

El procedimiento administrativo de la agencia nacional de tierras para el acceso de los trabajadores agrarios a la tierra 2015 a 2020

The administrative procedure of the national land agency for the access of agricultural workers to land 2015 to 2020

María Teresa Lezcano Rodríguez¹ & Alexandra Bejarano Toro²

Universidad Libre de Colombia - Colombia



Para citaciones: Lezcano Rodríguez, M., & Bejarano Toro, A. (2023). El procedimiento administrativo de la agencia nacional de tierras para el acceso de los trabajadores agrarios a la tierra 2015 a 2020. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 15(31), 528-552. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.31-2023-4479>

Recibido: 03 de junio de 2023

Aprobado: 15 de agosto de 2023

Editor: Jorge Pallares Bossa. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2023. Lezcano Rodríguez, M., & Bejarano Toro, A. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

El objeto del presente artículo consiste en presentar las problemáticas con relación al acceso efectivo de la titularidad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios como parte de la responsabilidad del Estado, con respecto a los procedimientos administrativos aplicados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT); para lo cual se desarrollara tres ejes temáticos principales, i) descripción del procedimiento administrativo correspondiente para el acceso a la titularidad de la tierra dentro de la ANT, ii) el acceso efectivo de los trabajadores agrarios a la titularidad de la tierra, y, iii) acceso progresivo de los trabajadores agrarios. Sobre los cuales se logra determinar la existencia de un procedimiento administrativo específico para el acceso a esta titularidad, pero que presenta ciertas problemáticas que logre concretar con mayor facilidad la progresividad de este derecho.

Palabras clave: Titularidad de la Tierra; Acceso; Progresividad; Procedimiento Administrativo; ANT.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the problems regarding the effective access of land ownership by agricultural workers as part of the responsibility of the State, with respect to the administrative procedures applied by the National Land Agency (ANT); for which three main thematic axes will be developed, i) description of the corresponding administrative procedure for access to land ownership within the ANT, ii) effective access of agricultural workers to land ownership, and, iii) progressive access of agricultural workers. On which it is possible to determine the existence of a specific administrative procedure for access to this ownership, but which presents certain problems that manage to specify more easily the progressivity of this right.

Keywords: Land Ownership; Access; Progressivity; Administrative Procedure; NTA.

¹ Abogada, Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Católica de Colombia; Maestrante en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Profesional Universitario Grado 4, de la secretaria de Desarrollo Social de la Alcaldía de Chía, Cundinamarca, Colombia. mariat-lezcanor@unilibre.edu.co

² Abogada, Especialista en Responsabilidad Civil y del Estado de la Universidad de la Sabana; Maestrante en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Contratista de la secretaria Distrital de la Mujer, Bogotá D.C. jessicaa-bejaranot@unilibre.edu.co

INTRODUCCIÓN

Lo primero que debe ser considerado dentro de este planteamiento, es el desarrollo que ha tenido Colombia dentro de su construcción como nación, donde se presenta variedad de elementos que han definido el curso de su historia. Dentro de los cuales sobresale el acceso y distribución de la propiedad rural, dado que, según los últimos informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) el 75% del total del territorio colombiano es de carácter rural, por consiguiente la magnitud que representa este sector en el país lo convierte en un interés fundamental del Estado, no solamente con relación al alcance económico, sino también al social, cultural y político.

En este orden de ideas, la importancia del acceso y distribución de la propiedad de la tierra radica no solo por la extensión dentro del territorio nacional, sino también por el tipo de actividades económicas más representativas del país, que se enfoca en la extracción de recursos, dentro de los cuales está el agro, cada una de las cuales es inherente a la propiedad rural. En síntesis, este acceso y distribución adquiere una importancia relevante para el país, por dos causas principales, la primera de ellas su porcentaje de extensión con respecto del total del territorio nacional, y el segundo, con referencia a su rol para las principales actividades económicas que sustentan el desarrollo de Colombia.

Otro de los sustentos que realza la importancia de este acceso y distribución de la tierra, consiste en su papel dentro de las causas de los conflictos que se han materializado en Colombia, a tal punto que, se convierte en uno de los problemas estructurales que fueron tratados por las negociaciones de la Habana y que se concretan en el primer componente de los acuerdos de paz para el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre las extintas guerrillas de las FARC – EP y el gobierno nacional el 1 de diciembre del año 2016 en el Teatro Colón.

Con cada uno de los razonamientos desglosados en los párrafos anteriores se ha permitido evidenciar la importancia que actualmente tiene el acceso y distribución de la tierra para Colombia, ahora, se debe analizar las problemáticas que se presentan al respecto. Sobre ello, es necesario retomar el análisis que se realizó en referencia al conflicto armado del país, donde este tema se convirtió en una de las principales causas; lo cual permite colegir que el problema es la materialización de este acceso y distribución.

Esta materialización se puede reflejar en estadística como el índice de Gini que muestra el nivel de desigualdad de un país en cifras que van del cero (0) al uno (1), donde hay mayor desigualdad entre más cerca se esté del número (1), y que en el caso colombiano según información del Banco Mundial tiene en el registro del 2019 un total de 0,538, ocupando por consiguiente el segundo lugar en toda la región con mayor desigualdad. Lo anterior se refleja en el sector rural al

determinar la distribución que se tiene sobre la propiedad de la tierra, donde el 53% del total se encuentra bajo la propiedad del 1% de la población colombiana. La explicación que precede permite desarrollar las variables que inciden dentro de la problemática que sustenta esta investigación, por una parte el mencionado problema sobre la materialización del acceso y distribución de la tierra en el país, y por otra, el rol que debe asumir el Estado dentro de este escenario, lo que lleva a considerar las funciones por las cuales debe intervenir dentro de esta problemática; relacionadas con los propios fines constitucionales por los cuales surge el Estado, que para el caso colombiano se encuentran dentro del artículo segundo constitucional,

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política, 1991, art 2)

Artículo que pone de presente las condiciones bajo las cuales debe intervenir el Estado dentro de las diferentes relaciones que se presenta entre los actores de una sociedad, que para el caso que está bajo análisis consiste en promover la prosperidad general, elemento que indudablemente depende del desarrollo económico de la nación, y que como se ha mencionado dentro de este planteamiento el sector rural aporta considerablemente al respecto.

Por consiguiente, las variables que serán analizadas dentro de esta investigación consiste por una parte en la forma mediante la cual ha intervenido el Estado para lograr materializar el acceso y distribución de la propiedad de la tierra, donde se debe considerar las autoridades, procedimientos e instrumentos administrativos que se han desarrollado de cara a esta finalidad, con el fin de establecer su procedencia al respecto.

Por otra parte, se debe considerar las posibles consecuencias que se generen sobre la propiedad privada como derecho, dado que, conforme se ha mencionado dentro de las formas de solución a este problema del acceso y distribución de la tierra, se deberá establecer límites a este derecho que puedan concretar dicha materialización; dentro de este último elemento se debe traer a colación el principio de función social de la propiedad que permite facilitar la ponderación que se llegue a desarrollar entre estos principios.

Por consiguiente, esta problemática se centra en la aplicación de los principios sobre función social y bien común en materia de la propiedad rural en Colombia, junto con lo referente a la propiedad privada, concretamente en los instrumentos administrativos desarrollados por el Estado con la finalidad de materializar dicho acceso y distribución de la tierra, lo que invita a realizar un

análisis de la entidad que es creada con este fin, junto con sus correspondientes procedimientos en búsqueda de determinar la aplicación de estos principios, todo esto permite presentar la pregunta de investigación en el siguiente numeral.

Con base a la problemática mencionada dentro de los párrafos anteriores se tiene como pregunta de investigación para este trabajo, ¿Cuál es la forma en la que el Estado asume su responsabilidad en la titularidad de la tierra para los trabajadores agrarios dentro del ordenamiento jurídico colombiano desde el 2016?

A partir de la pregunta anterior, se debe considerar como objetivo general, establecer la forma en la que el Estado asume su responsabilidad en la titularidad de la tierra para los trabajadores agrarios dentro del ordenamiento jurídico colombiano desde el 2016. Y para el desarrollo de este mismo, se presenta como objetivos específicos, los siguientes:

- Describir la responsabilidad que tiene el Estado en la titularidad de la tierra dentro del ordenamiento jurídico colombiano
- Definir el contenido jurídico del carácter fundamental de los derechos de los trabajadores agrarios, específicamente el acceso a la titularidad de la tierra.
- Determinar la actuación administrativa adelantado por la Agencia Nacional de Tierras en el marco de su función para el acceso efectivo de los trabajadores agrarios a la titularidad de la tierra

La principal justificación dentro de esta investigación consiste en la importancia de verificar un efectivo cumplimiento de las funciones estatales, al considerar que el Estado contemporáneo tiene como principal finalidad responder por el bienestar de las personas, que se interpreta por el bien común y el interés general; para lo cual debe hacer un uso acucioso de cada uno de los medios necesarios para alcanzar estos objetivos, por consiguiente, se establece que existe una clara responsabilidad por cumplir cada uno de estos elementos.

Con base a lo anterior, la justificación de esta investigación radica en que uno de los componentes que permite el desarrollo del país, y por ende, lograr el bien común y el interés general, a partir del acceso y distribución a la propiedad de la tierra, al ser el tema donde convergen los principios para el buen funcionamiento de la administración, el acceso a la tierra y la función social de la propiedad privada; permitiendo establecer si los actuales procesos administrativos desarrollados por la Agencia Nacional de Restitución de Tierras, de cara a materializar el acceso y distribución de la propiedad de la tierra pondera efectivamente la función estatal para alcanzar el bien común, junto con el desarrollo económico y la función social de la propiedad privada.

Por consiguiente, esta investigación permitirá identificar los problemas del sector agrario de Colombia, a partir de un recorrido histórico que permita

comprender las razones que conllevan a la situación actual de esta problemática. Con el presente, trabajo se quiere lograr la unificación de normas para el fortalecimiento del sector agrario en Colombia con un enfoque territorial y que esté relacionado con el cumplimiento de la función social de la propiedad y así mostrar que existen herramientas legales que contribuyen a la protección y garantía de los sectores rurales, los cuales en su mayoría de veces son abandonados por el Estado.

Con la extinción de dominio como herramienta se podría conocer la ubicación de las tierras indebidamente trabajadas y las que se mantienen ociosas abandonadas por sus propietarios, constituye una necesidad para garantizar la seguridad alimentaria de la población, hacer cumplible las normas constitucionales, cuyo ánimo no es sancionatorio, sino prevenir y garantizar derechos fundamentales previstos en dicho cuerpo legal, que por su jerarquía es de obligatoria observancia

Así mismo, con la suscripción de los Acuerdos de Paz, el Estado colombiano se comprometió a entregar más de tres millones de hectáreas a los trabajadores rurales, de las cuales sólo se ha cumplido menos de la mitad. La extinción de dominio no abarca las tierras indebidamente trabajadas, a menos que afecte la función ecológica de la propiedad, pero conocer su existencia implica poder adoptar mecanismos alternos de extensión rural, asesoría técnica y accesos a tecnologías que pueden contribuir al desarrollo rural integral en beneficio de todo el pueblo colombiano.

Conocer los mecanismos de producción amigables con el entorno, las herramientas jurídicas y de participación ciudadana y adoptar medidas para la recuperación de las tierras ociosas o abandonadas, contribuye a la sostenibilidad económica y social del país. Finalmente, esta investigación se hace relevante no solo bajo una esfera de ampliación de conocimiento sino también con un enfoque social, que brindara a las personas herramientas jurídicas para el desarrollo de su hábitat y sus actividades agrarias, con el uso adecuado de los suelos y así generar mayor productividad en su sector y por consecuencia el fortalecimiento del sector agrario colombiano.

Conforme a los elementos que integran la problemática descrita, como también la pregunta de investigación y los objetivos planteados se presenta una investigación de carácter deductivo que permita en primer lugar abordar los conceptos generales que se presenta en relación al acceso a la titularidad de la tierra, y la forma en que puede intervenir el Estado dentro de las actividades económicas del país concretamente en su función de control al ordenamiento social de la propiedad rural de Colombia, que luego, van a permitir ser aplicadas en el caso específico del procedimiento administrativo adelantado por la Agencia Nacional de Tierras para determinar su relación con la efectividad de este acceso. Con el objeto de lograr desarrollar este tipo de investigación deductivo se hace necesario comenzar en primer lugar con una técnica para el

rastreo de fuentes bibliográfica dentro de las diferentes bases de datos que faciliten el acceso a diferentes fuentes que serán analizadas de forma cualitativa lo que permitirá tener la información suficiente con respecto de los elementos de esta investigación.

1. Responsabilidad del Estado en la titularidad de la tierra

Lo primero que debe ser analizado dentro de esta descripción consiste en determinar los elementos de la responsabilidad del Estado en la titularidad de la tierra, para lo cual, se debe establecer un contexto de la problemática, con el objetivo de contar con el panorama suficiente que favorezca dicha explicación.

1.1. Evolución de la problemática sobre el acceso a la tierra en Colombia

Al respecto, Colombia es un Estado que desde su independencia ha estado en la búsqueda del desarrollo y poder alcanzar el bienestar de las civilizaciones industrializadas, lo anterior ha producido un conflicto interno de naturaleza asimétrica y muy particular, tan solo al considerar los múltiples actores que se han configurado en el marco de este conflicto, pues, no solo son el Estado, las guerrillas, sino también grupos paramilitares, como actores directos en esta problemática; asimismo se presenta la existencia en este devenir de actores indirectos como grupos de empresarios, terratenientes y demás que indirectamente están inmiscuidos en el mismo³.

Para poder determinar cuál es el origen, es importante no adherirse a lo que manifiestan algunos autores al respecto, para quienes la violencia que actualmente sufre este territorio tiene sus orígenes en el año de 1948, aunque esta fecha es crucial en la historia del mismo es de gran relieve denotar que las condiciones que dan origen a este conflicto tiene sus raíces remotas al mismo momento de la conquista española, pues el exterminio de los indígenas y la expropiación que hacen los españoles no solo de los recursos sino de la misma

³ En reconocimiento del carácter cambiante del conflicto armado, de sus protagonistas y de sus contextos, el gmh identifica cuatro periodos en su evolución. El primer periodo (1958-1982) marca la transición de la violencia bipartidista a la subversiva, caracterizada por la proliferación de las guerrillas que contrasta con el auge de la movilización social y la marginalidad del conflicto armado. El segundo periodo (1982-1996) se distingue por la proyección política, expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, el surgimiento de los grupos paramilitares, la crisis y el colapso parcial del Estado, la irrupción y propagación del narcotráfico, el auge y declive de la Guerra Fría junto con el posicionamiento del narcotráfico en la agenda global, la nueva Constitución Política de 1991, y los procesos de paz y las reformas democráticas con resultados parciales y ambiguos. El tercer periodo (1996-2005) marca el umbral de recrudescimiento del conflicto armado. Se distingue por las expansiones simultáneas de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la crisis y la recomposición del Estado en medio del conflicto armado y la radicalización política de la opinión pública hacia una solución militar del conflicto armado. La lucha contra el narcotráfico y su imbricación con la lucha contra el terrorismo renuevan las presiones internacionales que alimentan el conflicto armado, aunado a la expansión del narcotráfico y los cambios en su organización. El cuarto periodo (2005-2012) marca el reacomodo del conflicto armado. Se distingue por una ofensiva militar del Estado que alcanzó su máximo grado de eficiencia en la acción contrainsurgente, debilitando, pero no doblegando la guerrilla, que incluso se re-acomodó militarmente. Paralelamente se produce el fracaso de la negociación política con los grupos paramilitares, lo cual deriva en un rearme que viene acompañado de un violento reacomodo interno entre estructuras altamente fragmentadas, volátiles y cambiantes, fuertemente permeadas por el narcotráfico, más pragmáticas en su accionar criminal y más desafiantes frente al Estado. (informe general basta ya del centro nacional de memoria histórica, 2014)

tierra, evidencia como la propiedad desde el siglo XVI fue el encendedor de todas las problemáticas sociales.

Así años después el deseo de los criollos por ser propietarios de las tierras coloniales y no depender de los parámetros establecidos en la corona es la condición primordial de la independencia, la cual no logró acabar con el problema de las tierras baldías y las grandes hacienda, pues los libertadores, y los grandes militares por lo hecho de la independencia adquirirían esta gran cantidad de tierras, promoviendo entre la clase mestiza desigualdades que aún operan en la actualidad⁴.

Las grandes hacienda como secuela de la colonia fue uno de los problemas que originó las innumerables guerras civiles presentadas en la nación durante todo el siglo XIX, el hecho de que los pequeños agricultores se vieran sometidos a tratos crueles y degradantes por los terratenientes y latifundistas, y su misma imposibilidad de adquirir propiedad sobre la misma tierra, encendía en ellos el espíritu rebelde que promovió varias de las guerras civiles del país, esta problemática junto con la poca expansión al interior del país o a zonas alejadas de las ciudades implicaba que los campesinos se sometiera a recibir salarios mínimos en referencia a los grandes.

Toda esta carga social del siglo XIX junto con la hegemonía conservadora que permitía la intervención de multinacionales y terratenientes en el maltrato de los campesinos, sometiéndose a condiciones inhumanas condiciona las semillas que generarían en el surgimiento de guerrillas que combatieran por la propiedad de la tierra y sobre todo en la distribución equitativa de la misma, de esta manera con los antecedentes de la década de los veinte y los treinta produjo que con el bogotazo y la arremetida de los conservadores como representantes de los grandes terratenientes, atacan indiscriminadamente a los campesinos por lo cual surgieron guerrillas liberales para su defensa; esta guerrillas tuvieron un lapso corto de subsistencia como guerrilla liberales, pues una vez unificado el poder a través del frente nacional, las guerrillas sobrevivientes a los tratados de paz con el general Rojas Pinilla, se establecen con ideologías netamente comunista, leninistas⁵, de la revolución cubana e

⁴ El desarrollo del conflicto armado ha tenido etapas diferenciadas en su intensidad y en su geografía, particularidades de los marcos políticos, así como otros procesos de carácter económico y social. A este respecto conviene observar la década de 1920 como una etapa en la cual comienza a tomar cuerpo una fase nueva en el desenvolvimiento de la sociedad colombiana, marcada por el ingreso de masivas inversiones norteamericanas, tal como en su momento lo percibieron varios autores, si bien todavía se encontraba encuadrada dentro de moldes del siglo XIX, que sufren mayores rupturas con la crisis de 1929. En los años 1920 a 1930 y desde la perspectiva del desarrollo capitalista de la sociedad colombiana se confrontan dos proyectos de sociedad: uno, afianzado en la valoración de la propiedad de la tierra y confrontado con la propuesta de construcción de una economía nacional apoyada en desarrollos industriales y en una sólida clase media rural. Este último proyecto, comenzó a manifestarse con nitidez a mediados de los años 1920 a través de dirigentes y pensadores de los dos partidos como fueron Carlos E. Restrepo y Alejandro López y tomaría fuerza en los años siguientes para dar sustancia a los gobiernos liberales, alcanzando su cenit entre 1932 y 1936 en los debates sobre las propuestas en torno a la que sería la Ley 200 de 1936. (Fjardo, 2014, p. 3)

⁵ Los intelectuales, académicos y politólogos pueden ver en la evolución y desarrollo de las FARC una dinámica que no es ajena a las organizaciones armadas de otros países que se encuentran en vías de desarrollo. Los países con fuerzas públicas débiles, pequeñas o de escasa capacidad, dejan un espacio vacío que es llenado por habitantes

incluso de movimientos subversivos indígenas y el surgimiento de grupos paramilitares como contenedores de la amenaza guerrillera, dieron las condiciones precisas para la consolidación asimétrica de este conflicto.

Con este sucinto análisis de la historia de Colombia se evidencia que desde la misma conquista y desde la constitución como estado nacional la titularidad y propiedad de la tierra es el la causa principal del actual conflicto colombiano, sobre todo en un contexto donde las grandes extensiones de tierras que son o bien sea del Estado o de grandes terratenientes no son productivas, mientras que los pequeños agricultores que en parcelas de dimensiones reducidas si producían la tierra demostraba la inequidad que ideológicamente produjo la entra en Colombia de las guerrillas comunistas.

Esta problemática que tanto se ha denunciado en la actualidad no tiene solución, más aún son nuevas al formas mediante las cuales se oprime al campesinado y se mantiene tierras de gran extensión sin producción, aunque los avances legislativas en la materia y la misma constitución establecieran un marco de protección al campesino y promovieron políticas mediante la cuales se promueve la explotación de la tierra y la manutención de la soberanía alimentaria, en la práctica no se ha manifestado su materialización. Toda vez que tanto como los grupos al margen de la ley limitarán al campesino, como la expansión de la construcción de vivienda, han producido que del 75% según el PUND de la tierra productiva de Colombia sean pocas las hectáreas que materialmente se dediquen a esto, manteniendo de esta forma la desigualdad que desde siempre ha existido en esta nación.

Por último es necesario entablar que para poder establecer verdaderamente que los acuerdos a los cuales se llegue en la ciudad de la habana, para que en verdad solucione el problema de la tierra como factor determinante la desigualdad del país y la violencia adyacente, la participación de las víctimas en las mismas es fundamental no sólo como aspecto de legitimidad para la transición, sino para que se conviertan en una población productiva que ayude a la consolidación de dichas políticas siendo una población que aprovechara las tierras dadas con la finalidad de lograr la distribución equitativa de la tierra.

violentos quienes disputan al Estado en esencia el monopolio de la tributación, pues es este su principal objetivo, se llega a él cuándo los habitantes violentos ya organizados han perfeccionado los mecanismo de apropiación de riqueza mediante el terror y la violencia. Los ciudadanos indefensos terminan pagando para sobrevivir. El Estado pierde progresivamente el monopolio de la fuerza y por ende el control territorial. Gracias a justificantes políticos, económicos o religiosos, este proceso depredador y de saqueo es justificado y si es publicitariamente bien presentado a la comunidad internacional en la medida que se pueda camuflar o asociar a corrientes ideológicas de amplia aceptación, especialmente si son de izquierda, como lo muestra el caso de las FARC, podría decirse que adquieren patente de corso. Si su propaganda difunde la búsqueda de ideales nobles o existe la posibilidad de culpar al gobierno de situaciones reprochables, no importa cuanta barbarie cometan, se justifican, adquieren respaldo y solidaridad. Los Estados débiles tienden a fracasar perdiendo incluso si no en todo el territorio sí en amplias zonas el monopolio de la ley, sobreviviendo gracias a que en amplias o importantes áreas mantienen algún tipo de control, pero el proceso avanza como una enfermedad que termina descomponiendo, fragmentando y debilitando de manera considerable, la economía, la convivencia y la paz de todos los ciudadanos, para luego convertirse en un problema para los países vecinos y luego en un problema internacional. (Pataquiwa, 2009, p.185)

1.2. Elementos de la responsabilidad del Estado en la titularidad de la tierra

Para el caso colombiano al momento de analizar la figura de la responsabilidad se debe considerar los tipos de responsabilidad aplicable dentro del ordenamiento jurídico colombiano, de este modo, se encuentra la responsabilidad administrativa que se encuentra dentro del artículo 90 constitucional, y la responsabilidad internacional del Estado. La primera de estas acepciones de la responsabilidad se declara en el marco de los procesos establecidos en la jurisdicción contencioso administrativo, mientras que en el caso de la responsabilidad internacional está supeditado a la norma internacional por la cual se configura dicha responsabilidad.

La explicación que precede tiene relevancia dentro de este tema, en razón a que con respecto a la titularidad de la tierra se da una conjunción al presentar por una parte elementos propios de la responsabilidad administrativa, como también al contar con elementos dados desde tratados internacionales en la materia. Por lo anterior, se debe establecer que para este objeto de estudio le son aplicable tanto elementos propios del orden jurídico nacional como componentes emanados de los tratados internacionales suscritos por Colombia; aspecto que debe ser considerado dentro de la descripción que se presenta a continuación de los elementos de la responsabilidad.

En este orden de ideas, al remitirse a los tratados generales sobre la responsabilidad se debe considerar la existencia de los siguientes elementos, daño antijurídico, conducta generadora, nexo causal, y bien tutelado⁶, en este sentido, se debe establecer dentro de la titularidad de la tierra, la forma en que se desglosan cada uno de ellos. Por consiguiente, al determinar el bien jurídico tutelado, se centra en la importancia o rol que tiene la propiedad privada para el Estado Social de Derecho, como motor de desarrollo que favorece el bienestar de toda la nación, de este modo, para el caso colombiano adquiere un mayor valor al considerar la propiedad rural (para esta investigación se denominada titularidad de la tierra); pues la mayoría del territorio nacional es rural, lo que da una mayor fuerza a su debida protección.

Ahora bien, al determinar la responsabilidad del Estado en esta materia se debe considerar que respecto de la conducta generadora al respecto consiste en la omisión de lograr un acceso y distribución de la titularidad de la tierra conforme a la necesidades productivas del país, lo que determina que el daño antijurídico consiste en la falta de acceso que tiene los trabajadores agrarios a este tipo de propiedad centrada no exclusivamente en el reconocimiento individual al respecto, sino también, en favorecer la consolidación de proyectos productivos. Cogiéndose de lo anterior que la responsabilidad del Estado radica en la

⁶ En este punto se debe considerar que estos elementos de la responsabilidad se presentan de forma general sin distinción de la rama del derecho que sea aplicable.

configuración de herramientas que permita o favorezca el acceso y distribución de la titularidad de la tierra sobre los trabajadores agrarios como forma de potenciar el desarrollo económico y el bienestar en la nación.

1.3. Rol del Estado en el acceso a la titularidad de la tierra de los trabajadores agrarios

Con respecto a lo explicado en los párrafos anteriores se puede evidenciar como desde el derecho administrativo al regular la forma en que actúa el Estado específicamente en relación a la rama ejecutiva, se logró identificar autores que muestran la importancia para determinar la formas en que regula y participa el Estado para que desde sectores de la economía agrícola se fomente el desarrollo económico del país, como lo expresa Cara (2011) con relación al aporte del derecho administrativo al derecho agroambiental.

Lo anterior permite sustentar efectivamente el desarrollo de varias fuentes en las cuales se sustenta la relevancia importante del derecho administrativo en el fomento de la economía del Estado, al lograr un uso adecuado de los recursos, medios, procedimientos y demás instrumentos por los cuales se logre un apoyo al crecimiento del país, como es el caso del sector rural, que a través de un análisis sobre las condiciones actuales de los procedimientos aplicados desde la agencia nacional de tierras, se identifican aquellos elementos que deben mejorar de cara a un adecuado acceso y distribución de la tierra.

En este sentido se debe considerar la función que desde Montesquieu (1845) al determinar la división del poder, establece con claridad la función por parte de la rama ejecutiva, al ser los encargados de regular y aplicar la ley. En este sentido, se evidencia que dentro de la actuación administrativa como esa materialización de la aplicación de la ley, es el escenario donde el Estado logra transformar la cotidianeidad de la sociedad, pues, por las decisiones que se toman se declaran derechos y obligaciones, con lo cual se concreta esa interacción del Estado con la sociedad. De forma específica, el desarrollo de política pública por medio de esta actuación administrativa está relacionada con el alcance de los fines constitucionales del Estado, en este sentido, se advierte que la materialización de lo que puede hacer el Estado para corresponder a las necesidades de la sociedad, se establece por medio de estas actuaciones.

Por consiguiente, al trasladar estos elementos a la titularidad de la tierra, en la cual se comprende la responsabilidad del Estado para lograr el acceso y distribución de la misma, en favor de los trabajadores agrarios como forma de alcanzar el desarrollo y el bienestar común; el papel de la actuación administrativa al respecto adquiere un rol relevante, pues por medio de este se logra que el Estado cumpla con estos planteamientos, aspectos que serán analizados dentro de esta investigación, pero que se sustentan en la responsabilidad ya descrita y en la comprensión de la importancia de la actuación administrativa como forma material de cumplir con estas obligaciones.

2. Alcance fundamental de los derechos de los agrarios

Después de comprender la responsabilidad que es imputada al Estado con relación a la titularidad de la tierra, se debe dar una explicación sobre la importancia que tiene dentro del desarrollo de esta responsabilidad su vinculación con relación a los derechos que tienen los trabajadores agrarios, pues, a pesar de la importancia que tiene esta titularidad para alcanzar el bien común, no se puede sustraer de ese mismo análisis el valor que tienen los derechos de los trabajadores agrarios en esta temática, y como ante el cumplimiento o el incumplimiento que genera el Estado se ven afectados igualmente. Por ende dentro de este numeral se hará una explicación de esta connotación.

2.1. Connotación fundamental de los derechos de los trabajadores agrarios

Conforme a la necesidad de evidenciar el alcance que tiene esta responsabilidad de la titularidad de la tierra en cabeza del Estado, se debe establecer en primer lugar los elementos que permiten evidenciar el carácter de fundamental con respecto a los derechos de los trabajadores agrarios. En ese orden de ideas, lo primero que debe ser considerado son los fundamentos teóricos que permitan obtener los argumentos por los cuales se genera este carácter de fundamental. Conforme lo anterior, es importante hacer mención de los elementos que sustentan la norma jurídica y específicamente lo relacionado a los derechos; de este modo, se hace necesario traer dentro de este análisis los postulados del profesor Douglas (2012) quien hace una explicación clara del desarrollo sobre las teorías de Hart, Dworkin, y Duncan, quienes establece la relación entre reglas y principios.

De este modo, sobre la Teoría del Derecho entre Hart y Dworkin en el cual se estipula que, el orden jurídico está básicamente integrado por reglas o por normas pero y por principios (Duglas, 2012, p. 356). Con estos principios se hace una interpretación del Derecho en donde al momento de solucionar los conflictos o problemas se debe contemplar la aplicabilidad de normas y principios, lo que termina al generar una mayor comprensión de la realidad que el derecho desea transformar.

Lo anterior se nutre aún más con la claridad de la dicotomía que es presentada por Douglas (2012) al analizar las críticas de Duncan a Dworkin, pues;

La moral no está constituida por un solo principio, la política no tiene en cuenta un solo valor y muchas veces nos vemos en la agonía de tener que elegir entre principios morales o acciones políticas que reputamos tan valiosas las unas como las otras y, en estos casos, también tenemos que elegir, también tenemos que optar (p. 358)

Con lo cual queda claro como que es mediante la integración de principios dentro de un ordenamiento jurídico que se facilita la solución de problemáticas

que facilitan el dinamismo del derecho apartándose de la rigurosidad de Kelsen. De esta forma, con la asimilación de los principios dentro de las características mencionadas se puede lograr que “se procure por la mayor satisfacción posible” (Lorenzetti, 2014, p. 256).

Cada uno de estos elementos teóricos que son abordados permite evidenciar sustentar el valor que tiene la protección de los trabajadores agrarios, pero especialmente el amparo que es ofrecido para su acceso a la titularidad de la tierra, como principio que permita alcanzar el bien común en el contexto del Estado colombiano.

Dentro de los grandes avances que se han obtenido por parte de las instituciones jurídicas en favor del desarrollo de la humanidad especialmente a lo largo del siglo XX y en la actualidad, se obtiene la constitución de una comunidad internacional que consolidan sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos, pues con posterioridad a la segunda guerra mundial se comprobó que dentro de estas garantías existen imperativos categóricos que incumben a toda la humanidad, y en este sentido son los Estado los encargados como deber principal de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, que no solamente se han consagrado en la Constitución Política sino en instrumentos internacionales que igualmente han creado órganos que permitan establecer la efectividad de esta obligación. Dentro de estos desarrollos se han consolidado lo que puede llamarse como un corpus iuris en materia de derechos de los niños niñas y adolescentes, los cuales desde la segunda mitad del siglo pasado han sido sujetos de diferentes instrumentos que buscan protegerlos, considerándolos como sujetos de especial protección pues al ser la esperanza de la humanidad para su supervivencia y considerando su estado de indefensión deben tener un enfoque de protección particular y más garantistas.

En el caso colombiano esta protección especial se encuentra taxativamente en la constitución particularmente en el artículo 64 de la constitución acompañada de los diferentes tratados ratificados por Colombia y la misma jurisprudencia de la corte constitucional en la cual, se consagra el principio de prevalencia de los derechos humanos, que debe irradiar todo el ordenamiento jurídico, incluso acompañado por el bloque de constitucionalidad, lo cual implica que todos los procesos y demás actuaciones estatales, en el caso específico del sistema de responsabilidad penal para adolescentes como una de las actuaciones del Estado en el cual se ven envueltos los derechos de estos adolescentes, aplicación de todos estos principios debe materializarse. Encontrando una controversia respecto a los derechos de las víctimas y los derechos de las acusadas dentro de este sistema, caso en el cual conceptos como la justicia restaurativa sirven como complemento para poder resolver esta controversia.

En este escenario se debe considerar como para el Estado Social de Derecho la dignidad humana se configura como uno de los principios fundamentales

dentro de todo el ordenamiento jurídico colombiano, en este caso, se debe considerar que para el caso de los derechos de los trabajadores agrarios se presenta una relación clara con la dignidad humana, lo cual sustenta su carácter de fundamental. Pues, conforme lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al referirse a este principio se debe considerar que:

La Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura (Corte Constitucional, 2016, T, 291).

Por lo anterior, al considerar el contexto de los trabajadores agrarios se puede determinar que son múltiples los derechos que adquieren calidad de fundamental por su connotación dentro del contexto del agro colombiano para el desarrollo de este principio de dignidad, dentro de los cuales el acceso efectivo a la titularidad de la tierra se convierte en el prevalente dentro de este contexto.

2.2.El acceso efectivo de los trabajadores agrarios a la titularidad de la tierra

Conforme se ha comprobado con la descripción que se presenta en el numeral anterior, se evidencia la importancia que tiene para el Estado colombiano el acceso y distribución de la tierra, al corresponder con el porcentaje considerable de vocación rural que tiene la tierra en Colombia.

Por ende, entender que su debida explotación adquiere un rol considerable para el bienestar, el desarrollo económico de toda la nación, en suma, tiene un papel para el alcance del bien común. Por lo anterior, ofrecer los escenarios propicios que permitan este tipo de actividades productivas, tiene una misionalidad vinculada a los propios fines del Estado, por lo cual, asegurar que el trabajador agrario pueda desarrollar este tipo de actividades mediante el acceso a la titularidad de la tierra, contribuye a consolidar estas metas.

En este orden de ideas, se acudirá a la sustentación de este tipo de función desde diversas perspectivas, empleando varios autores que se refieran a esta funcionalidad, respecto a su importancia Pons (2019) al indicar la relevancia de la propiedad dentro del factor social estatal debido a su relevancia y aplicabilidad en el principio de solidaridad y colaboración frente a los intereses resueltos de manera individual y colectiva qué proporciona esta clase de derecho patrimonial. Bajo este mismo orden de ideas algunos relatan la

relevancia de la propiedad desde su influencia en el derecho moderno, así como su participación dentro del sistema jurídico colombiano y el bienestar social. (Martínez, 2020)

Algunos de estos autores, tales como Rojas (2007) ilustran acerca de los diferentes ejemplos dónde existen un choque constante entre el derecho a la propiedad y otras garantías públicas cómo es la ecológica en especial en la parte de los predios rurales objetos de investigación debido a que la malversación de diferentes áreas como nos deja ver este autor puede resultar con una afectación a este último derecho, siendo el caso de predios que fueron implementados para crear viviendas a pesar de que allí se encontrarán ecosistemas protegidos o un punto límite respecto a los consumos de recursos naturales y aun así hayan sido violentados debido a la falta de protección por las entidades correspondientes.

Por otro lado, la organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura presenta para su agenda del 2030, un punto importante frente a su cumplimiento establecido con el fin de crear la participación de la comunidad internacional para superar esta clase de problemáticas y transformar progresivamente al mundo de la mano de ello, esta misma sino proponen los objetivos del desarrollo sostenible que pueden llegar a verse vulnerados con los ejemplos que nos propuso el autor anterior debido la vulneración de terrenos que se encuentran sin la protección necesaria donde se crean construcciones ilegales y existen apropiaciones ilegales de parte de particulares sin tener en cuenta los principios constitucionales que van juntos con el derecho a la propiedad.

Adicionalmente a lo anterior, esta misma agenda proponen la erradicación de la pobreza y al fortalecimiento de la paz desde diferentes ámbitos en los cuales el desarrollo sostenible se conviertan en el mayor protagonista de la organización del derecho de propiedad al interior del país, por todo esto, estas fuentes son de extrema relevancia para acudir a lo acordado frente a la realidad del país, lo que debería ser según lo dispuesto y lo que en realidad ocurre al interior de las regulaciones administrativas dispuestas así como en la manutención de los predios.

Conjugando lo antes mencionado, subyace el papel de la mujer dentro de este tema de protección alimentaria al ser protagonista dentro del desarrollo rural en esta materia siendo vista como un pilar para la integración de lo que Farah y Pérez, denominan nueva ruralidad dentro de su estudio de la Universidad Pontificia Javeriana, en el cual se realiza el desglose de la participación de la mujer como personaje fundamental en la superación del fenómeno de la pobreza y la inequidad en el mundo rural todo desde un enfoque territorial sin dejar de lado el tema de género de la mano de estas autoras también se desarrolla el documento de Campillo del año 1997 frente a esta misma temática, cómo el cuaderno dónde se plasma parte del Informe Nacional de

desarrollo humano del año 2011, realizado de parte del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDP), profundizando estos temas así como la relevancia de la tenencia de las tierras y la desigualdad dentro del mismo visto como una inequidad reglamentada, al prever el desarrollo rural con énfasis en la institucionalidad y gobernanza de la Tierra junto con la caracterización de los precios y al campesinado con algunas propuestas para su solución.

3. La Agencia Nacional de Tierras y sus procedimientos administrativos

Dentro de este primer numeral se hará una descripción del rol que tiene el Estado con el fin de asegurar una adecuada distribución de la tierra, por medio de entidades específicas para ello, que cuentan con su correspondiente procedimiento; con el objetivo de determinar la responsabilidad con la cuenta el Estado para asegurar el acceso progresivo de los trabajadores agrarios para la titularidad de la tierra.

3.1. Sustento normativo de la regulación del Estado sobre la titularidad de la tierra

Lo primero que debe ser considerado dentro del análisis del marco normativo aplicable a la titulación de la tierra, consiste en los principios que deben regir esta actuación de la administración, conforme se describen en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación realizada

Cada uno de estos principios permiten comprender la integralidad que se supedita en el tema de la titularidad, pues se evidencia que, hace parte del proyecto de vida del individuo que para alcanzar sus aspiraciones necesita de una propiedad que se lo permita; pero lo anterior, bajo la connotación de la función social⁷ de la propiedad privada, pues, no se puede desconocer la importancia que tiene para el Estado garantizar el desarrollo económico por medio de la debida producción de estos territorios. De esta manera, la titularidad de la tierra se configura como un derecho dual pues corresponde a las expectativas individuales con el fin de lograr alcanzar su proyecto de vida, pero también, tienen una connotación social en favor de la nación para asegurar el desarrollo económico.

Ahora, una vez descritos los principios que le son aplicables a esta actuación, se debe analizar el sustento constitucional de esta materia, la cual en estas temáticas se refiere en sus artículos 58, 59, 60, 61 y 64, los primeros tres frente a la importancia de la propiedad privada en Colombia, así como su protección y especialidad frente a determinados temas y en el 64 frente a la responsabilidad que tiene el Estado para promover el acceso progresivo de la tierra a los trabajadores agrarios.

En el marco del contenido constitucional que sustenta esta intervención del Estado en el acceso y distribución de la tierra, se debe considerar los siguientes artículos específicos en esta materia, tal y como se puede visualizar en la siguiente tabla:

Tabla 1: Categorización lineamientos constitucionales

Temas constitucionales en materia de acceso y distribución de la tierra	Artículos
la propiedad privada, libre competencia y la libertad de empresa promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra	56 y 333 64 y 65
la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los resguardos indígenas y las tierras de uso comunal de los grupos étnicos	7, 63 y 330
La paz	22

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los artículos constitucionales relacionados

De acuerdo a estos artículos expuestos por la carta constitucional se han elaborado diversas normas de carácter imperativo, las cuales han regulado con el paso del tiempo la propiedad desde diferentes aristas dentro de ellas podemos encontrar, la Ley 160 de 1994 por la cual se crea El Sistema Nacional

⁷ Si bien en el marco de este análisis la función social tiene una preponderancia por el tema abordado, no se puede desconocer que para este caso igualmente aplica la función ecológica descrita en el artículo 58 constitucional, según el cual, "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica"

de Reforma Agraria y desarrollo rural campesino así como el subsidio para la adquisición de tierras de parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones, la Ley 561 del 2012 la cual establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales v entidad económica, ambas ligadas a la construcción de la estructura agraria en Colombia desde sus inicios, cuál daría pasó la concepción del uso apropiado o ilegal de las tierras en particular de carácter público para determinar su funcionalidad efectiva de acuerdo a los derechos constitucionales a los cuales está ligado a la propiedad en el país, por lo tanto se promulga el Decreto 1465 del 2013 en el cual se reglamenta la Ley 160 respecto a los procedimientos administrativos especiales de la clarificación de la propiedad delimitación o deslinde de tierras de la nación la extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados.

Conforme a lo anterior se evidencia la configuración actual de un sistema agrario que corresponde a las consideraciones establecidas desde la ley 160 de 1994, sobre lo cual, se hace necesario presentar un análisis complementario supeditado por las normas estipuladas con la finalidad de asegurar la implementación de los acuerdos firmados entre el gobierno nacional y las extintas guerrillas de las FARC – EP, en los que se busca la configuración de una reforma rural integral, para lo cual se estructura todo un armazón jurídico al respecto.

Entre los componentes establecidos en el marco de los lineamientos estipulados por el acuerdo, se presenta la creación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), cuál se encuentra fundamentado en el Decreto 1071 del 2015 y luego sería modificado por el Decreto 642 del 2020 luego de que se tuviesen en cuenta el decreto Ley 902 del 2017 respecto a la implementación de la Reforma Rural Integral enfocada de los temas de la mujer rural y el desarrollo propuesto en el Acuerdo de Paz con las FARC - EP respecto al desarrollo en estas áreas cómo las soluciones propuestas dentro del documento el cual se enfoca en su primer punto acerca de esta reforma de carácter esencial en el campo colombiano, en especial frente a estos temas concernientes.

En relación a estas normas jurídicas se emplearán para la explicación de este derecho y su función social la jurisprudencia presente desde el año 1943 respecto a la función social que tiene la propiedad frente a la preservación y protección ambiental de recursos naturales y la ponderación característica del derecho a la propiedad como la influencia de la extinción del derecho de dominio en los predios en los cuales existan violaciones a los principios de sostenibilidad ambiental que propone la carta constitucional todo ello reflejado en la sentencia de constitucionalidad 348 de este año.

De este modo, se pueden mencionar precedentes importantes en esta área jurídica la sentencia de unificación 426 del 2016 encargada de dar a conocer el

derecho del acceso a la tierra por parte de la población campesina y la restitución en dado caso de que habrían sido privados del derecho a la propiedad por parte de grupos subversivos o al margen de la ley, la sentencia de constitucionalidad 189 del 2006 encargada de representar la función social de la propiedad privada frente al desarrollo sostenible y los derechos concordantes a esta iniciativa respecto a la protección del medio ambiente y su reserva especial en predios como los Sistemas de Parques Nacionales Naturales.

Finalmente, la sentencia C - 28 del 2018 en la cual se refleja la creación de zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES) donde se fomenten los proyectos productivos de manera regresiva encaminada estructural los derechos económicos y sociales de la población campesina y rural y se amplíe el uso y goce de bienes inmuebles de la nación por parte de estas poblaciones.

3.2. Procedimiento administrativo referente a la titularidad de la tierra

Con la finalidad de dar un desarrollo regulatorio a cada uno de los preceptos determinados dentro del ordenamiento jurídico colombiano, que fueron expuestos en los numerales anteriores se profiere el decreto leu 902 del 2017, según el cual, se da todo el desarrollo de la actuación administrativa de cara a la titularidad de la tierra en el sector agrario. De este modo, dentro de este acapice se hará un análisis de los diferentes componentes que se presentan dentro de esta actuación administrativa.

Dentro de los elementos que hacen parte de la actuación administrativa se precisa por parte de este componente normativo lo referente a, i) sujetos, ii) registro, iii) fondo de tierras, iv) formas de acceso, y v) formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica. Cada una de las cuales será analizada con la finalidad de identificar su correspondencia con la materialización de la obligación de la titularidad de la tierra.

En este sentido, al relacionar los sujetos que tienen derecho al acceso de la tierra, se debe establecer en primer lugar que dicha norma los define como, todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales (Decreto – ley, 2017, 902, art. 2), sin embargo, si se presenta una categorización con respecto a la onerosidad que se pueda exigir a determinados sujetos de acceso, conforme se describe dentro de la siguiente tabla:

Tabla 2: Descripción sujetos de acceso

Condición del acceso	Sujetos de acceso	Requisitos
Gratuito	<ul style="list-style-type: none"> Los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente 	1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.

	<ul style="list-style-type: none"> • Las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, • Personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada 	<ol style="list-style-type: none"> 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.
<p>Parcialmente gratuito</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa

		intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.
Oneroso	<ul style="list-style-type: none"> Las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF 	<ol style="list-style-type: none"> Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis al decreto ley 902 del 2017

Al analizar tanto las categorías, como los sujetos beneficiados y sus correspondientes requisitos, evidencia un análisis respecto de la realidad de las diferentes características que tienen los diferentes trabajadores agrarios en Colombia, pues por las condiciones geográficas, sociales, económicas y culturales de las regiones, no se presenta como uniformidad ni tampoco homogeneidad con relación a todos los trabajadores agrarios.

Ahora, esta misma norma establece dos instrumentos jurídicos relevantes en materia de titularidad de la tierra, por una parte, i) por una parte lo referente al registro de sujetos de ordenamiento; sobre lo cual esta normatividad ha presentado las siguientes características:

- Es una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley.
- Constituye como un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de

que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.

- Constituye una herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La información sobre estos beneficiarios reposará en el módulo especial de que trata el siguiente artículo.

Otro, de estos instrumentos es ii) el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, que es,

un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras (Decreto – ley, 2017, 902, art 18).

En este sentido, tanto el registro como también este fondo dan cuenta de ser herramientas que facilitan la materialización de la titularidad de la tierra, pues permite el conocimiento de los componentes principales al respecto, por una parte, los sujetos que son beneficiados sobre esta titularidad y las propiedades por las cuales se pueden concretar esta titularidad.

Ahora bien, con respecto a las formas mediante las cuales se puede lograr esta titularidad, consisten en, Adjudicación Directa, Subsidio integral de acceso a la tierra, crédito especial de tierras, y formalización de la propiedad de la tierra, lo que da cuenta de múltiples acciones que están enfocados en lograr la titularidad de la tierra.

Conclusiones

En el desarrollo de la presente investigación se logró dar cuenta de la responsabilidad que tiene el Estado con respecto a la titularidad de la tierra, en relación con la importancia que tiene para Colombia su sector rural, y como este permite condiciones adecuadas de desarrollo, y bienestar para toda la nación.

De este modo se logra evidenciar que con todo el contenido normativo referente al sector agrario en cabeza de la ley 160 de 1994, pero especialmente con el decreto - ley 902 del 2017, se evidencia la consecución de una actuación administrativa pertinente para el desarrollo, del acceso progresivo a la titularidad de la tierra, conforme lo descrito dentro de esta investigación.

Igualmente, con el sustento teórico referente a la consideración del ordenamiento jurídico colombiano en relación con la interacción entre principios y reglas, se evidencia la existencia de una relación entre los derechos

de los trabajadores agrarios con el principio de dignidad, que bajo esta consideración les permite establecer como fundamental cada uno de sus derechos, específicamente relacionado con la titularidad de la tierra.

Adicionalmente, al evidenciar las características, instrumentos y actuación que el decreto ley 902 del 2017, presenta en esta temática, se evidencia la existencia de una actuación administrativa que busca por múltiples factores lograr la titularidad de la tierra.

Sin embargo, no se puede desconocer la realidad de un conflicto armado presente y vigente, las dificultades geográficas, y las condiciones económicas y culturales que dificulta esta titularidad, por lo cual, los aportes dados en esta investigación invitan a continuar con procesos similares que concluyan con un adecuado desarrollo temático, que permita dar una respuesta desde la académica a cada una de estas necesidades.

Referencias

- Absalón Machado Cartagena. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia, (2002).
- Absalón Machado Cartagena. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a Frente Nacional. CID, Universidad Nacional de Colombia, (2009).
http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/O_ensayos-politica-tierras.pdf
- Amparo, G. (2011). Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Bogotá: Foro nacional ambiental.
- Campillo, Fabiola. "Poder para la vida: las mujeres y la seguridad alimentaria". Documento de Trabajo. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- Cara, E. I. C. (2011). Derecho Administrativo y desarrollo sostenible del sector agroambiental. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 5, 107.
- Cara Fuentes, E.-I. (2011). Derecho Administrativo y desarrollo sostenible del sector agroambiental. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (5), 107–128. Recuperado a partir de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2955>
- Carrillo De La Rosa, Y., Carrillo Velásquez, A. F., y Cano Andrade, R. A. (2022). Aportes del Derecho Romano a la tradición jurídica de occidente. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 14(28), 475–495. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.28-2022-3986>
- Colombia rural – razones para la esperanza- informe nacional de desarrollo humano - 2011- UNDP
- Cooney, R. (2005). El principio de precaución en la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales. La UICN, Fauna & Flora International, TRAFFIC y ResourceAfrica

- El apoyo de la FAO para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América del Sur Panorama actual- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - Santiago de Chile, (2019). - <http://www.fao.org/3/ca3884es/ca3884es.pdf>
- El campesino – cuaderno del informe de desarrollo humano Colombia -2011- UNDP
- Fajardo, D. (2014). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. Bogotá: universidad Externado de Colombia
- FAO Tenencia de la tierra y desarrollo rural, Estudios sobre la tenencia de la tierra, 2003.
- Farah, María Adelaida. Pérez, Edelmira. (2004) Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia, cuadernos de desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Farah Quijano, M. A., & Perez Correa, E. (2003). Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos De Desarrollo Rural*, (51). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1275>
- Flórez Muñoz, D. (2022). Análisis sociopolítico de los orígenes, desarrollos y modelos de la justicia transicional. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 14(27), 104–120. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.27-2022-3811>
- Galindo, M. A. (2011). Crecimiento económico. Tendencias y nuevos desarrollos de la teórica económica (858), 39-56. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25556w/L1EF119_r302.pdf
- García, M. P. (2010). Requerimiento de los principios de prevención y precaución ambiental: seguro ambiental obligatorio
- Gómez, R. C. (2014). Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis. España: Hegoa, universidad del país vasco.
- Gonzales – Gaudiano, E. (1999). El Ambiente: mucho más de ecología. Colombia: El Universal.
- Gonzales – Urda. E. (2004). Las Concepciones Del Medioambiente En Estudiantes De Nivel Superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1-7. <https://doi.org/10.35362/rie3433023>
- Humberto Sleyder Pirabán Gutiérrez. Análisis de la institucionalidad rural en Colombia para el diseño de propuestas de política pública en el sector agropecuario del municipio de Tenjo Cundinamarca. Ed. Universidad La Salle, (2017). https://ciencia.lasalle.edu.co/administracion_agronegocios/162/
- Jankilevich, S. (2003). Las cumbres mundiales sobre el ambiente Estocolmo, Río y Johannesburgo 30 años de Historia Ambiental. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- La Alimentación Y La Agricultura Claves para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible- Organización de las naciones unidas para la Alimentación y la Agricultura- <http://www.fao.org/3/i5499s/i5499s.pdf>

- La Extinción Del Derecho De Dominio En Colombia- oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito-autores Wilson Alejandro Martínez, Sánchez Jairo Acosta Aristizábal, Gilmar Santander Fernando Cañón, Néstor Armando Novoa, Velásquez Francisco Ternera Barrios, Liliana Patricia Donado Sierra Juan Enrique Medina, Jorge Enrique Pardo Ardila María Dolores Sánchez Prada, Libardo Guauta, Unidad de Información y Análisis Financiero y Serafín Varela Martínez Andrés Ormaza (Bogotá d.c., Colombia – 2015). https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_del_derecho_de_dominio_en_Colombia.pdf
- La política de reforma agraria y tierras en Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013).
- Legislación agraria en Colombia – Héctor Castañeda Beltrán- décima séptima edición – (2011) (Colombia) editorial Leyer.
- Montealegre, J. E. (2007). Modelo institucional del IDEAM sobre el efecto climático de los fenómenos El Niño y La Niña en Colombia. Bogotá: IDEAM.
- Montesquieu, C. L. (1845). Espíritu de las leyes (Vol. 1). Imprenta de Marcos Bueno.
- Páginas del Ministerio de la Agricultura y Desarrollo Rural, <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/default.aspx>
- Parra, O. (2004). El planeta tierra como sistema. En J. Rojas & O. Parra .(Ed.) conceptos básicos sobre medio ambiente y desarrollo sustentable. Argentina: INET & GTZ.
- Pataquiava, D. G. (2009). LAS FARC, SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN UNISCI Discussion Papers, Nº 19. <https://www.redalyc.org/pdf/767/76711407010.pdf>
- Pollack, M. A. & Sjaffer, G. C. (2010). Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance. Estados Unidos: University of Michigan, the University of Illinois, Loyola University Chicago, the Law and Society Association (Montreal), the Society of International Economic Law (Geneva), the International Law Association (New York City) and the Institute des Haute Etudes Internationales et du Developpement (Geneva). https://www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2011/08/ShafferPollack_MLR.pdf
- Rodríguez Martínez, C. (2023). De la racionalidad hacia la argumentación legislativa. La importancia de la aplicación del principio de proporcionalidad por el legislador colombiano en el proceso de creación de la ley. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(29), 111–125. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.29-2023-4230>
- Romano Burgos, F., y Echeverría Acuña, M. A. (2023). La responsabilidad del estado frente a los derechos humanos en el escenario de una neolegitimación desde los escenarios digitales en el marco del posconflicto. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(30), 309–325. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.30-2023-4251>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2015). *Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.12324/36461>

- Machado A. (2003)., Ensayos sobre la Seguridad Alimentaria, Universidad Nacional de Colombia.
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/53447/9587012844.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Suescún Barón, C. A. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, 32(61), 653-682.
<https://www.redalyc.org/pdf/2821/282130076002.pdf>
- Naciones Unidas (2015). Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Valdovinos, C. (2004). La Vida y el medio ambiente. En J. Rojas & O. Parra .(Ed.) conceptos básicos sobre medio ambiente y desarrollo sustentable. Argentina: INET & GTZ.
- Zapiani, M. (2008). "Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad". España: CIUDADES PARA UN FUTURO MÁS SOSTENIBLE