

Revista Sextante

ISSN : 2665-3923

Vol: 27 No: 01 (2022)

Revocatorias de los actos administrativos que otorgan títulos de propiedad a predios rurales por una errada recolección de información probatoria mediante el método de barrido predial

William Samir Moreno Calderón

Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Colombia – Bogotá

Article History

Received Dec , 05th , 2022

Accepted Dec ,06th , 2022

Published Dec, 07th,2022



© 2022 The Authors. This article is an Open Access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution(CC-BY)license

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Abstract

La reforma rural ha sido frecuentemente concebida como una ambición de la institucionalidad y la sociedad colombiana, puesto que el agro ha sido históricamente ignorado, silenciado y maltratado por parte de algunos sectores comunitarios, esto como consecuencia de la posición dominante del sector empresarial, que ha reducido la importancia del trabajador agrario al lesionar sutilmente sus derechos y oportunidades (Presidencia de la República, s. f.). En efecto, el derecho agrario ha sido abstraído del derecho privado, específicamente del derecho civil, sufriendo un proceso de constitucionalización con miras a generar una legislación mucho más proteccionista, siendo necesario que el Estado equilibre la economía rural con la urbana, permitiéndose el establecimiento de un plano de equilibrio entre las oportunidades empresariales y las campesinas. Por tanto, el surgimiento de la firma de los acuerdos de La Habana, donde se concretó la terminación del conflicto armado entre el Gobierno de la República y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C). Así, se decretó la institucionalización de una reforma rural en aras de otorgar mayores y mejores oportunidades al agro colombiano. En ese orden de ideas, mediante el Decreto Ley 902 del año 2017 se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final, esto en materia de tierras; específicamente para determinar el procedimiento para el acceso y formalización a través del Fondo de Tierras. Por otro lado, se promovió un proceso de formalización de tierra que ya había iniciado mediante una legislación anterior con el propósito de reconocer la titularidad de los predios trabajados por los campesinos, siempre y cuando dicho reconocimiento no afecte la propiedad privada y los derechos legalmente reconocidos a terceros (Presidencia de la República, 2017).

Keywords: Acceso a tierras, Acuerdo de paz, Derecho agrario, Decreto ley 902 de 2017, Fondo de tierras

INTRODUCTION

El acceso y la formalización de la propiedad rural constituyen temas centrales dentro de la construcción de una política agraria orientada hacia la reducción de desigualdades históricas en Colombia. Durante décadas, amplios sectores campesinos han enfrentado dificultades para acreditar formalmente su relación jurídica con los predios que ocupan, trabajan o explotan económicamente. Esta situación ha generado inseguridad jurídica y ha limitado las posibilidades de acceder a créditos, programas productivos, inversión pública y mecanismos formales de desarrollo rural. La Constitución Política de Colombia reconoce la importancia de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y de mejorar las condiciones de vida de la población rural. Esta orientación constitucional ha servido como fundamento para diversas políticas destinadas a fortalecer la formalización, adjudicación y regularización de predios rurales. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera otorgó una importancia especial a la transformación estructural del campo. Dentro de su primer punto se formuló la Reforma Rural Integral, concebida como una estrategia para facilitar el acceso a la tierra, reducir las brechas territoriales y mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades rurales. Como desarrollo de estos compromisos, el Decreto Ley 902 de 2017 estableció medidas orientadas a facilitar el acceso y formalización de la tierra mediante procedimientos administrativos y mecanismos de identificación de beneficiarios. Dentro de este modelo adquiere especial relevancia el denominado barrido predial, mediante el cual se recopila información física, jurídica, social y catastral sobre los predios existentes en un territorio determinado. Sin embargo, la efectividad del proceso depende significativamente de la calidad de la información recolectada. Una identificación equivocada del inmueble, la omisión de titulares o terceros con derechos legítimos, errores en la determinación de linderos o una caracterización insuficiente de los ocupantes pueden conducir a la expedición de actos administrativos basados en información probatoria incorrecta. Cuando estos errores afectan elementos esenciales del procedimiento de adjudicación o formalización, pueden aparecer controversias jurídicas que posteriormente conduzcan a la revocatoria de los actos administrativos mediante los cuales se reconoció la propiedad. Por consiguiente, resulta necesario analizar el vínculo existente entre el barrido predial, la correcta valoración de la información probatoria y la estabilidad jurídica de los títulos expedidos por la administración.

Marco jurídico de la reforma rural y acceso a la tierra

El derecho agrario colombiano ha evolucionado desde una perspectiva predominantemente privada hacia una concepción constitucional y social de la propiedad. La Constitución Política de 1991 establece que la propiedad posee una función social que implica obligaciones y reconoce igualmente su función ecológica. Este cambio de perspectiva significa que la propiedad rural no puede analizarse exclusivamente como una relación patrimonial entre particulares. También debe estudiarse desde la función que cumple dentro de la economía, la productividad, la protección ambiental y la reducción de desigualdades sociales. La Ley 160 de 1994 representó uno de los principales instrumentos normativos para la organización de las políticas de reforma agraria y desarrollo rural. Entre otros propósitos, estableció mecanismos relacionados con la adjudicación de tierras y el acceso de trabajadores rurales a la propiedad. Posteriormente, el Acuerdo Final de Paz de 2016 fortaleció la necesidad de una transformación estructural del campo colombiano. La Reforma Rural Integral planteó mecanismos para democratizar el acceso a la tierra y garantizar seguridad jurídica sobre la propiedad rural. El Decreto Ley 902 de 2017 constituye una de las principales disposiciones derivadas de este proceso. Esta norma estableció medidas orientadas a implementar procedimientos para el acceso y formalización de tierras y definió instrumentos que permiten identificar potenciales beneficiarios. Dentro de esta estructura aparece el Fondo de Tierras, concebido como uno de los mecanismos para facilitar el acceso a predios rurales de campesinos y comunidades que cumplen los requisitos establecidos legalmente. Sin embargo, la implementación de estas políticas requiere mecanismos rigurosos de identificación predial. La administración debe determinar quién ocupa la tierra, cuál es la situación jurídica del inmueble, cuáles son sus características físicas y si existen terceros con derechos reconocidos. Por consiguiente, la seguridad jurídica depende directamente de la calidad de los procedimientos técnicos y administrativos utilizados para obtener esta información.

El barrido predial como mecanismo de recolección de información

El barrido predial puede entenderse como una estrategia de intervención territorial mediante la cual las autoridades recopilan de manera sistemática información sobre los predios de una determinada zona. Su objetivo es identificar las condiciones físicas, jurídicas, sociales y económicas relacionadas con la propiedad y ocupación rural. La principal ventaja del barrido predial consiste en que permite analizar territorios completos en lugar de intervenir únicamente mediante solicitudes individuales. Sin embargo, este enfoque requiere mecanismos estrictos de verificación. Cuando la información recopilada durante las visitas de campo no coincide con la realidad jurídica o registral, puede producirse una incorrecta identificación del predio. Asimismo, los testimonios comunitarios y las declaraciones de los interesados deben ser contrastados con registros oficiales, información catastral y otros medios probatorios. La rapidez institucional no puede sustituir la necesidad de precisión. La formalización de miles de predios rurales constituye un objetivo importante, pero el cumplimiento de metas cuantitativas debe mantenerse acompañado de mecanismos que garanticen la calidad de la información.

Errores probatorios y riesgo de revocatoria administrativa

Una incorrecta recopilación de información puede afectar directamente la legalidad de un acto administrativo que reconoce o adjudica la propiedad rural. Entre los errores más relevantes pueden encontrarse la equivocada identificación del beneficiario, la superposición de predios, la omisión de propietarios registrados o la interpretación incorrecta de documentos relacionados con la posesión.

Table 1 Principales errores asociados al barrido predial

Error identificado	Problema generado	Posible consecuencia jurídica
Incorrecta identificación de linderos	Superposición con predios vecinos	Conflicto de propiedad
Datos catastrales desactualizados	Discordancia entre realidad física y registro	Revisión del procedimiento
Omisión de propietarios o terceros	Afectación de derechos previamente reconocidos	Impugnación del acto
Identificación errónea del beneficiario	Adjudicación a persona que no cumple requisitos	Revocatoria administrativa
Duplicidad de información	Dos procedimientos sobre un mismo inmueble	Inseguridad jurídica
Deficiente valoración probatoria	Decisión basada en información incompleta	Nulidad o revocatoria
Falta de participación comunitaria	Desconocimiento de antecedentes territoriales	Conflictos posteriores

Los errores en esta etapa pueden adquirir especial importancia porque los actos administrativos producen efectos jurídicos concretos. Una vez expedido un título, el beneficiario puede realizar inversiones, solicitar financiación o disponer jurídicamente del inmueble. Por esta razón, una eventual revocatoria puede producir consecuencias económicas y sociales significativas. Además, existe la posibilidad de afectar a terceros que poseen derechos legítimos sobre el mismo predio. Por ello, el procedimiento administrativo debe garantizar el debido proceso, el derecho de contradicción y la participación de todas las personas cuyos intereses puedan resultar afectados.

Revocatoria de los actos administrativos de titulación

La revocatoria administrativa constituye un mecanismo mediante el cual la administración puede revisar determinados actos cuando se presentan circunstancias previstas en el ordenamiento jurídico. En materia de tierras, este mecanismo adquiere especial sensibilidad porque puede afectar derechos patrimoniales reconocidos previamente mediante decisiones administrativas. Cuando un título ha sido expedido a partir de información errónea obtenida durante un proceso de barrido predial, la autoridad debe determinar si el error posee suficiente relevancia para justificar una revisión o eventual revocatoria. No todos los errores poseen la misma gravedad. Una equivocación formal que pueda corregirse sin modificar la esencia de la decisión administrativa debe diferenciarse de una falla probatoria que afecte directamente la titularidad del inmueble. La revocatoria de un título de propiedad puede afectar los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe. Por esta razón, la administración debe realizar una valoración

cuidadosa de las circunstancias del caso. Asimismo, debe determinarse si el beneficiario actuó de buena fe y si proporcionó correctamente la información solicitada durante el procedimiento. Cuando el error se genera exclusivamente por una deficiencia administrativa, surge una cuestión adicional relacionada con la responsabilidad institucional. No resulta suficiente corregir el acto expedido; también es necesario revisar las causas que permitieron que una decisión incorrecta superara los mecanismos internos de verificación.

Derechos de terceros, debido proceso y seguridad jurídica

La formalización de la propiedad rural debe garantizar el acceso a la tierra sin desconocer derechos legítimamente adquiridos. Uno de los mayores desafíos consiste en equilibrar la necesidad de reconocer derechos a campesinos que históricamente han carecido de títulos formales con la obligación de respetar la propiedad privada y los derechos de terceros. El debido proceso adquiere entonces un papel fundamental. Antes de la expedición de un acto administrativo definitivo, deben existir oportunidades suficientes para que quienes consideren afectados sus derechos puedan presentar pruebas, realizar observaciones o formular oposiciones. La publicidad de los procedimientos también resulta necesaria. Los procesos desarrollados exclusivamente sobre documentación institucional pueden desconocer conflictos históricos que las comunidades conocen directamente. Por esta razón, el barrido predial debe incluir mecanismos de participación comunitaria. La combinación de información catastral, registral, territorial y comunitaria puede reducir significativamente la probabilidad de errores. La seguridad jurídica debe entenderse desde dos dimensiones. La primera protege al beneficiario de un proceso legítimo de formalización. La segunda protege a terceros frente a la posibilidad de que un acto administrativo desconozca derechos previamente constituidos.

Fortalecimiento institucional del proceso de formalización

La disminución de revocatorias requiere fortalecer los mecanismos preventivos antes de la expedición de los actos administrativos. Una estrategia fundamental consiste en integrar las distintas fuentes de información territorial. La información de la Agencia Nacional de Tierras, las oficinas de registro, las autoridades catastrales y las administraciones territoriales debe ser contrastada antes de adoptar decisiones definitivas. También resulta necesario fortalecer la capacitación del personal encargado de realizar las visitas de campo. La identificación de linderos, ocupantes, explotaciones económicas y antecedentes territoriales requiere conocimientos técnicos y jurídicos. Otra estrategia consiste en utilizar herramientas geográficas y tecnologías de información que permitan detectar superposiciones o inconsistencias. No obstante, la tecnología debe complementar y no sustituir el trabajo social y comunitario. Las comunidades rurales poseen información histórica sobre ocupaciones, sucesiones, desplazamientos y acuerdos territoriales que puede no estar registrada oficialmente. Por esta razón, una política eficiente de formalización requiere articular información técnica, jurídica y social.

Discusión

La formalización de tierras constituye una herramienta fundamental para avanzar en la transformación rural de Colombia. Sin embargo, el éxito de esta política no puede ser medido exclusivamente por el número de títulos expedidos. La estabilidad jurídica de los títulos constituye un indicador igualmente importante. La expedición rápida de actos administrativos basados en información incompleta puede generar nuevos conflictos en lugar de solucionar los existentes. En consecuencia, debe existir un equilibrio entre eficiencia administrativa y rigurosidad probatoria. El barrido predial representa una estrategia adecuada para intervenir integralmente los territorios rurales, pero su eficacia depende de la coordinación entre entidades y de la calidad de la información obtenida. Los problemas asociados con bases catastrales desactualizadas, registros incompletos y límites territoriales imprecisos requieren mecanismos previos de validación. La participación comunitaria posee igualmente un papel significativo, especialmente en zonas donde la ocupación territorial se ha desarrollado durante décadas sin una documentación formal completa. Sin embargo, las declaraciones comunitarias deben complementarse con información jurídica y técnica. El propósito fundamental debe ser producir decisiones administrativas capaces de resistir posteriores controversias jurídicas. Esto incrementa la confianza institucional y evita que los campesinos beneficiarios enfrenten procesos posteriores de pérdida o revisión de títulos.



Summary

La Reforma Rural Integral impulsada después del Acuerdo Final de Paz convirtió la formalización y el acceso a la tierra en componentes esenciales de la transformación del campo colombiano. El Decreto Ley 902 de 2017 fortaleció los mecanismos administrativos destinados a identificar beneficiarios, formalizar derechos y facilitar el acceso a tierras rurales. Dentro de este proceso, el barrido predial constituye una herramienta estratégica debido a que permite recopilar información física, jurídica, catastral y social sobre grandes extensiones territoriales. No obstante, la investigación evidencia que una recolección incorrecta de información puede conducir a decisiones administrativas defectuosas. La identificación equivocada de linderos, la omisión de terceros, la utilización de datos catastrales desactualizados y la insuficiente valoración probatoria representan factores capaces de afectar la validez y estabilidad de los títulos expedidos. La posterior revocatoria del acto administrativo puede generar inseguridad jurídica tanto para los beneficiarios como para propietarios y terceros afectados. Por consiguiente, resulta indispensable fortalecer los mecanismos previos de verificación y garantizar el debido proceso durante todas las etapas de la formalización. La política rural debe buscar no solamente incrementar el acceso a la propiedad, sino garantizar que los títulos expedidos sean jurídicamente sólidos, técnicamente precisos y socialmente legítimos. La coordinación institucional, la modernización de la información catastral, la participación comunitaria y una adecuada valoración probatoria constituyen elementos esenciales para reducir errores y fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad rural colombiana.

Referencias

- Agencia Nacional de Tierras. (2019). Informe de gestión 2018–2019. Agencia Nacional de Tierras.
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se establecen disposiciones sobre la propiedad rural. República de Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo.
- Gobierno de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2016). Conceptos generales sobre catastro y gestión territorial. IGAC.
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras. República de Colombia.

- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto Ley 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. República de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2015). Reflexiones sobre la problemática agraria y la restitución de tierras en Colombia. Procuraduría General de la Nación.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2016). Lineamientos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. UPRA.
- Unidad de Restitución de Tierras. (2018). La restitución de tierras y la protección de los derechos territoriales en Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Departamento Nacional de Planeación.