudadanos.

La segunda conclusión es la necesidad de redireccionar la formalización de la propiedad rural. “Por nuestra ubicación geográfica contamos con suelos de diversas vocaciones de uso” (IGAC. 2020c), así que debemos considerar la potencialidad de uso como un factor decisivo a la hora de tomar decisiones sobre formalización; no para impedirla, desconociendo los inalienables derechos del hombre del campo, sino para ordenar en favor de su dignificación el uso y aprovechamiento del territorio. Si de verdad apostamos a la seguridad alimentaria, debemos trabajar desde la formalización y las adjudicaciones de baldíos o predios expropiados, por un mejor uso del suelo agropecuario. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) publicada en 2017 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 78,2% del área total rural nacional se dedicó a la actividad pecuaria, y tan solo un 7,3% a la actividad agrícola (*La República*, 2019). Según esta misma fuente, el área total cultivada fue de 5.901.363 hectáreas.

También se debe dejar sentado que el saneamiento de la falsa tradición que predomina en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios rurales colombianos no es garantía para que el campesino acceda a la tierra y demuestre la propiedad privada, sino que se requiere un estudio de títulos o de cadena traditicia para demostrar la propiedad privada del fundo. La Nación debe tener certeza de cuántos baldíos de tierra productiva aún no están ocupados, y de cuántos dispone para repartir, garantizando la propiedad. De ahí la necesidad de comprender que para lograr el objetivo esencial del Decreto 578, la calidad del estudio de títulos en que se base debe ser exhaustivo a fin de determinar la existencia o no de antecedentes de propiedad privada, y con ello acelerar los procesos administrativos ante la ANT de formalización o de adjudicación.

Finalmente, queda demostrado que aunque el Decreto 578 de 2018 pretende ser una respuesta eficaz para garantizar el acceso a la tierra para el campesino aún tiene varios defectos: i) debe ser considerado como una herramienta complementaria que facilite el acceso de los campesinos a las tierras, por lo que las demás deben ser revisadas para ser articuladas; ii) se debe revisar la falta de celeridad del procedimiento que trae consigo, y iii) debe permitir que la Superintendencia de Notariado y Registro adelante de oficio el trámite, pues de otra manera se limita el acceso para el campesino, en su mayoría de pocos recursos si el trámite normativo sólo puede iniciarse por solicitud de parte exigiendo que sea este quien demuestre que el predio que ha transformado tiene la calidad de propiedad privada, aunque afectado por falsa tradición, y en consecuencia descarte la calidad de baldío.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARBOLEDA RAMÍREZ, P. B. “La concepción de la propiedad privada contenida en la Ley de tierras de 1936”, en AA.VV. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 38, n.º 108, Medellín, Universidad de Medellín, enero-junio de 2008.
- CARDONA GONZÁLEZ, A. H. “Baldíos desde la perspectiva de patrimonio nacional y la eficaz protección ambiental”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho de Tierras*, t. II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- CEBALLOS VARELA, C. *Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural-El caso de Leiva, Nariño*, tesis, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2016.
- CONTRERAS PANTOJA, D. F. “La ordenación del territorio rural a partir de los instrumentos de planificación: ¿una discusión zanjada o en construcción?”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho de Tierras*, t. III, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. “Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico”, 2020, disponible en [<http://www.centro-dememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/tierras.html>], consultada el 11 de enero de 2020.

DE LA CALLE, H. *Revelaciones al final de una guerra*, Bogotá, Penguin Random House, 2019.

IGAC. “Tan solo el 0,3 por ciento de todo el territorio colombiano corresponde a áreas urbanas: IGAC”, *Noticias*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020, disponible en [<https://igac.gov.co/noticias/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-areas-urbanas-igac>], consultada el 11 de enero de 2020.

ICBF. Concepto n.º 7 del 19 de enero de 2017, disponible en [[https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto\\_icbf\\_0000007\\_2017.htm](https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000007_2017.htm)], consultada el 13 de enero de 2019.

KALMANOVITZ, S. *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá, Taurus Historia y Universidad Tadeo Lozano, 2010.

*La República*. “Los cultivos de mayor participación son los agroindustriales con 34,7%”, *La República*, sección Actualidad, mayo 17 de 2019, disponible en [<https://www.larepublica.co/economia/segun-encuesta-nacional-agropecuaria-el-area-total-cultivada-fue-de-5901363-en-2017-2863085>], consultada el 11 de enero de 2020.

LONDOÑO ULLOA, J. E. “Acceso a tierras y formalización para legalidad. Apuesta de paz territorial”, en AA.VV. *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

MAYORGA, F. “La propiedad territorial en Colombia”, *Credencial*, sección Historia, octubre de 2016, disponible en [<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-propiedad-territorial-en-colombia>], consultada el 12 de enero de 2020.

MEJÍA ALONSO, M. F y J. MOJICA FLÓREZ. *Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colombia*, Bogotá, Oxfam, Ediciones Aurora, Editorial Nomos, 2015.

MORENO, I. “El 60 por ciento de los predios rurales en Colombia no está formalizado: Banco Mundial”, *Semana Rural*, sección Historias, octubre 18 de 2019, disponible en [<https://semanarural.com/web/articulo/banco-mundial-asegura-que-mas-de-la-mitad-de-colombia-cuenta-con-predios-informales/1192>], consultada el 15 de enero de 2020.

OIDHACO. *Tierra en Colombia: entre despojo y negocio. Presentación de la situación actual de una problemática al centro del conflicto*, Bruselas, 2013.

OXFAM INTERNATIONAL. “Radiografía de la desigualdad: distribución de la tierra en Colombia”, 2020, disponible en [<https://blogs.oxfam.org/es/blogs/17-07-04-radiograf%C3%ADa-de-la-desigualdad-distribuci%C3%B3n-de-la-tierra-en-colombia/index.html>], consultada el 12 de enero de 2020.

QUEMBA, J. “Informalidad laboral en el sector rural colombiano”, *Econógrafos*, n.º 124, Bogotá, Escuela de Economía, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, 2018.

REYES, A. “Informe de Tierras”, en *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*, 2020, disponible en [<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/tierras.html>], consultada el 11 de enero de 2020.

REYES POSADA, A. *La reforma rural para la paz*, Bogotá, Debate, 2016.

USAID. “En una propiedad de antes, hoy hay hasta diez predios”, entrevista con Margarita Domínguez, promotora comunitaria del Piloto de Formalización Masiva, Programa de Tierras y de Formalización Rural, 5 de agosto de 2019, disponible en [<https://usaidptdr.exposure.co/en-una-propiedad-de-antes-hoy-hay-hasta-diez-predios>], consultada el 10 de agosto de 2019.

VELÁSQUEZ JARAMILLO, L. G. *Bienes*, Medellín, Librería Jurídica Comlibros, 2008.

ZULETA, E. “El sector agropecuario debe ser el nuevo petróleo de Colombia”, *Palabras Mass*, Blog *El Tiempo*, 21 de noviembre de 2018, disponible en [<http://blogs.eltiempo.com/palabras-mass/2018/11/21/sector-agropecuario-nuevo-petroleo-colombia/>], consultada el 5 de enero de 2019.

## JURISPRUDENCIA

### CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-595 del 7 de diciembre de 1995, Expediente D-971, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia C-006 del 23 de enero de 2002, Expediente D-3596, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-644 del 7 de diciembre de 2012, Expediente D-8924, M. P.: Adriana María Guillén Arango.

Sentencia C-623 del 30 de septiembre de 2015, Expediente D-9344, M. P.: Alberto Rojas Ríos.

Sentencia C-077 de febrero 8 de 2017, Expedientes acumulados D-11275 y D-11276, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sentencia de noviembre 12 de 1986, M. P.: Eduardo García Sarmiento.