

Bogotá D.C., 05 de abril de 2019

Magistradas y Magistrados
Corte Constitucional
E.S.D.

Referencia: intervención audiencia pública en los casos T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471 (acumulados)

Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Isabel Güiza Gómez, Ana Jimena Bautista Revelo y Andrés Fuerte Posada, integrantes del grupo de investigación “Derecho Constitucional y Derechos Humanos” de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, y los tres primeros igualmente investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, ciudadanos en ejercicio, ante la amable invitación de la Corte Constitucional, presentamos la versión escrita de nuestra intervención en la audiencia pública del pasado 7 de febrero, que fue presentada oralmente por Rodrigo Uprimny.

Este escrito no reproduce literalmente la presentación oral en la audiencia y, en su lugar, presenta, con mayor detalle, los sustentos de las principales tesis desarrolladas en la presentación oral. Para tal efecto, el presente documento se divide en cinco partes. La primera sección resume el eje del documento y las principales tesis de nuestro planteamiento. La segunda parte reseña las disposiciones constitucionales respecto a la función de los baldíos en el acceso progresivo a la propiedad rural y al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. La tercera parte recrea el debate normativo en torno a la procedencia de la prescripción adquisitiva de dominio de presuntos baldíos. La cuarta sección expone los impactos empíricos de la prescripción de dominio de presuntos baldíos. La quinta parte expone nuestras solicitudes a la Corte, en el presente caso.

I. SINTESIS DE NUESTRO PLANTEAMIENTO

Nuestra participación se basa en los resultados de una investigación que indaga el alcance, las características y el comportamiento de la privatización de tierras públicas, por medio de la prescripción adquisitiva de dominio sobre presuntos baldíos, entre 1991 y 2015, la cual desarrollamos en la Universidad Nacional de Colombia. Ese estudio comprende dos niveles: uno empírico y otro normativo. A nivel empírico, estudiamos los rasgos del fenómeno en cuanto a su dimensión en número de casos, hectáreas y acumulación de casos por juzgados. Esto se hace a partir de la estadística descriptiva de una base de datos que fue consolidada y depurada, a partir de información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro, en el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014. Además de la estadística descriptiva,

elaboramos una serie de mapas que incluyen la georreferenciación y las principales características de las prescripciones. También desarrollamos un modelo estadístico que relaciona diferentes variables, buscando sus correlaciones y causalidades con el fenómeno de la prescripción. El nivel normativo del estudio se centró en la revisión de la jurisprudencia de las altas cortes sobre baldíos, desde 1991 hasta 2017; y la lectura de una muestra representativa de las sentencias de prescripción de los jueces de menor rango. Los principales resultados de esa investigación fueron entregados a la Corte Constitucional, en el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014, el 24 de septiembre de 2018.

En esta intervención, sostendemos que los baldíos están destinados, principalmente, a impulsar el acceso progresivo a la propiedad rural, por parte del campesinado, quien es sujeto de especial protección constitucional. Para asegurar ese fin, la Constitución ha dispuesto que esos bienes son inajenables, imprescriptibles e inembargables. Es por ello que los baldíos únicamente pueden adquirirse por adjudicación administrativa, una vez que la autoridad agraria verifica los requisitos subjetivos y objetivos de la apropiación por particulares. Ello significa que los baldíos no pueden entregarse por medio de procesos de prescripción adquisitiva de dominio.

Sin embargo, en los últimos años ha resurgido el debate sobre la vía para adquirir baldíos. Esa discusión emerge de la posible contradicción entre los artículos 48, 65 y 111 de la Ley 160 de 1994. Por una parte, los primeros artículos señalan que los baldíos se adquieren por adjudicación administrativa y, por tanto, los ocupantes de esos terrenos no se consideran poseedores, en los términos de la legislación civil. Además, esas normas estipulan que se presumen baldíos los predios que no cuenten con folio de matrícula inmobiliaria o si el folio correspondiente no registra un título originario o traslaticio que pruebe dominio pleno por el término de la prescripción extraordinaria (esto es, 20 años), desde la entregada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994). Por otra parte, el artículo 111 dejó vigentes los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, los cuales establecen que se presume la propiedad privada de los predios que sean explotados económicamente y, en consecuencia, se presume que son baldíos aquellos terrenos que son incultos.

En nuestro criterio, tal contradicción no existe, porque los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 deben interpretarse a la luz de la Constitución de 1991. Así pues, esta disputa interpretativa puede ser resuelta de dos formas. Primero, el artículo 111, que deja vigentes los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, es contrario a la Constitución, pues facilita que los baldíos sean adquiridos sin consideración del sujeto, la extensión ni las condiciones de explotación, a pesar de que estos bienes están destinados constitucionalmente a impulsar el acceso progresivo de la propiedad rural por parte del campesinado sin tierra. Segundo, la única interpretación constitucionalmente admisible del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 es aquella según la cual la explotación económica de la tierra es una mera presunción de dominio, que solamente tiene efectos en las acciones posesorias y de lanzamiento (artículos 17 y 19 de la Ley 200 de 1936), y no puede equipararse a la posesión de la legislación civil. De ahí que esa presunción no permite la adquisición de baldíos a través de procesos de prescripción

adquisitiva de dominio, ya que la Constitución de 1991 explícitamente prescribe que estos bienes son imprescriptibles (artículo 63). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 200 de 1936 se ajusta a la Constitución Política si se comprende en armonía con los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994. Es decir, se presumen baldíos los predios que no cuenten con historia registral o no tengan inscrito título perfecto que traslade el dominio, ya sea que estén explotados económicamente o sean terrenos incultos.

Ahora bien, podría argumentarse que la discusión en torno a la vía institucional para la apropiación de baldíos es menor y puramente formalista, pues la prescripción adquisitiva habría permitido que la población campesina adquiriera tierra ante la incapacidad de la autoridad agraria. Sin embargo, los resultados de nuestro estudio controvieren esa tesis. En efecto, la información empírica indica que la prescripción no ha tenido efectos redistributivos sino que ha generado dinámicas de acaparamiento de tierras. Así lo corroboran los cuatro hallazgos centrales de nuestro estudio. Primero, el fenómeno no es menor pues, según nuestro estudio que realiza estimaciones muy prudentes y minimalistas, unas 370.000 hectáreas de bienes presuntamente baldíos fueron prescritas entre 1991 y 2015. Segundo, los predios grandes (mayores a 200 hectáreas) concentran la mayor parte del área prescrita (72%), a pesar de que son pocos casos (1,5%). Tercero, las prescripciones ocurrieron principalmente en determinados departamentos, juzgados y años. Cuarto, existen casos en los que las mismas personas reciben varios predios prescritos.

A continuación, desarrollamos con mayor detalle las anteriores tesis normativas y empíricas, que sustentan las peticiones que haremos en la última parte del presente escrito.

II. EL FIN CONSTITUCIONAL DE LOS BALDÍOS: IMPULSAR EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD RURAL POR PARTE DEL CAMPESINADO

La Constitución Política de 1991 estableció un trato diferenciado de los baldíos en razón de la destinación especial de estos bienes. El artículo 102 superior preceptúa que “[e]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. En estos términos, la Constitución de 1991 consagra el dominio eminente del Estado¹ y la propiedad o dominio que tiene la Nación sobre los bienes públicos². Estos

¹ De acuerdo con este concepto, el Estado expresa su soberanía sobre todos los bienes situados dentro de los límites territoriales y, como consecuencia, tiene la facultad de regular el derecho de propiedad. Es por ello que puede imponer cargas y restricciones con el objeto de cumplir los fines que le demanda la Constitución Política. Ver Marienhoff, M. (1960). *Tratado de dominio público*. Buenos Aires: Editorial Astrea. En Colombia, esta teoría implica que todas las tierras del territorio nacional son de propiedad del Estado a menos que un particular tenga un título sobre ellas, ya sea porque ocurrió una transacción entre particulares o bien porque el mismo Estado le entregó ese predio a un privado. Esta noción proviene del derecho romano y fue ampliamente discutida en las décadas de los veinte y treinta del siglo pasado con ocasión de las disputas entre terratenientes y colonos por la toma de tierras improductivas por parte de estos últimos. La Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 15 de abril de 1926, estableció que, en adelante, el territorio nacional se presumiría baldío a menos que se demostrara lo contrario con un título originario que probara la enajenación de las tierras a favor de particulares. No cumplirán la calidad de título originario los

últimos, según la jurisprudencia constitucional, comprenden tanto los bienes de uso público³ como los bienes fiscales⁴, entre los cuales se encuentran los baldíos, que son bienes fiscales adjudicables⁵.

Los baldíos están destinados a unos fines constitucionales específicos como aquellos de tipo ambiental, comunitario y de reforma agraria. Es por eso que existen diversas clases de baldíos: las zonas amortiguadoras que protegen los parques nacionales naturales; los playones, madres viejas y sabanas comunales, que son espacios destinados a actividades comunitarias como la pesca y la siembra colectiva de cultivos transitorios; y las tierras públicas destinadas a la reforma agraria⁶.

Con esta última clase de baldíos, el Estado busca cumplir el deber de asegurar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes carecen de ella (artículo 64 Constitución Política)⁷, esto es, el campesinado. Los datos de adjudicación de baldíos indican que estas tierras públicas han sido el instrumento de reforma agraria más potente con que ha contado el Estado colombiano a lo largo de la historia. De acuerdo con estimaciones de la Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, entre 1994 y 2014, la autoridad agraria entregó 145.565 baldíos a particulares, lo que equivale a 5.512.299 de hectáreas; mientras que las otras herramientas de la reforma –el Fondo Nacional Agrario, la compra directa a través de subsidios y DNE- reportaron 33.291 adjudicaciones, que corresponden a 430.699 hectáreas, para el mismo periodo⁸.

Para cumplir tales propósitos, los baldíos tienen unas características específicas que los diferencian de los bienes de carácter privado: son inajenables, imprescriptibles e inembargables. Así lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política, el cual aplica igualmente a los baldíos, como lo aclaró la Corte Constitucional, en la sentencia C-595 de 1995. Esto significa que los baldíos no se encuentran en el comercio y, en consecuencia, los particulares no pueden realizar negocios jurídicos –tales como

testamentos, ventas o sentencias de tribunales que solamente confirmaban la posesión de tierras. Sin embargo, esta sentencia tuvo serias restricciones de eficacia debido al buen número de casos que carecían de títulos, ya que esos predios habían sido apropiados ilegalmente del dominio público. Ver LeGrand, C. (2016). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (Segunda edición en español). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, p. 152. Luego, la Constitución Política de 1991 reiteró esta noción en el artículo 102. En la sentencia T-566 de 1992, la Corte Constitucional precisó que el dominio eminente hace alusión a que “el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él”. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

² Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997.

⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-255 de 2012.

⁵ Corte Constitucional. C-255 de 2012.

⁶ Decreto 2664 de 1994. Artículos 8, 9, 10.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995.

⁸ Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo*. Bogotá D.C.: Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales.

compraventas, hipotecas, permutas o donaciones– sobre estos bienes ni adquirirlos a través de prescripción o usucapión⁹.

Es así como el Estado conserva los baldíos “para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicador su título de propiedad”¹⁰. Así lo recalcó la Corte Constitucional recientemente, en la sentencia C-073 de 2018, cuando analizó la constitucionalidad de la formalización del derecho de dominio a título oneroso, que consagra el artículo 6 del Decreto 902 de 2017. Allí, la Corte enfatizó que los baldíos “no pueden ser objeto de “formalización” pues sobre ellos no se constituyen derechos a formalizar, sino que su acceso solo puede darse a través de la adjudicación” y son bienes “inalienables e imprescriptibles que pertenecen al Estado y cuya recuperación es indispensable para dotar al Fondo de Tierras de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos de la Reforma Rural Integral”.

Por el contrario, los baldíos son entregados a particulares con unas reglas específicas de adjudicación, que se encuentran estipuladas en la Ley 160 de 1994, parcialmente modificada por el Decreto-Ley 902 de 2017.

Ahora bien, el beneficiario de los baldíos con fines de reforma agraria es el campesinado, quien es sujeto de especial protección por la marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que le ha afectado tradicionalmente¹¹. La jurisprudencia ha resaltado reiteradamente que la población campesina merece un trato especial, el cual se traduce en políticas públicas diferenciadas, acciones afirmativas y políticas públicas con enfoque diferencial. Estos deberes del Estado frente a este grupo población se encuentran en lo que la Corte Constitucional ha denominado el *Corpus Iuris* del campesinado¹². Según la jurisprudencia constitucional, tal *Corpus Iuris* comprende tanto los derechos para implementar una *estrategia global de desarrollo rural*¹³ a favor de la población campesina (por ejemplo, los derechos sobre la tierra o la seguridad alimentaria) como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina (que incluye la identidad campesina, las libertades de asociación, para escoger profesión u oficio, para el desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación en los asuntos que los afectan¹⁴).

Para los fines de esta intervención, enfatizamos en la primera dimensión de dicho *corpus iuris*, esto es, la estrategia global de desarrollo rural. En ese nivel se encuentran los mandatos de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. El **artículo 64** consagra el principio de democratización de la propiedad rural a favor de

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 y T-549 de 2016.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-549 de 2016. En el mismo sentido, ver: Corte Constitucional. C-073 de 2018. Fundamento Jurídico 6.2.4.

¹¹ Ver: Corte Constitucional. Sentencias C-006 de 2002. MP. Clara Inés Vargas; C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango; C-731 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SU-426 de 2016. MP. María Victoria Calle; C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas.

trabajadores agrarios y campesinos¹⁵, la obligación estatal de generar condiciones materiales que permitan mejorar la calidad de vida del campesinado y garantizar su vínculo con la tierra y permanencia en ella¹⁶, así como el derecho a la territorialidad campesina.

El primero es un mandato programático¹⁷ que implica “el compromiso [del Estado] de adelantar políticas especiales en favor de la población campesina”¹⁸. Esta obligación comprende distintos derechos del campesinado. Entre ellos, el derecho a (i) no ser despojado de su propiedad agraria o impulsado a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas; (ii) el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa; (iii) la adopción de medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar su acceso a la propiedad y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana; y (iv) la seguridad alimentaria¹⁹.

La Corte también ha entendido que el mandato de acceso progresivo a la propiedad rural contiene el derecho a la tierra de la población campesina. Este último se caracteriza porque (i) tiene carácter subjetivo, ya que de su realización depende la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural; (ii) debe ir acompañado de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos; (iii) tiene un nexo directo con el derecho al trabajo; (iv) tiene una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna, en razón a la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su lugar de residencia; y (v) se relaciona estrechamente con los derechos a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria²⁰.

En línea con este fin constitucional, el artículo 63 de la Constitución Política de 1991 dispone que los bienes de uso público son imprescriptibles, dentro de los cuales se encuentran los baldíos. A su vez, el derecho fundamental a la territorialidad campesina surge del vínculo particular que se crea entre esta población y el lugar físico en donde se desarrollan sus labores diarias y se expresa la cultura campesina. Así lo ha entendido la Corte en las sentencias C-623 de 2015, T-763 de 2012, T-461 de 2016 y SU-426 de 2016.

Por su parte, el **artículo 65** protege la seguridad alimentaria²¹, que hace alusión al “grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales,

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005. MP. Humberto Antonio Sierra Porto, y sentencia C-1006 de 2005 MP. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU- 426 de 2016. MP: María Victoria Calle Correa.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU- 426 de 2016. MP: María Victoria Calle Correa.

²¹ Corte Constitucional, Sentencias: T-506 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; C-864 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil; T-606 de 2015, MP. Jorge Iván Palacio; C-077 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas.

tratando de reducir la dependencia externa”²². Esta garantía constitucional igualmente se basa en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como la Observación General 12 del Comité de DESC, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad. De acuerdo con la Corte Constitucional, la producción de alimentos debe proteger y respetar a las comunidades, las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra²³. Así lo entendió la Corte en las sentencias T-574 de 1996²⁴ y T-348 de 2012²⁵, en las que a dos comunidades se les impedía realizar pesca artesanal. Allí, la Corte precisó que la producción campesina y pesquera de esas comunidades merece protección especial.

Por último, el **artículo 66** estipula que, en materia crediticia, se podrán reglamentar condiciones especiales para el crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, así como los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. En una interpretación armónica de este artículo y el 64, la Corte Constitucional ha precisado que el Estado tiene el deber de facilitar el acceso al crédito de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos²⁶.

Ahora bien, el tratamiento diferencial del que constitucionalmente goza la población campesina no solo tiene justificación jurídica, sino también fáctica debido al déficit de reconocimiento y de redistribución que padece esta población. Distintos estudios académicos e informes de entidades estatales constatan que la vulnerabilidad del campesinado, la cual se evidencia en al menos tres dimensiones: el déficit de protección de derechos sobre la tierra; las brechas en ejercicio de derechos y servicios públicos; y la falta de reconocimiento estatal de la identidad campesina. En consideración de la temática de los procesos que hoy conoce la Corte Constitucional, solamente exponemos la realidad de la primera dimensión.

El campesinado reporta un déficit de protección de sus derechos sobre la tierra, en particular, acceso a la propiedad rural y explotación de la tierra. Aunque no existen

²² Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C- 077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas

²⁴ “Las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas, que junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales”. Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996.

²⁵ “La soberanía alimentaria, comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 1996, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

datos consolidados que permitan conocer con exactitud la demanda de tierras por parte del campesinado, las cifras oficiales que existen demuestran que esta población tiene un acceso precario a la propiedad rural. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2011, más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto²⁷.

La alta concentración de la propiedad rural refuerza esta constatación. En Colombia, el índice Gini de tierras pasó de 0.868 en 1960²⁸ a 0.902 en 2014²⁹, lo que ubica al país muy cerca de la desigualdad absoluta (que este índice representa como 1.0) y por encima del promedio en América Latina, que alcanza el 0.79. A su vez, esta es la región del mundo más desigual, pues en Europa el promedio es 0.57, en África 0.56 y en Asia 0.55³⁰. Otras mediciones confirmán la altísima concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. Por ejemplo, el 1% de las explotaciones agropecuarias más grandes ocupa el 81% del territorio. Cuando se realiza la misma medición en los diferentes países de la región, Colombia se posiciona como el país de mayor concentración³¹.

Buena parte de los estudios agrarios han evidenciado que la dinámica de concentración de la tierra ha ido en contra de la población primero denominada colonia y, luego, campesina. Catherine LeGrand, por ejemplo, expone cómo la conformación de grandes haciendas fue posible gracias a la privatización de terrenos públicos y el despojo de colonos, desde finales del siglo XIX hasta 1936, lo que se habría forjado de la mano de la política de adjudicación de baldíos. Esto habría llevado a que el antagonismo entre campesinos-colonos y terratenientes se profundizara, ya que los últimos hacían valer sus derechos de propiedad sobre el trabajo de los colonos³².

Algunas políticas de inicios del siglo XX intentaron revertir la dinámica de concentración de la propiedad rural. Sin embargo, como sostiene el profesor Mauricio Uribe López³³, los resultados de esas políticas progresistas fueron neutralizados en el pacto de Chicoral y sus leyes desencadenantes (Leyes 4 de 1973, 5 de 1973 y 6 de 1976). Como consecuencia, el campesinado ha sido expulsado hacia la frontera

²⁷ Exposición de motivos del Decreto 902 de 2017.

²⁸ OXFAM. Radiografía de la desigualdad. 2017. Bogotá P.8

²⁹ Carlos Suescún y Andrés Fuerte. La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. En <https://www.azonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>

³⁰ FAO, América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la tierra, 2017. En: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/>

³¹ OXFAM, Óp. cit.

³² Catherine LeGrand. Colonización y protesta campesina 1850-1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes y Cinep. 1986.

³³ El profesor Uribe López sostiene que “[e]n Colombia las élites rurales se han resistido con éxito. Su triunfo ha representado el fracaso del proceso de modernización entendida como el cambio estructural y ha consolidado un estilo de crecimiento sin reformas distributivas y poco eficaz para reducir la pobreza”. Mauricio Uribe López. La Nación Vetada. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013.

agrícola, en condiciones de informalidad, lo que ha impactado negativamente el acceso a activos productivos, mercados y servicios sociales del Estado.

Adicionalmente, el campesinado enfrenta barreras para explotar la tierra. El estudio sobre conflictos de uso del suelo del IGAC de 2008 resalta que, de los 22 millones de hectáreas que son aptas para actividades agrícolas y podrían ser agenciadas en buena medida por comunidades campesinas, solamente están destinadas a esta actividad 5.3 millones. Ese mismo estudio subraya que, a pesar de que hay 15 millones de hectáreas aptas para ganadería, se destinan a esta actividad 34 millones³⁴. A la misma conclusión llega la Misión para la Transformación del Campo que, en 2015, adelantó el Departamento Nacional de Planeación³⁵.

A esto se suma el auge de la agroindustria y los cultivos permanentes, los cuales están normalmente asociados a plantaciones de gran escala y a productos distintos a los de la economía campesina. Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario, en 1960, el área sembrada de cultivos permanentes era del 44%; en 1970, el 53%; y, en 2014, llegó al 75%. Entre los cultivos agroindustriales predominan los de palma aceitera y caña de azúcar³⁶, que se caracterizan por concentrar grandes extensiones de tierra y reciben importantes subsidios de la política pública³⁷, lo que ha significado menos tierra disponible y recursos públicos para la economía campesina.

Más recientemente, la Violencia y el conflicto interno armado han usurpado buena parte de las tierras del campesinado. Durante el periodo de “La Violencia”, según cálculos de Paul Oquist, se despojaron aproximadamente 393.648 parcelas, con una extensión de 1.968.240 hectáreas³⁸. En el conflicto armado interno, esas cifras alcanzarían por lo menos los 6 millones de hectáreas. Con todo, la dimensión del despojo varía según la fuente que se utilice.

Este recuento evidencia entonces que los baldíos están destinados, principalmente, a impulsar el acceso progresivo de la propiedad rural a favor del campesinado, quien es un sujeto de especial protección constitucional. Para asegurar el cumplimiento de ese fin, la misma Constitución ha establecido que los baldíos se encuentran por fuera del

³⁴ UPRA. Uso eficiente del suelo para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. 2013. En http://www.upra.gov.co/documents/10184/11174/informe_gestion_upra_2013_web.pdf/7924b7f3-d3e7-4b9d-866c-2c8cd5c98b03

³⁵ El informe precisa que “hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental”. Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Bogotá: 2015, p. 17. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

³⁶ OXFAM, Óp. cit.

³⁷ Por ejemplo, la política pública que promueve el uso de biocombustibles o exenciones tributarias para ese tipo de cultivos.

³⁸ Ibídem, p. 31

comercio y, por tanto, son inajenables, imprescriptible e inembargables. Estas reglas constitucionales son desarrolladas en la reglamentación legal de la adjudicación y recuperación de baldíos, que pasamos a describir brevemente.

III. LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO DE PRESUNTOS BALDÍOS: EL DEBATE NORMATIVO

En desarrollo de la facultad consagrada en el numeral 18 del artículo 150 superior, el legislador definió las reglas de “apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”, en la Ley 160 de 1994, parcialmente modificada por el Decreto-Ley 902 de 2017. Veamos.

La Ley 160 de 1994 señala que la única vía legal para la adquisición de presuntos baldíos con fines de reforma agraria es la adjudicación administrativa, la cual debe efectuar la autoridad agraria. En ese procedimiento, la entidad debe certificar que la correspondiente solicitud cumple todos los requisitos constitucionales y legales de orden objetivo y subjetivo, los cuales pueden sintetizarse en tres premisas: (i) que el peticionario sea sujeto de reforma agraria; (ii) que la tierra no supere los topes de la UAF y (iii) que la ocupación del baldío ocurra durante cinco años. Es así como la Ley 160 de 1994 dispone que estos baldíos destinados a la reforma agraria son tierras reservadas a quienes no sean propietarios de otros bienes y tengan un patrimonio menor a 1.000 SMML. Además, el baldío no puede superar unos topes de extensión, que son las llamadas Unidades Agrícolas Familiares (UAF)³⁹, las cuales están calculadas, en cada caso, según las condiciones de explotación de la tierra. Esta medida busca evitar la concentración de predios en manos de unos pocos, pues ello disminuye significativamente la cantidad de tierra disponible para el campesinado, de la cual deriva su sustento. Igualmente, el predio adjudicado debe explotarse económicaamente para evitar su ociosidad⁴⁰.

Estos requisitos fueron parcialmente modificados por el Decreto-Ley 902 de 2017, el cual distinguió dos clases de sujetos que podrían acceder a tierras por medio de adjudicación administrativa: sujetos a título gratuito y sujetos a título parcialmente gratuito. En el primer caso, quien se postula no puede (i) poseer un patrimonio neto que supere los 250 SMLMV; (ii) ni ser propietario de predios rurales y/o urbanos; (iii) ni haber sido beneficiario de algún programa de tierras; (iv) 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; ni (v) haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.

³⁹ Las extensiones de las UAF consultadas para este documento son las reglamentadas en la Resolución 041 de 1996 del INCORA.

⁴⁰ Los requisitos para la adjudicación de baldíos se encuentran en el Decreto 2664 de 1994.

Los sujetos a título parcialmente gratuito se diferencian de los anteriores en que la persona debe tener un patrimonio neto que supere 250 SMLMV y no exceda 700 SMLMV, al momento de participar en el programa de acceso a tierras. Una vez verificados estos requisitos, las personas o comunidades que aspiran a tener acceso a tierras deben inscribirse como aspirantes en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), quienes tendrán un puntaje de calificación, el cual les permitirá competir y tener acceso a la tierra, con los demás aspirantes. En consecuencia, a mayor puntaje en el RESO, mayores serán las posibilidades de ser beneficiado en el marco de un programa de acceso a tierras. Los criterios para la puntuación se encuentran regulados en la Resolución 740 de 2017 de la ANT.

El Decreto-Ley 902 de 2017 también incluye a los sujetos de formalización a título oneroso, quienes son personas naturales o jurídicas que poseen un patrimonio superior a 700 SMLMV y son propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF. Además, estas personas no pueden haber sido requeridas por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa de la libertad ni haber sido declaradas como ocupantes indebidas de tierras baldíos o fiscales. Con todo, este último grupo no puede apropiarse de baldíos, como lo precisó la Corte Constitucional, en la sentencia C-073 de 2018, que referenciamos arriba.

En Colombia, no existe un inventario completo de la propiedad, por lo que solo contamos con alguna información sobre los derechos reales de posesión, dominio o servidumbre que los particulares tienen sobre algunos bienes y no sabemos con certeza cuáles predios son baldíos, quiénes los explotan ni con qué fines⁴¹. Esta es una grave deficiencia del Estado colombiano, que no ha suplido luego de dos siglos de vida republicana. El catastro es un instrumento indispensable para la consolidación del dominio estatal a lo largo del territorio, como lo muestra el caso inglés que, en el siglo XI durante el reinado de Guillermo I, recopiló los datos relativos a la propiedad privada en el llamado *Domesday Book* (o libro del juicio final) con el propósito de afianzar el poder monárquico. Con esta información catastral, Guillermo I logró que sus vasallos tributaran, en proporción a su riqueza, con lo cual tuvo una administración con más recursos económicos y mejores conocimientos que el resto de las monarquías medievales.

Ante la falta de catastro, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y la jurisprudencia determinan unas presunciones para concluir que un predio es *aparentemente baldío*. Luego, le corresponde a la autoridad agraria clarificar los títulos de esos presuntos baldíos para concluir si en realidad son tierras de naturaleza pública o privada. Así pues, un predio es presunto baldío si no tiene un folio de matrícula inmobiliaria o el respectivo folio de matrícula inmobiliaria no contiene un título originario o una

⁴¹ Machado, A. (2017). *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá D.C.: Debate.

cadena de títulos que demuestren el dominio pleno durante el término de la prescripción extraordinaria contado desde la expedición de la Ley 160 de 1994⁴².

En los últimos años, ha resurgido una controversia jurídica respecto de la vía admisible para entregar presuntos baldíos destinados a la reforma agraria a los particulares: ¿los baldíos pueden apropiarse únicamente vía adjudicación administrativa o también por medio de la prescripción adquisitiva de dominio? Con base en una lectura limitada de los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, hay ciertos analistas y jurisprudencia que sostiene que los baldíos pueden ser adquiridos en procesos de prescripción adquisitiva de dominio, ya que quienes explotan económicamente esas tierras tienen la calidad de poseedores, en los términos de la ley civil. Por el contrario, otros académicos y parte de la jurisprudencia de las altas cortes asevera que los baldíos son apropiados únicamente por medio de la adjudicación administrativa, pues los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 deben interpretarse bajo la Constitución de 1991, la cual proscribe la prescripción de baldíos y los destina a la reforma agraria.

La prescripción adquisitiva de dominio regula las relaciones entre particulares sobre predios cuando el dueño legal de éste, es decir, quien tiene los títulos traslaticios de dominio respectivos registrados en el folio de matrícula inmobiliaria, se desentiende de su predio y otro particular habita y explota ese bien, por un periodo que se calcula dependiendo de la buena o mala fe del poseedor.

Cuando el poseedor ha cumplido esos tiempos, puede acudir ante un juez civil a quien debe probar que ha cuidado del bien como si fuera el dueño, por el periodo correspondiente, con el fin de que lo declare nuevo dueño de ese predio. Si el juez encuentra que el predio está en el comercio (tiene historia registral con titulares de derechos reales) y hubo posesión, debe declarar que el poseedor es el dueño de ese terreno y el original propietario pierde su derecho por desinterés.

Así pues, este proceso judicial se fundamenta en la disponibilidad de los bienes en el comercio, esto es, su apropiación por cualquier particular. Sin embargo, los presuntos baldíos se consideran legalmente fuera del comercio, ya que su dueño es el Estado, quien los destina a unos propósitos específicos, por lo que no todos los particulares tienen derecho a adueñarse de ellos. Así lo han dispuesto los artículos 675 y 2519 del Código Civil, el artículo 3 de la Ley 48 de 1882, el artículo 61 de la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) y los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de 1991. En consecuencia, esas tierras públicas no pueden ser poseídas por los particulares con ánimo de convertirse en sus propietarios legales y, menos aún, pueden adquirirse a través de prescripción de dominio.

⁴² La Ley 160 de 1994 fue expedida el 5 de agosto de 1994. En ese momento, el término de la prescripción extraordinaria era 20 años. Por consiguiente, el término de títulos traslaticios de dominio corresponde a 20 años atrás, es decir, desde el 5 de agosto de 1974.

La distinción de dichos mecanismos no es meramente un asunto de nombre de ley. Más que eso, responde a la esencia misma de los baldíos⁴³: como estas tierras hacen parte del patrimonio del Estado y no han salido de él, se presume que nadie puede ser propietario de ellas, a menos de que el Estado así lo decida porque así cumple el deber que tiene de promover que los campesinos superen las múltiples barreras que enfrentan para acceder a la propiedad de la tierra.

La prescripción adquisitiva, por su parte, se sustenta en la idea opuesta: es una figura que, con ciertos requisitos, permite que particulares se hagan dueños de bienes de otros particulares, porque parte de la base de que el inicial dueño perdió sus derechos pues, de distintas maneras y con el paso del tiempo, mostró que no le interesa tener más esa propiedad. En esos procesos, los jueces no aplican las normas agrarias y, por lo tanto, no verifican que el demandante sea sujeto de reforma agraria, la tierra pueda ser apropiada por particulares y la explotación económica ocurra dentro de los límites de extensión de las UAF.

Este fenómeno apareció en el debate público nacional, en la sentencia T-488 de 2014, a la que hacemos referencia más adelante. Este caso emblemático desató la presentación de otras tutelas ante la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, que buscaban regresar esos presuntos baldíos al dominio de la nación. Dicha jurisprudencia ha abordado el siguiente problema: ¿Los presuntos baldíos pueden ser poseídos por los particulares con la intención de convertirse en sus dueños y, por tanto, los jueces pueden entregar esos bienes a través de la prescripción adquisitiva de dominio, que no corresponde a la ruta fijada por la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, esto es, la adjudicación que hace la autoridad que administra la tierra con fines sociales en Colombia?

En últimas, esta discusión gira en torno a cómo surge la propiedad privada en el derecho colombiano y, por tanto, qué supuestos fácticos indican que un bien es un presunto baldío, cuya naturaleza jurídica debe ser aclarada por la autoridad agraria. Para abordar esta cuestión, en seguida haremos un breve recuento del desarrollo normativo de la procedencia de la ocupación o posesión de tierras baldías, desde 1926 hasta la actualidad. Este recorrido lo dividimos en tres momentos: antes y después de la Ley 200 de 1936 y luego de la Constitución Política de 1991⁴⁴.

Previamente, aclaramos el uso de los términos *ocupación* y *prescripción o usucapión*. Si bien los dos son modos originarios – esto es, surgen sin que exista una voluntad

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2016.

⁴⁴ En este recuento nos basamos en Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá; Céspedes-Báez, Lina M, Peña-Huertas, Rocío del Pilar, Cabana-González, Daniel Santiago y Zuleta-Ríos, Santiago (2015). “Who Owns the Land? Litigants, Justices, Colonos, and the Titleholders’ Struggle to Define the Origins of Private Property in Colombia” en *Global Jurist*, 15(3), pp. 329-459; así como en trabajo propio en la revisión de jurisprudencia.

anterior que los transfiera –⁴⁵, estos regulan situaciones disímiles. Por una parte, la ocupación es la primera apropiación “de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”, como lo estipula el artículo 685 del Código Civil colombiano. Este modo ocurre, por lo general, de inmediato, una vez la persona se apropiá de la cosa. Para que proceda, la ocupación debe reunir los siguientes requisitos: (i) la cosa carezca de dueño⁴⁶; (ii) se apropie materialmente con intención de adquirir su dominio; y (iii) no esté prohibida por la ley. De ahí que la ocupación ocurra frente a bienes muebles.

Por otra parte, la prescripción o usucapión es la forma en que se adquiere el dominio de cosas comerciales y ajenas, por medio de su tenencia con el ánimo de señor y dueño (posesión⁴⁷), durante un tiempo determinado. La legislación civil exige que la prescripción reúna las siguientes condiciones: (i) el bien se encuentre en el comercio⁴⁸; (ii) la posesión material no tenga interrupciones; (ii) transcurra el tiempo exigido por la ley en caso de posesión ordinaria y extraordinaria; y (iv) los requisitos legales en cada tipo de posesión (si es ordinaria, debe haber justo título y buena fe; si es extraordinaria, no se requiere justo título ni buena fe; si es agraria, debe probarse la explotación económica del predio).

Respecto a los baldíos, la Ley 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional señalan que su modo adquisitivo es la ocupación. Con todo, esa denominación es imprecisa en teoría civil, por las consideraciones anteriores. En concepto del profesor Arturo Valencia Zea, las resoluciones administrativas de adjudicación de baldíos son modos originarios de adquirir el dominio, pues ellos confieren la propiedad privada por primera vez⁴⁹. En efecto, la explotación económica de esas tierras públicas (que es catalogada como ocupación), en las condiciones y tiempo definidos legalmente, constituye una expectativa de adquisición de la propiedad, la cual se cristaliza

⁴⁵ Alessandri Rodríguez, Arturo, Somarriva Undurraga, Manuel y Vodanovich, Antonio (1993). *Tratado de los derechos reales, Bienes*, Tomo I, 5^a edición. Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 258.

⁴⁶ Son las conocidas *res nullius*. El artículo 669 del Código Civil enumera, entre ellas, las “piedras, conchas y otras sustancias que arroja el mar, y que no presentan señales de dominio anterior”. En esta categoría también caben las cosas abandonadas por su dueño (*res derelictae*), como un tesoro. Aquí no puede catalogarse la fauna silvestre, los animales salvajes ni los recursos hidrobiológicos, porque pertenecen a la nación, de acuerdo con el Código de Recursos Naturales.

⁴⁷ En la tradición civil colombiana, “la posesión es un hecho, aunque por sus consecuencias jurídicas participa de ser un derecho”. Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo (2008). *Bienes*. Undécima edición. Medellín: Librería Jurídica COMLIBROS, p. 151.

⁴⁸ En el derecho colombiano, se encuentran por fuera del comercio los bienes del Estado, los cuales se clasifican en (a) bienes de uso público y (b) bienes fiscales. Los primeros son destinados al uso de todos los habitantes y el interés colectivo primera en su regulación. Entre ellos, encontramos los ríos, el mar territorial, el espacio aéreo, los puentes, las carreteras. Los segundos son usados por el Estado como si fuera un propietario particular. Estos, a su vez, se dividen en bienes fiscales propiamente (como un hospital estatal), bienes fiscales adjudicables (por ejemplo, los baldíos) y los bienes fiscales del espacio público (como una terraza de un edificio público). Ibídem, pp. 95-96.

⁴⁹ Valencia Zea, A. (1976). *Derecho civil. Derechos Reales*. Quinta edición. Bogotá: Editorial Temis, p. 417.

únicamente con la expresión de la voluntad estatal a través de la adjudicación administrativa⁵⁰.

Antes de la Ley 200 de 1936

Desde la Independencia hasta 1905, la política pública de tierras se dirigió, en términos generales, a promover la producción agrícola, recompensar a los militares que participaron en las batallas independentistas, pagar las deudas estatales, incentivar la migración de extranjeros e impulsar la construcción de obras de infraestructura⁵¹. En ese periodo, la legislación reforzó, con ciertos titubeos, el dominio eminente del Estado y creó distintos trámites (la mayoría muy engorrosos) para la entrega de baldíos por parte del Estado a los particulares. Es así como la Ley de 13 de octubre de 1821 privilegió la entrega de baldíos por subasta, aunque había preferencia por quienes habían labrado y vivido en la tierra previamente. La propiedad del Estado sobre los baldíos fue reiterada en el Decreto de 19 de julio de 1830 y la Ley 30 de marzo de 1843. En 1866, la Ley 70 fijó que los baldíos se adquirían por su posesión efectiva de 25 años, lo cual fue reproducido en el artículo 879 de la Ley 106 de 1873 (Código Fiscal). Un año más tarde, la Ley 61 señaló que la propiedad de los baldíos se adquiría por su “habitación y labranza” sin límites en su extensión. Sin embargo, los colonos perderían su derecho si abandonaban el terreno “por un término no menor de un año” (sic), pues las tierras volverían al dominio de la nación.

Este principio del cultivo de los baldíos como forma de dominio fue reiterado por la Ley 48 de 1882. Esa norma fijó topes a la extensión de las tierras públicas dadas a particulares en 5.000 hectáreas. Asimismo, dicha ley estableció que los colonos “serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio ordinario”. Más aún, la ley de 1882 prohibió expresamente la prescripción como modo de adquisición de los baldíos. De acuerdo con estimaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica, los cambios legislativos de la década de los setenta en el siglo XIX favorecieron las adjudicaciones de tierras a colonos, a pesar de que el 89% de la tierra adjudicada, entre 1827 y 1900, “quedó en manos de 309 concesionarios de más de 1.000 hectáreas, mientras que el 11 por ciento restante se distribuyó entre 823 adjudicatarios de menos de 1.000 hectáreas”⁵².

Luego, entre 1900 y 1930, la política pública de tierras promovida por los gobiernos conservadores priorizó la adjudicación de grandes extensiones de tierras con fines agrícolas, mineros y ferroviarios⁵³. Al mismo tiempo, el Estado guió la colonización a

⁵⁰ Consejo de Estado. Sentencia de 9 de diciembre de 1983. Consejero Ponente José Alejandro Bonivento.

⁵¹ LeGrand, C. (2016). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (Segunda edición en español). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes. Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Op. cit.*, p. 35.

⁵² Centro Nacional de Memoria Histórica (2019) *op. cit.*, p. 43.

⁵³ Ibídem, p. 50.

ciertas zonas de frontera agrícola como ocurrió con la Colonia agrícola de Sumapaz⁵⁴. El origen de la propiedad de tierras baldías en su explotación económica fue replicado en la Ley 56 de 1905. Esta norma, además, redujo el área máxima de adjudicación de 5.000 hectáreas a 1.000 hectáreas. Ese mismo año, el Decreto 113 delimitó las formas de transmisión del dominio de los baldíos: “por adjudicaciones a cultivadores; por cesión a empresarios por fomento de obras de utilidad pública; a nuevas poblaciones y pobladores de las ya fundadas; a cambio de bonos o títulos de concesión, y a título de venta por dinero a particulares”.⁵⁵

Después, la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) señaló explícitamente que “pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro del territorio nacional que carecen de otro dueño distinto al Estado, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deben volver al dominio del Estado, de acuerdo al artículo 56”. Simultáneamente, esa norma amplió el tope de área de baldíos de 1.000 hectáreas a 2.500 hectáreas.

Hasta ese momento, los trámites de adquisición de tierras públicas eran muy enrevesados, pues las leyes exigían la contratación de un agrimensor, comprar papel sellado y pagar el correo de las solicitudes dirigidas al Estado. Esos obstáculos impidieron que buena parte de los colonos obtuvieran el título de dominio sobre los baldíos que habían explotado por años. Es por ello que la Ley 71 de 1917 eliminó esos requisitos y una ley de 1926 simplificó el procedimiento de adjudicación. Sin embargo, esos esfuerzos fueron frenados en la práctica por una decisión de la Corte Suprema de Justicia.

El 15 de abril de 1926, la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia estableció que, en adelante, el territorio nacional se presumiría baldío a menos que se demostrara lo contrario con un título originario que probara la enajenación de las tierras a favor de particulares⁵⁶. No cumplirían la calidad de título originario los testamentos, ventas o sentencias de tribunales que solamente confirmaban la posesión de tierras. Debido al elevado número de casos que carecían de títulos, la sentencia tuvo serias restricciones de eficacia. En muchas ocasiones, los títulos traslaticios de dominio no habían existido nunca, porque esos predios habían sido apropiados ilegalmente del dominio público⁵⁷. Igualmente, los colonos no contaban con las condiciones materiales para adquirir los títulos respectivos y asegurar su propiedad rural.

En 1935, la Corte Suprema de Justicia se apartó de la anterior posición, pues sostuvo que la ocupación y el trabajo son el modo originario de la propiedad de los baldíos. Esta tesis sería retomada por el legislador, un año después. En ese escenario, la salida a las disputas de tierras de los años veinte estaba en legalizar las explotaciones de facto o en reafirmar la sentencia de 1926 y clarificar todas las concesiones de tierras

⁵⁴ LeGrand, C. (2016) *op cit.*

⁵⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica (2019) *op. cit.*, p. 53

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Sentencia de 15 de abril de 1926 (GJ XXXII).

⁵⁷ LeGrand, C. (2016) *op cit.*, p. 152.

para determinar cuáles se habían dado ilegalmente y, por tanto, revertir su dominio en manos del Estado. La Ley 200 de 1936 escogió el primer camino⁵⁸, como pasamos a evidenciar.

Después de la Ley 200 de 1936

Hasta ese momento, la controversia sobre el origen de la propiedad privada giraba en torno a dos posiciones opuestas: por un lado, el trabajo y la ocupación serían el modo originario de la propiedad de los baldíos; y, por otro lado, el título originario sería la única prueba de la transferencia del dominio del Estado a los particulares. La Ley 200 de 1936 intentó recoger las dos tesis en sus primeros artículos⁵⁹. Es así como esta norma eliminó el requisito de títulos originarios como prueba exclusiva de propiedad privada. Su artículo 3 dispuso que los propietarios de las tierras invadidas antes de 1935 debían acreditar su derecho con títulos originarios o traslativos de dominio por un lapso no menor de la prescripción extraordinaria; de lo contrario, las tierras eran consideradas baldías y los colonos estaban habilitados para pedirle al Estado su adjudicación.

Esta regla se suma a las presunciones de los artículos 1 y 2. En contraposición a la sentencia de 1926 de la Corte Suprema de Justicia, la Ley 200 de 1936 estableció una presunción de propiedad privada con base en la explotación agropecuaria de la tierra. En esa forma, el artículo 1, aún formalmente vigente, señala que se presumen de propiedad privada las tierras que los particulares tienen en explotación económica, a través de hechos como “plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”. En este punto, la norma cualifica la posesión requerida, pues no basta con el cerramiento y la construcción de edificios, sino que dicha posesión debe implicar la explotación agropecuaria del bien. Por el contrario, los predios que no reúnen esas condiciones se presumen baldíos (artículo 2). Antes de esta reforma, la presunción legal de baldíos no sólo abarcaba los terrenos incultos, sino que se extendía a todo el territorio nacional (artículos 44 del Código Fiscal y 675 del Código Civil)⁶⁰.

Con todo, el artículo primero crea una presunción de dominio, que no tiene la potencialidad de transformar esa situación de hecho en un verdadero derecho real de propiedad. En efecto, la legislación vigente de la época excluía la prescripción

⁵⁸ López Pumarejo, Alfonso. *Mensaje del Presidente López al Congreso Nacional, 1934-1938* (Bogotá, 1939), p. 51, citado por LeGrand, C. (2016), *op. cit.*, p. 232.

⁵⁹ La exposición de motivos de esta norma indica: “Respecto de terrenos incultos en donde se hayan radicado colonos, el gobierno ha estimado que si se adopta un concepto nuevo de la propiedad en el sentido de subordinar la existencia de ella y su explotación económica, por una parte, y que, si por otra, se tiene en cuenta la realidad nacional que ha vivido al amparo del concepto de que 30 años de titulación son prueba adecuada para acreditar la existencia de la propiedad, solo un criterio transaccional pueden admitirse como equitativo, ya que sería injusto insistir en la exigencia de un título originario para conservar una propiedad de subsistencia limitada, olvidando voluntariamente la dificultad, si no la imposibilidad, de hallar ese título originario”. Citado por Pérez Salazar, Honorio (1975). *Derecho agrario colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, p. 85.

⁶⁰ Pérez Salazar, Honorio (1975). *Derecho agrario colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, p. 80.

adquisitiva de dominio de los baldíos, por lo que la explotación económica de los mismos no habilitaba al ocupante a iniciar juicio de pertenencia para obtener la propiedad privada de dichas tierras a través de sentencia de jueces civiles. Es por ello que el artículo 5 de la Ley 120 de 1928 privaba de todo efecto ante la nación a las sentencias de juicio de pertenencia sobre baldíos⁶¹.

Esta disposición tampoco constituía prueba plena de derecho dominio. La lectura armónica de los artículos 1 y 3 permite concluir que la prueba de propiedad privada debía efectuarse únicamente por medio de los títulos (originarios o traslaticios de dominio), mientras que la explotación económica de la tierra generaba una presunción legal.

El efecto de esta presunción se encuentra en los artículos 17 y 19 de la Ley 200 de 1936, los cuales regulaban el lanzamiento y las acciones posesorias. Las dos normas facultaban tanto a quien ostentara títulos de dominio como a quien explotara económicaicamente la tierra a solicitar a las respectivas autoridades que interrumpieran la ocupación de hecho de sus predios y, por tanto, recuperaran la tenencia material de los mismos⁶².

Así, una lectura sistemática del artículo primero evidencia que la presunción consagrada no sustituía la prueba de propiedad privada a través de títulos ni abría la posibilidad de adquirir el derecho de dominio a través de la prescripción adquisitiva de dominio. Por el contrario, esa disposición buscaba dotar al ocupante de acciones legales para proteger sus derechos derivados de la explotación económica de la tierra.

Sin embargo, esos artículos fueron interpretados erróneamente, lo que benefició principalmente a los terratenientes. Para Catherine LeGrand, la presunción de propiedad privada del artículo primero admitió una interpretación que favoreció a los terratenientes, puesto que

[A]l revocar la sentencia de la Corte Suprema la ley dejaba sin base el argumento de los colonos de que la tierra donde trabajaban estaba constituida por terrenos baldíos. En adelante los ocupantes de propiedades privadas no podían aseverar su condición de colonos: se convirtieron en cambio en intrusos ilegales (“ocupantes de hecho” o “detentadores de propiedad ajena”) y, en cuanto tales, expuestos al desahucio. Los invasores que se oponían al desalojo podrían ser encarcelados por sesenta días⁶³.

En la misma línea, Alejandro Reyes Posada sostiene que, en las sabanas de Bolívar, los

⁶¹ Vidal Perdomo, Jaime. *Concepto “la imprescriptibilidad de los baldíos, la imposibilidad de adquirirlos a través del juicio de pertenencia y la inoponibilidad de esas sentencias al Estado”*, 13 de noviembre de 1962, citado por Pérez Salazar, Honorio (1975). *Derecho agrario colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, pp. 64-67.

⁶² Serna, Antonio María (1969). *Antecedentes y comentarios a la Ley 200 de 1936*. Tesis para optar al título de abogado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 45-48.

⁶³ Ibídem, p. 233.

terratenientes usaron a su favor la presunción de propiedad privada y la posibilidad de probar la posesión con títulos de treinta años⁶⁴. Según su investigación, la apropiación de baldíos por esa vía alcanzó hasta los playones y ciénagas, en la costa noroccidental de Colombia.

Ahora bien, la Ley 200 de 1936 únicamente admite la prescripción agraria (artículo 12), la cual opera en favor de quien creyera de buena fe que estaba explotando baldíos, pero en realidad explotaba terrenos privados por 5 años continuos. Es decir, esta no es una prescripción sobre baldíos sino respecto de terrenos privados. La norma condicionó la buena fe a que esta no se presumiría si el globo general del cual formaba parte el terreno explotado estaba o había estado demarcado por cerramientos artificiales, lo cual mostraría propiedad particular. Esta cualificación de la buena fe fue excluida por el artículo 4 de la Ley 4 de 1973, el cual está aún vigente.

Mientras tanto, entre 1937 y 1960, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia reforzó la tesis del dominio eminentí del Estado y la adquisición de baldíos a través de la adjudicación otorgada por las entidades estatales. Con todo, algunas sentencias se apartaron de esa visión general. En 1952, la Corte Suprema indicó que la ocupación y el trabajo eran la forma de adquirir el dominio, por lo que la adjudicación estatal era declarativa mas no constitutiva de derechos⁶⁵.

Esta posición sería la predominante al interior de la Corte Suprema de Justicia, desde 1963 hasta 1997. Su base argumentativa fue ambivalente. En algunas ocasiones, la Corte Suprema entendió que la presunción de propiedad privada (artículo 1 de la Ley 200 de 1936) se basaba en la misma comprensión de la posesión del derecho civil (artículo 762 del Código Civil). Otras veces, por el contrario, la Corte Suprema comprendió que la presunción de la Ley 200 de 1936 era equiparable al modo originario de la ocupación (artículo 685 del Código Civil). De todas formas, esos dos entendimientos llevaron a la Corte Suprema a establecer que la ocupación y el trabajo son la forma de adquirir el dominio de los baldíos y, en consecuencia, la adjudicación administrativa es declarativa de un derecho que surgió en la ocupación, pero no constituye derechos (artículos 65 y 66 del Código Fiscal y artículo 9 de la Ley 34 de 1936)⁶⁶.

Después de la Constitución Política de 1991

Como precisamos en la primera sección, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991 marcaron un hito en la destinación de los baldíos a asegurar el acceso progresivo a la propiedad rural por parte del campesinado. Ese mandato constitucional se desarrolla en la Ley 160 de 1994, la cual ha generado una

⁶⁴ Reyes Posada, Alejandro (1978). *Latifundio y poder político. La Hacienda Ganadera en Sucre*. Bogotá: Editorial CINEP, p. 72.

⁶⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 26 de mayo de 1952 (Volumen LXXII 2115).

⁶⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 31 de octubre de 1994 (CCXXXI Vol. II 2470).

controversia interpretativa por la posible contradicción que habría entre, de una parte la manera en que se adquieren los baldíos y la forma en que se prueba la propiedad privada; y, de otra parte, la vigencia de los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, que no son derogados por esta norma. Veamos.

El artículo 48 de la Ley 160 de 1994 indica que la propiedad privada se prueba con títulos originarios o títulos inscritos en registro, que demuestren tradiciones de dominio “por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”, el cual se cuenta desde el 5 de agosto de 1994, fecha de promulgación de la norma. Además, el artículo 65 dispone que la propiedad de terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado, a través de la autoridad agraria. Esa norma enfatiza que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores, de manera que elimina toda posibilidad de adquirir estos predios a través de prescripción adquisitiva. Estas disposiciones son consecuentes con la prohibición constitucional de prescribir baldíos (artículo 63 superior).

Sin embargo, el artículo 111 de la misma ley deja explícitamente vigente los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936. Como indicamos arriba, el primero establece que los predios explotados económicamente por particulares se presumen privados y el segundo preceptúa que se presumen baldíos los terrenos incultos. Surge entonces tres interrogantes: (i) ¿La presunción de baldíos surge de la falta de explotación de la tierra o en la ausencia de historia registral o de títulos traslaticios de dominio debidamente?; (ii) ¿Los baldíos se adquieren por la mera explotación económica o por adjudicación administrativa?; y (iii) ¿La propiedad privada se prueba con los títulos de dominio o la explotación económica de la tierra?

Las altas cortes han respondido estas preguntas en dos momentos. En el primero, existe una postura unívoca y pacífica de la Corte Constitucional, en tres sentencias⁶⁷ de constitucionalidad, que evalúan la exequibilidad de algunos apartados de la Ley 160 de 1994. En esas oportunidades, la Corte se centra en exponer el trato constitucional de los bienes baldíos y resalta que éstos se rigen por un régimen diferenciado y focalizado que el legislador ha creado para cumplir los propósitos constitucionales de la reforma agraria.

En un segundo momento, entre 2014 y 2017, irrumpió una controversia derivada de la sentencia T-488 de 2014 en relación con la forma de probar la calidad de baldíos de los bienes rurales. Allí identificamos tres posturas: (i) los baldíos son aquellos predios que no tengan historia registral abierta o titulares de derechos reales inscritos en ella, los cuales se adquieren por medio de la adjudicación administrativa; (ii) la información contenida en el certificado de registro de instrumentos públicos no es prueba suficiente para considerar que un terreno es baldío y los baldíos se adquieren por su explotación económica; y (iii) la presunción de propiedad privada del artículo 1

⁶⁷ Ver, Sentencias Corte Constitucional C-097 de 1997, C-595 de 1995, C- 536 de 1997

de la Ley 200 de 1936 únicamente habilita al ocupante a pedir a los jueces el dominio, a través de la prescripción agraria.

La primera posición, que surge en la sentencia T-488 de 2014, afirma que la ausencia de historia registral o de derechos reales inscritos permite concluir que un predio es un presunto baldío. En consecuencia, todos los inmuebles que se encuentren en esta situación no pueden entregarse a los particulares a través de la prescripción y, si salieron del dominio del Estado por esta vía, deben recuperarse. De lo contrario, se negaría los requisitos procesales propios de la reforma agraria y, con esto, que los baldíos son bienes públicos destinados, principalmente, a campesinos que no tienen tierra y son sujetos de reforma agraria.

Algunas normas previas a la Constitución de 1991 contenían esta hipótesis. Entre ellas, podemos mencionar los artículos 14 de la Ley de 11 de octubre de 1821, 202 de la Constitución de 1886⁶⁸, 61 de la Ley 110 de 1912, 1 de la Ley 71 de 1917⁶⁹, Ley 47 de 1926⁷⁰ y 7 de la Ley 98 de 1928⁷¹. La mayoría de estos textos legales coinciden en señalar que los colonos “pueden adquirir” la propiedad de los baldíos que ocupen si una autoridad estatal así lo decide. Bajo esas condiciones fácticas, los particulares tienen meras expectativas de adjudicación y los títulos de dominio que el Estado concede son constitutivos. Esto significa que el derecho de dominio surge con el título y no con la explotación económica del baldío. En algunos casos, las normas fijan topes de extensión de la tierra, como los artículos 1 de la Ley 71 de 1917 y 1 de la Ley 47 de 1926, que señalan 10 hectáreas como límite de extensión de los baldíos, o la Ley 47 de 1926, que restringe a 25 hectáreas.

Esta hipótesis es sostenida por la Corte Constitucional, en las sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-407 de 2017, T-567 de 2017, T-580 de 2017 y T-079 de 2018. En esas ocasiones, la Corte Constitucional ha discutido, de manera directa o indirecta, dos problemas jurídicos: (i) ¿Cuándo surge la propiedad privada? y (ii) ¿Cómo se prueba dicha propiedad? Frente a la primera pregunta, la Corte responde que el derecho de dominio sobre un predio baldío surge con el título traslativo de dominio otorgado por el Estado, en particular, la autoridad agraria. Así pues, la explotación económica del baldío no genera derecho alguno de dominio sobre él. Esta restricción se justifica en la destinación constitucional de las tierras públicas a los sujetos de reforma agraria.

En este aspecto, la Corte Constitucional ha abordado la posible contradicción entre las presunciones de los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 y los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994. De un lado, la lectura de la Ley 200 de 1936 indicaría que la explotación económica de la tierra basta para presumir la propiedad privada. Así, se considerará de propiedad privada todo bien que se encuentre en posesión por un

⁶⁸ Los baldíos pertenecen a la Nación.

⁶⁹ El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.

⁷⁰ Toda persona puede adquirir un baldío a través de la adjudicación.

⁷¹ Se adjudican los baldíos para quien los ocupe, a través del Ministerio de Minas. Las adjudicaciones no pueden exceder de 2000 metros cuadrados para cada individuo.

particular, quien lo esté explotando económicamente en actividades agropecuarias, con el ánimo de señor y dueño. De otro lado, la interpretación de la Ley 160 de 1994, así como los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de 1991, los artículos 44 y 61 del Código Fiscal y los artículos 674 y 675 del Código Civil llevaría a concluir que se presumen baldíos aquellos predios que no tienen dueño, es decir, los que carecen de antecedente registral o, a pesar de que tengan registro, no cuentan con títulos traslaticios de dominio.

En la sentencia T-548 de 2016, la Corte analizó este debate interpretativo y concluyó que

[A]l leerse en conjunto se descubre que el conflicto entre estas [normas] es apenas aparente. Lo anterior, debido a que la presunción de bien privado establecido en la Ley 200 de 1936- se da ante la explotación económica que realiza un **poseedor**, y, como se observó, en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera **ocupación**⁷².

En concepto de la Corte, lo contrario desconocería los fines constitucionales de los baldíos, ya que sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria accederían a los baldíos⁷³. Esta interpretación fue confirmada en las sentencias T-549 de 2016, T-567 de 2017 y T-079 de 2018.

En tal sentido, la Corte ha resaltado la necesidad de que los jueces de prescripción realicen todos los esfuerzos necesarios para determinar la naturaleza jurídica del predio objeto de dicho proceso, lo cual es un presupuesto *sine qua non* para activar su competencia⁷⁴. Por tanto, en ejercicio de sus facultades oficiales, tales jueces deben adelantar todas las actividades indispensables para tener plena certeza de la naturaleza jurídica del bien pedido en prescripción. Una vez el juez tenga la convicción de que el bien se encuentre en el comercio, tiene competencia para proferir sentencia de fondo en el asunto puesto a consideración⁷⁵.

Así pues, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la explotación de baldíos no le otorga a la persona la calidad de poseedor y la propiedad de tales bienes sólo puede obtenerse mediante título traslaticio de dominio otorgado por la Agencia Nacional de Tierras, antes INCODER⁷⁶.

En relación con la segunda pregunta (la forma de probar la propiedad privada), la Corte Constitucional retoma la regla del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Por consiguiente, se presumirán baldíos aquellos predios que carecen de antecedentes registrales o su registro no tiene títulos traslaticios de dominio de, por lo menos, el término de la prescripción extraordinaria contada desde 5 de agosto de 1994. Así

⁷² Sentencia T-548 de 2016

⁷³ Sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

⁷⁴ Sentencia T- 407 de 2017

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Sentencia T-580 de 2017

pues, las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 reiteran que existe una presunción *iuris tantum* relacionada con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado.

En estos términos, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, si el juez civil encuentra prueba sumaria que el bien pedido en prescripción es un presunto baldío, este debe vincular a la autoridad agraria para esclarecer la situación, por cuanto el juez no tiene competencia para decidir la prescripción de dominio.

La Corte Suprema de Justicia también ha señalado que los baldíos se adquieren con la adjudicación administrativa del Estado, y no con la prescripción adquisitiva de dominio. Así lo señala en las sentencias STC 15027- de 2014, STC 16714 de 2014, STC 16151 de 2014, STC 16320 de 2015, STC 10820 de 2015, STC 9857 de 2015, STC 14853 de 2015, STC 3765 de 2015, entre otras.

La segunda postura, por su parte, cuestiona que el certificado de registro de instrumentos públicos sea la única prueba de la calidad de baldío de un bien. Esta tesis se sustenta en dos argumentos. Primero, la carga de la prueba de la calidad del bien está en cabeza del Estado, dado que el artículo 1 de la ley 200 de 1936, modificado por la Ley 4 de 1973, presume que un predio es de naturaleza privada y, por tanto, susceptible de prescripción cuando un poseedor lo ha explotado económicoamente. Segundo, le corresponde al Estado, como ente organizador y administrador de la propiedad, probar la naturaleza de los bienes, por lo que resulta injustificado exigirle al ocupante o poseedor⁷⁷ que cumpla esa labor. De ahí deriva que la propiedad de los baldíos se obtiene por su explotación económica y, por ello, los particulares acuden al Estado para que declare el dominio que inició tiempo atrás con las actividades económicas. Los títulos de propiedad sobre baldíos que cumplen con esas condiciones son entonces declarativos y no constitutivos.

Desde esta perspectiva, ante la insuficiencia de información sobre la calidad de los predios, la mayoría de los inmuebles rurales se considerarían privados y, por tanto, serían susceptibles de apropiación privada sin tener en cuenta el sujeto ni la extensión de la tierra. Algunas normas anteriores a la Constitución del 91 reproducen esta tesis, tales como los artículos 1 y 2 de la ley 61 de 1874⁷⁸, ley 48 de 1882⁷⁹, y 1 de la Ley 200 de 1936⁸⁰.

Esta postura ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias STC 1776, 5201, 5376, 5673, 7054, 10205 de 2016 y 12430, 10745 de 2017, entre otras. Los magistrados ponentes de esas decisiones son Luis Armando Tolosa Villabona,

⁷⁷ Estos términos son usados indistintamente por las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que apoyan esta postura.

⁷⁸ Todo colono que ocupe predios y los explote adquiere la propiedad sobre el terreno sin importar la extensión.

⁷⁹ La propiedad de las tierras baldías se adquiere por explotación sin importar la extensión, ya que se configura posesión.

⁸⁰ Se presumen de propiedad privada los fundos que se exploten económicoamente.

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo y Margarita Cabello Blanco. Nuestra revisión de la jurisprudencia de las altas cortes sugiere que la prevalencia de la explotación sobre los títulos, en esos términos, pudo beneficiar también a grandes terratenientes. Muestra de ello son las sentencias T-548, T 461, T 293 de 2016 y T 407 de 2017, que fueron decididas por la Corte Constitucional con base en los argumentos sostenidos en la primera postura que reseñamos.

La última postura surge en algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia, a partir de 2017. En esas oportunidades, la Corte Suprema ha diferenciado la prescripción agraria creada por el artículo 12 de la ley 200 de 1936 respecto de la prescripción ordinaria y extraordinaria consagrada en el Código Civil. Con esta posición, la Corte Suprema pretende moderar la aplicación del artículo 1 de la Ley 200 de 1936, probablemente, atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

A partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, la Corte Suprema entiende que la presunción de propiedad privada de la Ley 200 de 1936 solo aplicaría a favor del colono que ocupe de buena fe un bien privado con la convicción que se trataba de un predio baldío. Es decir, esta prescripción no podría ocurrir sobre predios presuntamente baldíos. Esta interpretación mantiene la lógica imperante, según la cual los baldíos sólo pueden ser adjudicados y los bienes privados prescritos. Esta postura se encuentra en las sentencias STC 00014-02 2016 y STC 9845 de 2017.

En nuestro concepto, la lectura sistemática de los artículos 48, 65 y 111 de la Ley 160 de 1994 genera dos conclusiones. Primero, el artículo 111, que deja vigentes los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, es contrario a la Constitución, pues facilita que los baldíos sean adquiridos sin consideración del sujeto, la extensión ni las condiciones de explotación, a pesar de que estos bienes están destinados constitucionalmente a impulsar el acceso progresivo de la propiedad rural por parte del campesinado sin tierra.

De hecho, la presunción de baldío basada en la ausencia de explotación excluye de tal calidad a los predios que son explotados económicamente, pero no han salido del dominio del Estado como lo demuestra la falta de matrícula inmobiliaria o la ausencia de títulos completos que transfieran el dominio. Además, la presunción de propiedad privada instaura una suerte de derecho real por la mera explotación económica sin que la autoridad agraria verifique si el ocupante reúne los requisitos objetivos y subjetivos de reforma agraria, y si el predio puede ser adjudicado y respeta los límites de la UAF. Así, los particulares se apropiarían de baldíos que cumplen fines ambientales, tales como los playones o ciénagas, y adquirirían grandes predios, lo cual contraría las medidas que desincentivan el acaparamiento de tierras.

Segundo, en caso de que se concluya que el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, la única interpretación constitucionalmente admisible de esta disposición es aquella según la cual la explotación económica de la tierra es una mera presunción de dominio, que solamente tiene efectos en las acciones posesorias y de lanzamiento (artículos 17 y 19 de la Ley 200 de 1936), y no puede equipararse a la posesión de la legislación civil. De

ahí que esa presunción no permite la adquisición de baldíos a través de procesos de prescripción adquisitiva de dominio, ya que la Constitución de 1991 explícitamente prescribe que estos bienes son imprescriptibles (artículo 63). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 200 de 1936 se ajusta a la Constitución Política si se comprende en armonía con los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994. Es decir, se presumen baldíos los predios que no cuenten con historia registral o no tengan inscrito título perfecto que traslade el dominio, ya sea que estén explotados económicamente o sean terrenos incultos.

IV. LOS IMPACTOS EMPÍRICOS DE LA PRESCRIPCIÓN DE DOMINIO DE PRESUNTOS BALDÍOS

A primera vista, podría argumentarse que el debate sobre las vías de apropiación de los baldíos por particulares es un asunto meramente formal. Si bien la adjudicación administrativa y la prescripción adquisitiva de dominio responden a lógicas filosóficas y normativas disímiles, esta última habría permitido la reforma agraria, pues los mayores beneficiarios del uso de esta vía judicial habrían sido campesinas sin tierra, quienes habrían adquirido micro y minifundios. No obstante, la información empírica que analizamos en un estudio adelantado en la Universidad Nacional controvierte esa tesis, como pasamos a explicar.

Nuestro análisis se fundamentó en una base de datos que fue construida con la información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro a la Corte Constitucional, en seguimiento a la sentencia T-488 de 2014. La información inicial constaba de archivos dispersos que fueron compilados, hasta consolidar una sola base de datos, con cerca de 47 mil registros. Esa base contenía predios de diferentes orígenes, como compras de mejoras y falsas tradiciones, los cuales no daban cuenta de casos en los que ya hubiese operado la prescripción adquisitiva sobre presuntos baldíos. Por tanto, sólo estudiamos las observaciones que cumplían con las dos condiciones de nuestro objeto de investigación: (i) tratarse de presuntos baldíos y (ii) haber sido entregados a particulares, por medio de la prescripción adquisitiva de dominio. Este filtro arrojó una base inicial con 12.686 observaciones.

A esta base le eliminamos 76 predios que, tras el análisis de su tradición a partir del estudio del respectivo certificado de libertad y tradición, concluimos que no eran baldíos y, por el contrario, se trataba de predios de propiedad privada. De igual modo, excluimos otros 162 predios para los cuales encontramos evidencias de que estaban ubicados en el área urbana de los municipios, ya sea porque tenían nomenclatura o bien sea porque se encontraban ubicados el casco urbano del respectivo municipio. Tras estas depuraciones, obtuvimos una base de 12.443 predios. En este punto, precisamos que la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, en seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-488, han identificado un número mucho mayor de casos de prescripción. Sus cálculos arrojan entre 29.927 y 27.686 casos. A pesar de que partimos de la información oficial entregada por la Superintendencia a la Corte Constitucional, no nos fue posible identificar el mismo número de casos que las entidades han venido manejando.

Luego de las depuraciones efectuadas, nos enfocamos en los predios prescritos después de 1991, pues en ese año se promulgó la Constitución Política de Colombia, que elevó a rango constitucional el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y destinó los baldíos a ese fin. Esta segunda base quedó conformada por 12.005 registros, a partir de los cuales construimos un análisis sobre la concentración de prescripciones, atendiendo a los juzgados en los que se llevaron a cabo dichas declaraciones, los años en los que las sentencias se profirieron y la extensión de los predios prescritos. Sobre esta última variable es importante precisar que, si bien elaboramos algunos cálculos a partir de la extensión de los predios, la base tiene algunas limitaciones, pues 2.247 registros (el 18% del total) no contienen el dato del área del predio.

Nuestra hipótesis general sobre el comportamiento de la prescripción en predios presuntamente baldíos consiste en que, a pesar de que la mayoría de los predios prescritos son pequeños, hay irregularidades notables que indican que el procedimiento no contribuye necesariamente a la redistribución de la propiedad rural. En ese sentido, resaltamos al menos tres elementos que generan preocupación. En primer lugar, aunque la mayoría de los predios son pequeños, los predios grandes concentran la mayor parte del área prescrita. En segundo lugar, las prescripciones están llamativamente concentradas en determinados departamentos, juzgados y años. En tercer lugar, una sencilla revisión de la base permite identificar casos en los que las mismas personas reciben varios predios prescritos. A ellos habría que agregar que estamos hablando de un fenómeno que no es marginal, pues en esos años fueron prescritas 368.803 hectáreas.

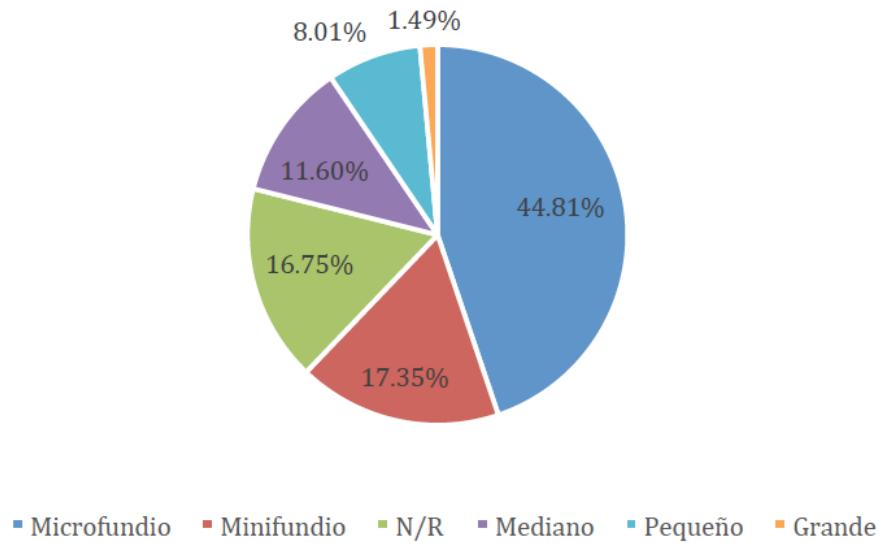
Estas características de las prescripciones observadas resultan contrarias a los principios de reforma agraria a la que están destinados los predios baldíos, de acuerdo con la Constitución de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto-Ley 902 de 2017. En efecto, los procesos de prescripción no indagan por (i) el límite de UAF, (ii) si las personas que solicitan los predios son sujetos de reforma agraria, ni (iii) si hubo una explotación agraria previa de los predios. En consecuencia, las decisiones judiciales habilitan la entrega de baldíos en grandes extensiones, sin que necesariamente tengan un uso productivo y a particulares que no tienen derecho a ello. Estos rasgos analíticos pueden verificarse mediante el análisis estadístico de la base, que en seguida exponemos.

Los predios grandes concentran la mayor parte del área prescrita

De la información analizada, observamos que se trata de predios, en promedio, pequeños. Entre el microfundio y el minifundio estaría el 62% del total de casos. Sin embargo, aparecen casos notables de predios de gran extensión que concentran un importante porcentaje del área prescrita. Los predios considerados grandes (aquellos de más de 200 hectáreas) que aparecen en la base son 179, es decir, el 1,5% del total. Este reducido número de predios concentra el 72% del área prescrita. Dicho de otra manera, es mucho mayor el área prescrita en predios grandes que la entregada en

extensiones que pudieran considerarse un fin redistributivo de la prescripción.

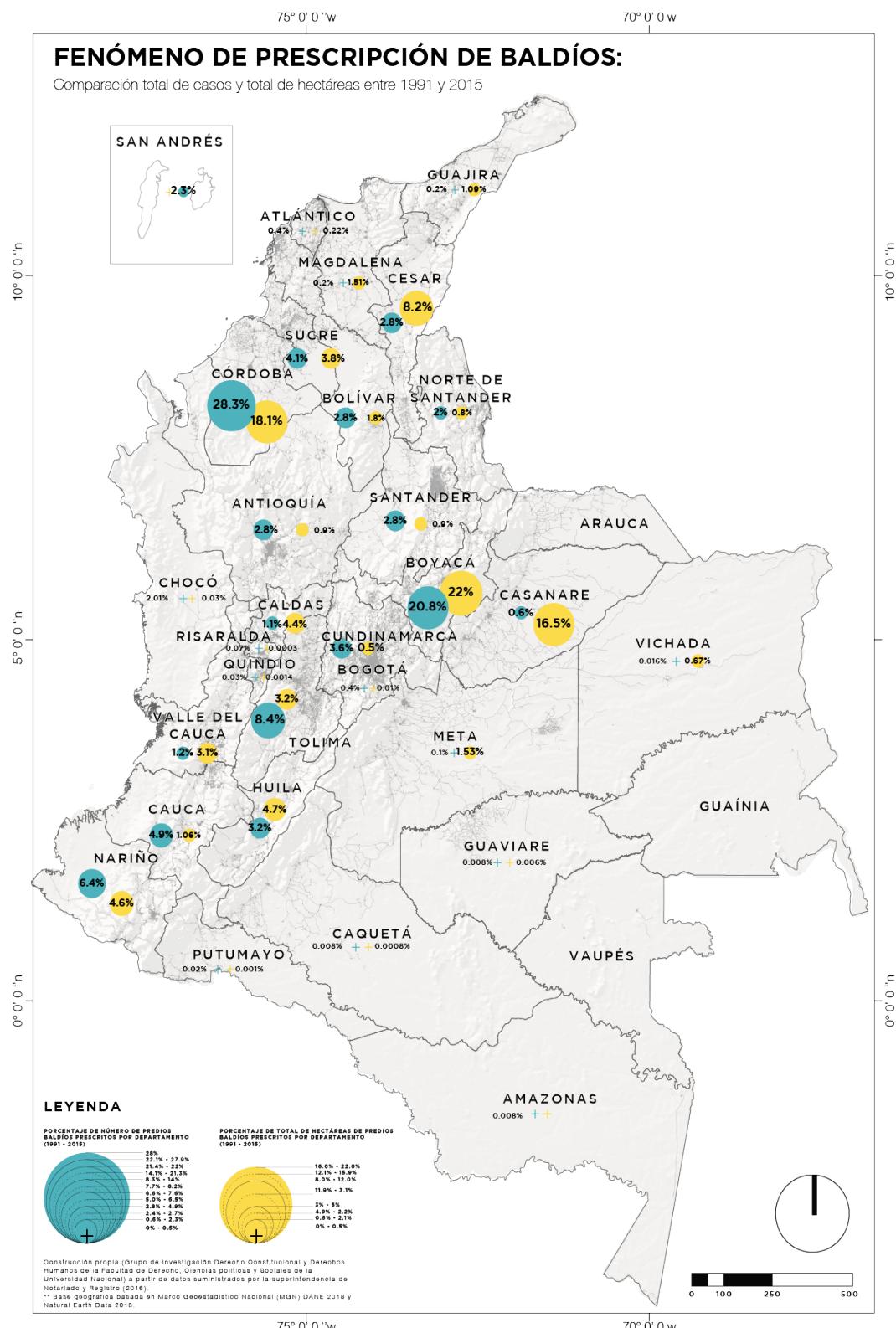
Distribución predios prescritos por tamaño



Fuente: elaboración propia a partir de base depurada de la SNR.

El mapa 1 compara el total de casos de prescripción y el número de hectáreas entregadas a particulares por esta vía, en cada departamento, desde 1991 hasta 2015. Este mapa ilustra cómo el fenómeno de prescripción se comporta de formas diferentes a lo largo de la geografía nacional y cómo el porcentaje de número de casos -representados en azul- no es equivalente con el porcentaje de las hectáreas prescritas -representados en amarillo-.

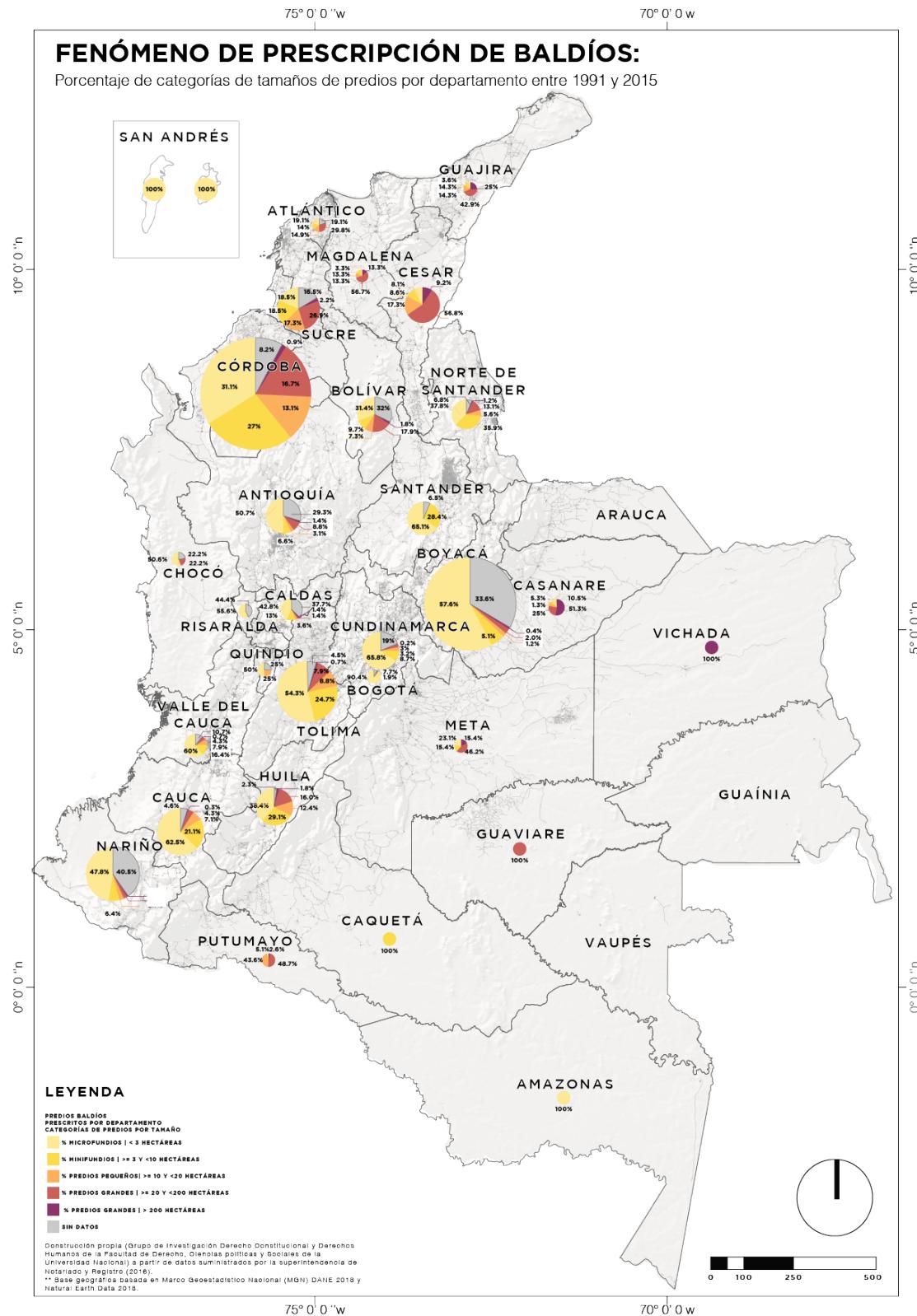
Mapa 1. Comparación total de casos y total de hectáreas entre 1991 y 2015



Elaborado por: Isabel Saffon Sanín, integrante del grupo de investigación "Derecho Constitucional y Derechos Humanos"

El mapa 2 ilustra las categorías de tamaños de predios prescritos en cada departamento y las compara con el total de hectáreas prescritas. Este ejercicio de georreferenciación revela que la mayoría de los predios prescritos son microfundios (color anaranjado claro o salmón). Al mismo tiempo, el mapa evidencia la diferencia de tipos de predios entre la zona Andina (como Boyacá donde el 56.7% de los predios son microfundios), el Caribe (como Córdoba y Sucre donde los porcentajes de los diferentes tamaños de predios es más equilibrado) y la zona Oriental (como en Casanare donde el 53% de los predios son grandes).

Mapa 2. Porcentaje de categorías de tamaños de predios por departamento



Elaborado por: Isabel Saffon Sanín, integrante del grupo de investigación "Derecho Constitucional y Derechos Humanos"

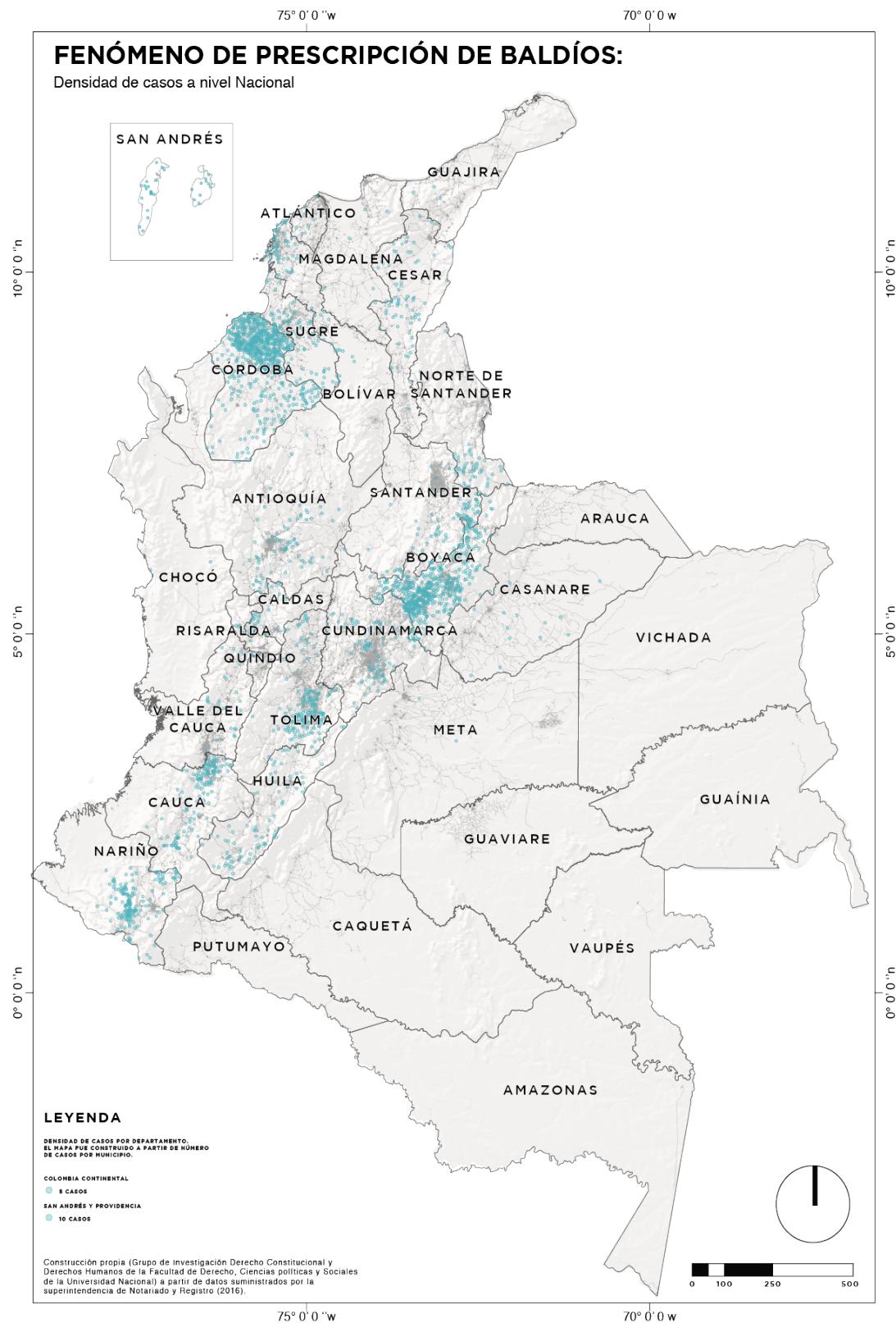
De los predios grandes encontramos las siguientes características: la mayoría de ellos están ubicados en los departamentos de Casanare (39), Cesar (33) y Córdoba (32). De los 179 predios grandes, 26 se encuentran por encima de la UAF más grande posible, que corresponde a 1.840 hectáreas. Es decir, esas extensiones no habrían podido adjudicarse bajo el procedimiento administrativo de adjudicación de baldíos, que adelanta la autoridad de tierras (antes INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras).

La concentración de la prescripción por departamentos, juzgados y años

La segunda característica del fenómeno observado es que está concentrado en pocos departamentos y en un periodo muy corto. De manera general, el fenómeno ocurre con mayor intensidad en la región Andina y en algunos puntos de la región Caribe, es decir, en zonas con alta densidad poblacional y con una colonización consolidada. De los 29 departamentos en que se presenta el fenómeno, 3 concentran el 57,7% del total de casos. Estos son, en su orden: Córdoba con 3.484 casos (28%), Boyacá con 2.669 (21,45%) y Tolima con 1.033 (8,3%). Todos concentran un número de casos muy superior al promedio departamental, que es 414.

El mapa 3 ilustra la densidad del número de casos de prescripción por municipio. Cada círculo azul representa 5 casos de prescripción. La concentración de puntos muestra claramente cómo el fenómeno se concentra en la zona Caribe -especialmente Córdoba- y la zona Andina -especialmente Boyacá-.

Mapa 3. Densidad de casos a nivel nacional

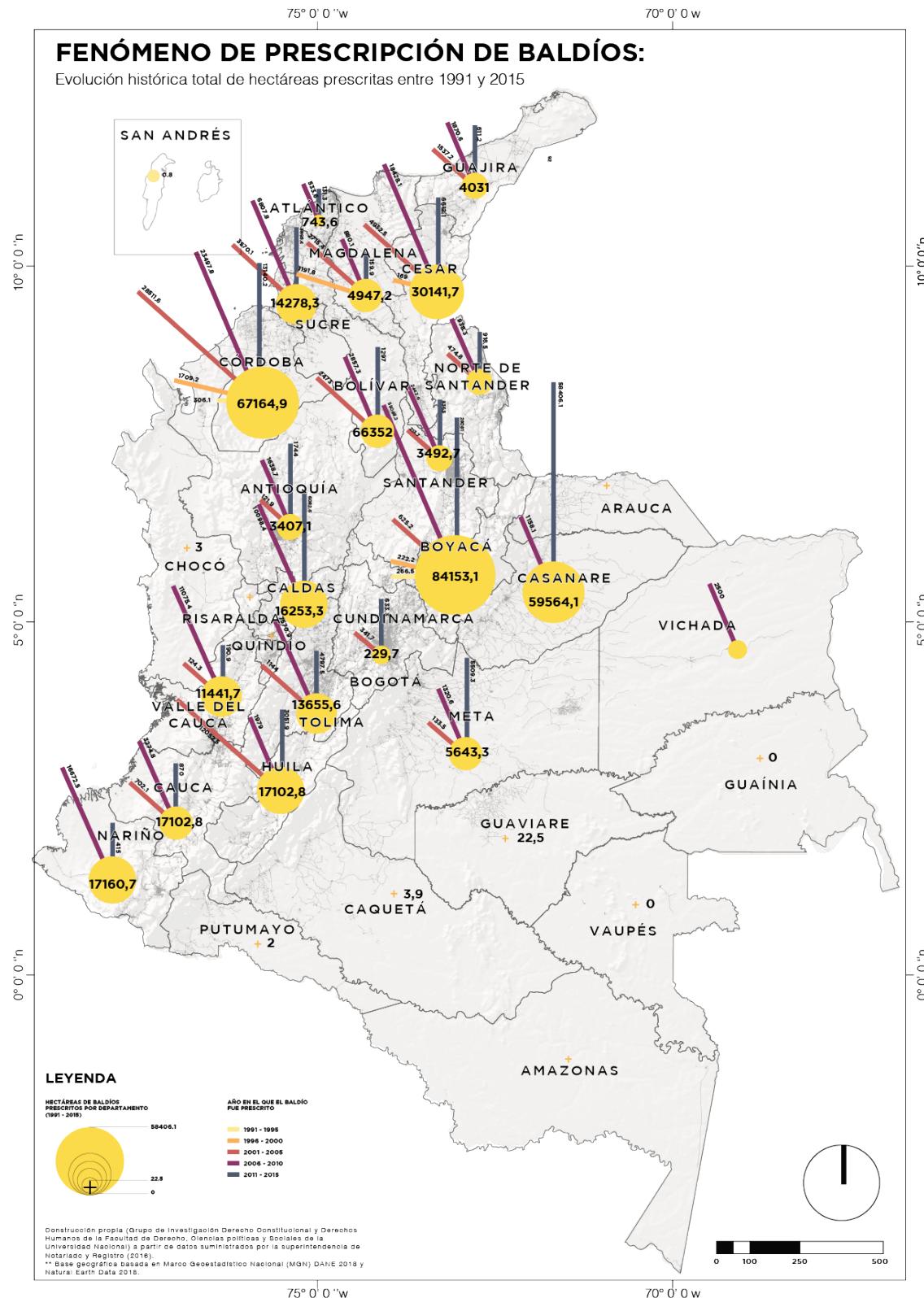


Elaborado por: Isabel Saffon Sanín, integrante del grupo de investigación "Derecho Constitucional y Derechos Humanos"

Al analizar no el número de casos sino la extensión total de los predios prescritos, hay ligeras variaciones. Boyacá pasa a la cabeza, con 81.194 hectáreas, es decir, el 22% de las 368.803 hectáreas que arrojan la base. Le sigue Córdoba con el 18,12% de las hectáreas y Casanare con 16,54%, dos de los departamentos en los que se concentran los predios más grandes.

El mapa 4 representa la evolución histórica del total de hectáreas prescritas a nivel nacional. En el centro de cada departamento se encuentra una gráfica radial que ilustra las hectáreas prescritas en intervalos temporales de 4 años y en el centro la sumatoria de estos casos. Este mapa ilustra cómo hasta antes del 2001 el número de hectáreas prescritas se mantuvo estable y, a partir del 2001, escaló rápidamente.

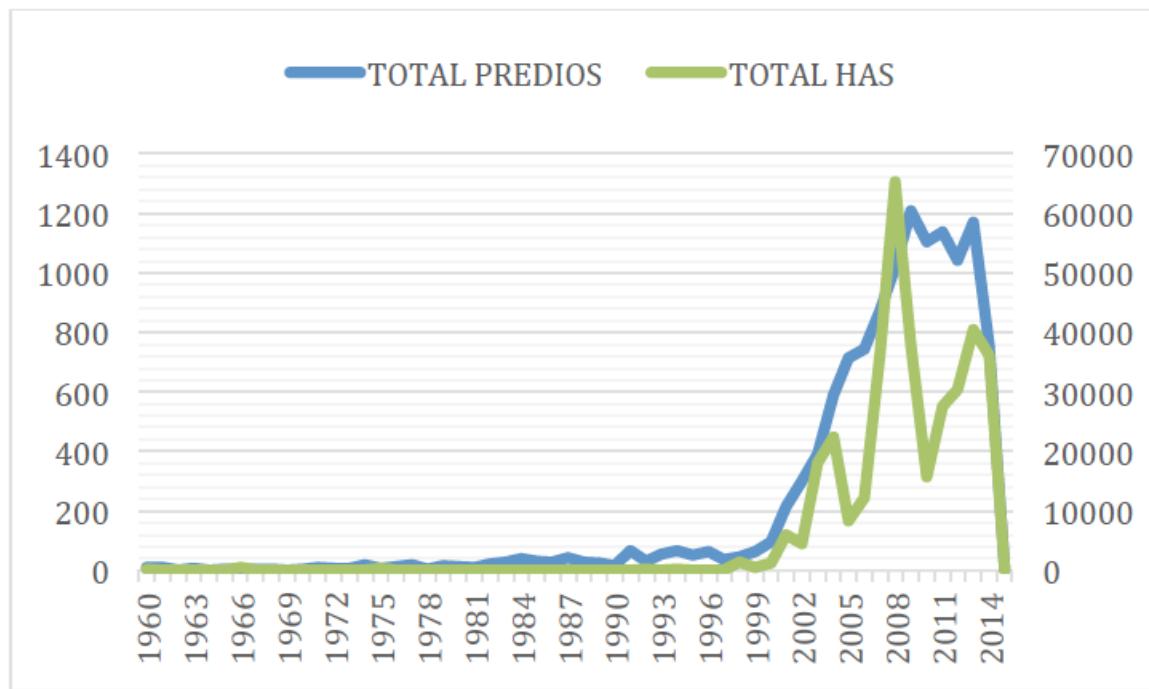
Mapa 4. Evolución histórica total de hectáreas prescritas entre 1991 y 2015



Elaborado por: Isabel Saffon Sanín, integrante del grupo de investigación "Derecho Constitucional y Derechos Humanos"

Además de concentrarse en departamentos, existen juzgados en los que encontramos un número llamativamente alto de prescripciones. De los 484 juzgados que prescribieron baldíos, en todo el país, apenas 4 (todos ubicados en el departamento de Córdoba) concentran 2.217 casos, lo que corresponde al 18,7% del total. Estos juzgados son los de Cereté, Lorica, Chinú y Sahagún.

Las prescripciones analizadas corresponden al periodo 1991-2015. Entre 2008 y 2013, se presentaron 6.685 casos de prescripción, esto es, el 53,7% del total. Los años pico, por número de casos, son 2009 con 1.209, 2013 con 1.169 y 2011 con 1.139. En cuanto al número de hectáreas prescritas por año, hay variaciones. Los años que mayor extensión concentran son 2008 (65.247 hectáreas), 2013 (40.500), 2009 (37.721), 2007 (36.601) y 2014 (36.114). Sin embargo, el mismo periodo 2008 – 2013 es el que concentra la mayor extensión de tierras prescritas. La siguiente gráfica resume el comportamiento del fenómeno por años.



La concentración de la prescripción por personas

La tercera característica que resaltamos es la concentración de predios en personas naturales y jurídicas. Este conteo tiene límites, ya que la información recaudada por la Superintendencia de Notariado y Registro no contiene los documentos de identidad (cédula de ciudadanía o NIT) de todos los demandantes de los procesos y usa formas disímiles en sus nombres. Con todo, identificamos 22 personas (21 naturales y una jurídica), a favor de quienes prescribieron 6 o más predios, todos identificados con folios de matrícula diferentes. Incluso, hay personas con 13, 14, 15 y hasta 16 predios

prescritos a su favor.

La repetición de nombres en la base de prescripciones genera alertas adicionales sobre lo ocurrido en juzgados y regiones, en las que los promedios sugieren que los predios prescritos fueron predominantemente pequeños. Tal es el caso del departamento de Córdoba, donde identificamos 15 nombres que aparecen cuatro o más veces en la base de datos. En la mayoría de los casos todas las prescripciones que benefician a una persona provienen de un mismo juzgado.

Las prescripciones de varios predios a favor de una misma persona constituyen otra destinación de los presuntos baldíos contraria a la reforma agraria. Adicionalmente, la base de datos no permite establecer si las personas a favor de quienes se prescribieron tierras ya era propietaria de otros predios, lo cual tampoco es verificado por los jueces. Tampoco es posible conocer, a partir de la base, la tradición de los predios posterior a la prescripción, para determinar si son acumulados. Lo que se puede determinar es que el 61% de los predios sigue estando a nombre de la persona a favor de quien prescribió.

V. SOLICITUDES.

Con fundamento en el marco constitucional reseñado en la primera sección, le solicitamos a la Corte Constitucional que aclare la disputa interpretativa de los artículos 48, 65 y 111 de la Ley 160 de 1994, la cual puede ser resuelta de dos formas. Primero, el artículo 111, que deja vigentes los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, es contrario a la Constitución, pues facilita que los baldíos sean adquiridos sin consideración del sujeto, la extensión ni las condiciones de explotación, a pesar de que estos bienes están destinados constitucionalmente a impulsar el acceso progresivo de la propiedad rural por parte del campesinado sin tierra. Segundo, la única interpretación constitucionalmente admisible del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 es aquella según la cual la explotación económica de la tierra es una mera presunción de dominio, que solamente tiene efectos en las acciones posesorias y de lanzamiento (artículos 17 y 19 de la Ley 200 de 1936), y no puede equipararse a la posesión de la legislación civil. De ahí que esa presunción no permite la adquisición de baldíos a través de procesos de prescripción adquisitiva de dominio, ya que la Constitución de 1991 explícitamente prescribe que estos bienes son imprescriptibles (artículo 63). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 200 de 1936 se ajusta a la Constitución Política si se comprende en armonía con los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994. Es decir, se presumen baldíos los predios que no cuenten con historia registral o no tengan inscrito título perfecto que traslade el dominio, ya sea que estén explotados económicamente o sean terrenos incultos.

Ahora bien, la reversión de la acumulación de tierra por medio de la prescripción adquisitiva de presuntos baldíos requiere acciones estructurales del Estado, algunas de las cuales esta Corte ha ordenado en el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014. En el presente proceso de unificación de jurisprudencia, la Corte Constitucional puede reforzar dichas órdenes y agregar otras con miras a aclarar si las prescripciones de presuntos baldíos ya ocurridas desconocieron los fines de la reforma agraria y evitar

que este fenómeno siga ocurriendo. Ello es posible, pues los casos estudiados (T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471) están estrechamente relacionados con el problema jurídico y las órdenes estructurales de la sentencia T-448 de 2014 y sus autos de seguimiento.

Como lo explicamos anteriormente, esta defensa de que los baldíos sólo puedan ser adquiridos por adjudicación y no por prescripción no es un purito formalista nuestro, sino que depende de la distinta lógica jurídica de estas dos figuras y de las distintas competencias de las autoridades encargadas de uno y otro proceso. El juez civil que decide una prescripción no analiza si se cumplen o no los requisitos que permiten adjudicar legítimamente un bien baldío, como verificar los impacto ambientales o que el beneficiario sea un sujeto de reforma agraria. Por ello, la prescripción abre la posibilidad de entregar amplias superficies de baldíos a personas que no son campesinos pobres, con lo cual se afecta la disponibilidad de estas tierras para cumplir el mandato constitucional de favorecer el acceso a la tierra del campesinado.

Entendemos que la puesta en cuestión de los títulos otorgados en prescripción sobre bienes baldíos puede ocasionar tensiones sociales, puesto que los beneficiarios podrían sentir que el Estado desconoce un título que el mismo Estado les confirió. Esto puede ser particularmente serio en relación con los numerosos casos en que fueron otorgadas prescripciones en predios pequeños de potenciales sujetos de reforma agraria. Ahora bien, las intervenciones estatales, y especialmente las judiciales, deben estar orientadas por el principio de acción sin daño. Por consiguiente, le solicitamos a la Corte que, con base en una interpretación de la Ley 160 de 1994 y del Decreto-Ley 902 de 2017 coherente con el marco constitucional de los baldíos, indique que, en estos casos, si bien la prescripción no otorga el derecho de propiedad, por tratarse de un baldío, debe entenderse que si el beneficiario es sujeto de reforma agraria, no se aplica la regulación prevista por el Decreto-Ley 902 de 2017, el cual eliminó el requisito de ocupación para realizar la adjudicación, por cuanto esa persona tiene un derecho preferente a que le sea adjudicada esa tierra para proteger la expectativa legítima reforzada que tiene sobre ese predio debido a la decisión judicial que lo prescribió a su favor. De esa manera, la Corte protege los baldíos para que sirvan para reforma agraria, que es su propósito constitucional esencial, sin crear nuevos conflictos rurales.

En este contexto, consideramos además que la Corte Constitucional, al igual que el resto de entidades estatales, tiene el deber de impulsar el cumplimiento de los compromisos que el Estado colombiano asumió en el Acuerdo Final de Paz (AFP). Así lo dispone Acto Legislativo 2 de 2017. Respecto a la gobernanza de la tierra, el Estado tiene deberes relativos a la promoción de la adjudicación de baldíos a favor de los sujetos de la reforma agraria, a través del Fondo Nacional de Tierras; la depuración y actualización de la información sobre la propiedad rural, por medio del catastro multipropósito; la creación de la jurisdicción agraria para resolver los conflictos asociados con la tierra; y la adopción de los planes de ordenamiento social de la propiedad con el fin de definir el uso y tenencia de la tierra. Este caso es la

oportunidad para que la Corte promueva el cumplimiento de las obligaciones estatales en el punto 1 del AFP.

En esta ocasión, le solicitamos a la Corte que declare un *Estado de Cosas Inconstitucional* (ECI) en la gobernanza de la tierra, pues esta situación reúne los requisitos de esta figura constitucional: (i) existe un problema social cuya solución compromete a varias entidades públicas, por medio de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y un esfuerzo presupuestal significativo; (ii) hay un bloqueo institucional para enfrentar esta problemática sumado a la inacción estatal para expedir las correspondientes medidas legislativas, administrativas y presupuestales; y (iii) existe una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales del campesinado, lo cual ha motivado la presentación de varias acciones de tutela y administrativas para obtener soluciones en el corto plazo.

En primer lugar, el déficit de gobernanza de la tierra se expresa en los siguientes problemas. Primero, el 54.3% de los predios rurales del país, en explotación económica, no tienen título de propiedad, según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)⁸¹. Segundo, la información catastral y registral es deficiente, pues el Estado no cuenta con un catastro actualizado y completo, y los archivos históricos del registro de instrumentos públicos y los procesos agrarios están deteriorados. Tercero, personas que no son sujetos de reforma agraria han adquirido baldíos por vías irregulares, lo cual ha causado un despojo de tierras públicas. Cuarto, la concentración de la propiedad rural es un fenómeno ascendente en los últimos años. Quinto, los campesinos enfrentan serios obstáculos para explotar la tierra debido al bajo acceso a infraestructura de producción, lo que desincentiva su permanencia en el campo. Sexto, las industrias extractivas han exacerbado los conflictos por la tierra entre los grandes capitales nacionales o extranjeros y los campesinos, indígenas y afrodescendientes.

La solución de esta problemática requiere acciones coordinadas entre la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Hacienda, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación.

En segundo lugar, la autoridad agraria presenta serios problemas de falta de coordinación e inacción para cumplir sus funciones de gobernanza de la tierra. Entre ellos, destacamos la falta de actualización y organización de la información catastral y registral, así como el archivo de los procesos agrarios; la aplicación de la normatividad

⁸¹ Dinero. El 54,3% de los predios rurales del país se explotan sin títulos de propiedad. 30 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/informalidad-en-el-campo-colombiano-unidad-planificacion-rural/248010>

civil para resolver conflictos agrarios, como lo ejemplifica el fenómeno de la prescripción de presuntos baldíos; la entrega de baldíos a particulares por parte de jueces civiles por una vía distinta a la adjudicación administrativa; el énfasis de la actuación administrativa de la autoridad agraria en procesos de formalización y la falta de impulso de los procesos de clarificación y recuperación de baldíos; y el estancamiento de los planes de ordenamiento de la propiedad rural.

En relación con esto último, el gobierno le planteó a la Corte Constitucional usar esos planes de ordenamiento para cumplir tanto los compromisos del Acuerdo Final de Paz como las órdenes estructurales de la sentencia T-488 de 2014. Sin embargo, el cumplimiento de esas obligaciones es aún tímido. A diciembre de 2018, la Agencia Nacional de Tierras reportó, en el seguimiento de esa sentencia, avances en 43 planes piloto de ordenamiento social de la propiedad rural, así: 20 planes en etapa de formulación, 12 planes aprobados y 1 plan en ejecución del barrido predial. Además, 6 planes estaban suspendidos por razones de orden público, disponibilidad presupuestal y coincidencia con zonas protegidas de la Ley 2 de 1959. Además, las autoridades no han definido la metodología para implementar dichos planes, la cual estaría fijada en el segundo semestre de 2019.

En tercer y último lugar, el déficit de gobernanza de la tierra genera una masiva violación de derechos y el uso de recursos judiciales para remediar esas vulneraciones. En particular, la prescripción adquisitiva de dominio de presuntos baldíos ha facilitado el acaparamiento de tierras, pues una porción considerable de superficie corresponde a grandes predios (más de 200 hectáreas) y ciertas personas han adquirido varios bienes por esa ruta. De esa forma, el Estado incumple la destinación constitucional de los baldíos con fines de reforma agraria. Además, este fenómeno implica un detrimento al patrimonio público, porque este tipo de proceso judicial permite la fuga de tierras públicas.

En términos globales, la incertidumbre sobre la naturaleza jurídica de la tierra afecta la confianza legítima de privados que actúan en el mercado de tierras y no tienen experticia en la revisión de los antecedentes registrales y catastrales de un predio; o, si incluso la tienen, no cuentan con la total información disponible para definir el carácter público o privado de los predios.

A ello se suma el bajo cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia T-488 de 2014 que, 5 años después, reporta algunos avances y resultados insuficientes en términos administrativos y presupuestales para abordar la problemática de la ausencia de gobernanza sobre la tierra rural por parte del Estado Colombiano. Por el momento, no hay elementos de juicio claros para determinar el plazo que tomaría la resolución de esta problemática.

Al mismo tiempo, el INCODER, en su momento, la Agencia Nacional de Tierras, en la actualidad, y el Ministerio Público han presentado varias acciones de tutela para dejar sin efectos las sentencias de prescripción sobre presuntos baldíos. Aunque no existe un registro exacto de las tutelas que han sido interpuestas en este tipo de casos, hay

algunos datos que permiten inferir que su uso ha sido frecuente. De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Agricultura, a septiembre de 2016, el INCODER había adelantado 197 tutelas⁸². La Corte Constitucional, por su parte, ha resuelto 18 casos sobre este asunto, en sede de revisión:

SENTENCIA DE TUTELA	EXPEDIENTES
T-488 de 2014	1 expediente
T-293 de 2016	1 expediente
T-461 de 2016	1 expediente
T-548 de 2016	1 expediente
T-549 de 2016	1 expediente
T-407 de 2017	1 expediente
T-567 de 2017	5 expedientes acumulados
T-580 de 2017	6 expedientes acumulados
T-079 de 2018	1 expediente

En el nivel administrativo, la Agencia Nacional de Tierras reporta que, a diciembre de 2018, había recibido 37.917 peticiones para determinar la naturaleza jurídica de distintos predios, en la ruta prioritaria.

Estos supuestos evidencian entonces que existe un ECI en la gobernanza de la tierra. Ahora bien, le solicitamos a la Corte Constitucional que el presente caso de unificación de jurisprudencia recoja los avances de la implementación de la sentencia T-488 de 2014. En lugar de duplicar esfuerzos, la Corte debería subsumir ese proceso en el que hoy decide, para lo cual debería precisar algunas de las órdenes previamente proferidas y agregar otras que permitan resolver la problemática estructural de la administración de los baldíos.

En ese sentido, le solicitamos a la Corte que ordene las siguientes acciones de corto y mediano plazo:

Corto plazo

a) La Agencia Nacional de Tierras debe priorizar la clarificación y posterior recuperación de (i) los 22 casos de personas que han utilizado la prescripción de manera sistemática para acceder a la propiedad de varios predios presuntamente baldíos⁸³; (ii) los casos de prescripción que se han concentrado en los Juzgados Tercero Civil del Circuito de Duitama, Primero de Sogamoso, Juzgado Promiscuo Civil del Circuito de Orocué, Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná y Juzgado Promiscuo del Circuito de Samaniego; y (iii) los 179 casos de predios grandes prescritos que

⁸² Para un análisis más detallado, ver: Güiza Gómez, Diana Isabel, Bautista Revelo, Ana Jimena y Saffon Sanín, Isabel. “Fuga de baldíos mediante fallos judiciales”, en *La Silla Vacía*. 20 de abril de 2017. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/fuga-de-baldios-mediante-fallos-judiciales-60630>

⁸³ Ver informe allegado por la Universidad Nacional en el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014.

alcanzan una extensión de 263.000 hectáreas.

Para tal fin, la Agencia deberá iniciar la aplicación del procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, que tiene por fin clarificar la propiedad sobre dichos predios, en el menor tiempo posible. De acuerdo con el artículo 375 de la Ley 1564 de 2012, las sentencias que declararon la prescripción adquisitiva sobre los predios que serían objeto de esta actuación son inoponibles al Estado. En consecuencia, una vez se precise la naturaleza jurídica de los predios, por parte de los jueces que conocen del procedimiento único, las sentencias de prescripción quedarían sin efecto.

- b) La Superintendencia de Notariado y Registro debe precisar, lo más pronto posible, el universo de casos de prescripción adquisitiva sobre presuntos baldíos, que ha ocurrido desde 1991 hasta la fecha. En atención a la orden séptima⁸⁴ de la sentencia T-488 de 2017, llamamos la atención que, cuatro años después, no se cuenta con información clara, depurada ni precisa sobre el número de casos de prescripción sobre presuntos predios baldíos y su ubicación. Estos datos son indispensables para la adopción de decisiones de intervención estatal en cuanto a su metodología y las zonas por priorizar.
- c) La Procuraduría debe impulsar una vigilancia especial a los procesos que la ANT priorizará y, en caso de que no ocurra dicha priorización de oficio por parte de la ANT, el Ministerio Público debería solicitar y vigilar tales actuaciones.
- d) La Fiscalía General de la Nación debe adelantar las investigaciones indispensables para determinar la responsabilidad penal de los jueces y particulares que han participado en lo que se ha denominado la estrategia de despojo de bienes públicos.
- e) El Consejo Superior de la Judicatura debe adelantar las investigaciones disciplinarias que correspondan en contra de los jueces que han acumulado en sus despachos un volumen importante de casos de prescripción sobre presuntos bienes baldíos. Igualmente, el Consejo Superior debe iniciar las investigaciones disciplinarias que correspondan en contra de jueces que continuaron aplicando la presunción del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 para prescribir presuntos baldíos, con posterioridad a la sentencia T-488 de 2014.

Mediano plazo

- a) La Superintendencia de Notariado y Registro debe entregar un nuevo informe a la Corte Constitucional que caracterice los nuevos casos de prescripción adquisitiva de

⁸⁴ “**SÉPTIMO.- ORDENAR** a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales. Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder y a la Fiscalía General de la Nación para que investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la Nación”.

dominio sobre predios presuntos baldíos ubicados en zonas rurales, que hayan ocurrido desde 2015 hasta la fecha. Igualmente, la Superintendencia debe revisar si este tipo de procesos se siguen concentrando en algunos juzgados y territorios en particular. En caso afirmativo, la Superintendencia deberá determinar los lugares exactos que deberían ser priorizados para el proceso de clarificación y posterior recuperación.

b) La Agencia Nacional de Tierras debe diseñar una estrategia de prevención frente a la prescripción de presuntos baldíos, en coordinación con la Agencia Nacional de Minería y la Procuraduría General de la Nación. De esa forma, las autoridades redoblan esfuerzos para impedir este tipo de procesos en aquellas zonas en donde hay una mayor incidencia de la actividad minera. Como parte de esa estrategia, debe considerarse la necesidad de fortalecer la presencia institucional de la Agencia Nacional de Tierras, en aquellos territorios en donde se identificó el uso de prescripción adquisitiva de manera masiva, sobre presuntos baldíos que son microfundios y minifundios. En esa medida, la Agencia puede adelantar, de manera efectiva, los procesos de adjudicación de baldíos que sean necesarios en dichas regiones, de manera efectiva y atendiendo a las disposiciones legales y constitucionales para ello.

En la verificación del cumplimiento de este caso estructural, la Corte puede adoptar la metodología que usó en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en particular, los elementos mínimos de racionalidad⁸⁵. En la política pública de desplazamiento, la Corte valoró si las decisiones gubernamentales respondían a las órdenes impartidas judicialmente, a través de unos criterios que valoraban si las políticas adoptadas se sustentaban en unas razones mínimas y convincentes. En esa forma, la Corte monitoreó el cumplimiento de sus órdenes con parámetros claros y definidos sin convertirse en un órgano de planeación y ejecución del poder ejecutivo.

En este caso, le solicitamos a la Corte que adopte los siguientes elementos mínimos de racionalidad: (i) metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; (ii) cronograma de implementación; (iii) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (iv) cobertura material suficiente; (v) garantías de continuidad hacia el futuro; (vi) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales; (vii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (viii) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (ix) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (x) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención; (xi) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información; y (xii) acción sin daño.

Este último criterio exige que el Estado prevea los efectos colaterales de su intervención, la cual puede exacerbar conflictos, generar dependencias, anular las

⁸⁵ Ver: Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y 04, 05 y 06 de 2009.

capacidades de las personas, entre otros⁸⁶. En este tema específico, la acción sin daño implica que, en la clarificación de la naturaleza jurídica de los presuntos baldíos prescritos, el Estado no puede desmejorar las condiciones de tenencia de la tierra de la población campesina.

Atentamente,

Rodrigo Uprimny Yepes

Diana Isabel Güiza Gómez

Ana Jimena Bautista Revelo

Andrés Fuerte Posada

⁸⁶ Ver: Bolívar Jaime, Aura Patricia y Vásquez Cruz, Olga del Pilar. *Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acción-sin-dáño-Versión-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf>