

Bogotá D.C., 09 de junio de 2020

Magistradas y Magistrados
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba
Sala civil familia laboral
E.S.D.

Referencia: intervención ciudadana en el proceso de tutela
identificado con el radicado 23-001-22-14-000-2020-00044-00

Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Isabel Güiza Gómez, Ana Jimena Bautista Revelo, Ana María Malagón y Diego Armando Yáñez Forero, ciudadanos en ejercicio, presentamos intervención en la acción de tutela de la referencia, que fue presentada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) contra el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería por violación al derecho al debido proceso en conexión con el derecho a la administración de justicia, debido a la falta de vinculación en un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, que entregó 13 presuntos baldíos a Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme.

Nuestra intervención no busca que seamos reconocidos como parte procesal en esta acción de tutela, pues no lo somos ni pretendemos serlo. Esta intervención es una simple expresión del deber que, conforme al artículo 95 de la Constitución, tenemos todos los ciudadanos y ciudadanas de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia”. Entendemos, entonces, que todo ciudadano que tenga conocimientos específicos que sean relevantes para el buen desarrollo de un proceso tiene que esforzarse, por supuesto dentro del pleno respeto del debido proceso, por hacer llegar esa información al funcionario judicial respectivo, como una expresión de ese deber constitucional de colaborar al buen funcionamiento de la administración de justicia. En ese espíritu, hacemos esta intervención, que 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, años y juzgados. Nuestro análisis se fundamenta en 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 proferida por la Corte Constitucional. Así, realizamos unos cálculos de estadística descriptiva y una serie de mapas con cobertura nacional. 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, entre 1991 y 2015.

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. Meses después, presentamos de nuevo los hallazgos de nuestra investigación ante la Corte Constitucional en un proceso de unificación de jurisprudencia (T6.091.370, 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), el cual aún no ha sido decidido.

Nuestra investigación sugiere que la prescripción adquisitiva de dominio de baldíos ha tenido dos efectos contrapuestos: la concentración y la redistribución de tierras. En algunos escenarios y bajo ciertas condiciones, la prescripción ha sido utilizada por quienes no reúnen los requisitos de la reforma agraria para omitir esas reglas y apropiarse de bienes que no podrían adquirir por las vías ordinarias establecidas para ello. Muestra de ello es Córdoba, en general, y al parecer el caso que el Tribunal hoy estudia, en particular. En otros espacios con unas características de presencia estatal y dinámicas del conflicto armado distintas, la prescripción ha permitido que campesinos sin tierra o con poca adquieran propiedad rural ante la inoperancia de la autoridad agraria.

Nuestro propósito es presentar argumentos jurídicos sobre la discusión dogmática de la destinación de los baldíos y las vías constitucionalmente aceptadas para su apropiación por particulares, así como información empírica acerca de las dinámicas de la prescripción adquisitiva de esas tierras públicas en Córdoba. Consideramos que esta información es relevante para la decisión que el Tribunal adoptará en la tutela interpuesta por la ANT, dado que el proceso de prescripción adquisitiva de dominio que tituló 13 presuntos baldíos a favor de Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme ilustra los efectos de acumulación de tierras que esa vía judicial ha generado, lo cual contraría los fines de la reforma agraria y la destinación de los baldíos a la promoción del acceso progresivo a la propiedad rural. Por ello, nuestro escrito se centra en la discusión jurídica general y las trayectorias globales del fenómeno en lugar de las preguntas procesales que el caso concreto genera.

Para tal efecto, el presente documento se divide en seis partes. La primera sección identifica los principales puntos sustantivos del caso que el Tribunal deberá resolver, en esta ocasión. 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. Las secciones cuatro y cinco exponen los impactos empíricos de la prescripción de dominio de presuntos baldíos a nivel nacional y Córdoba, respectivamente. La sexta recoge las conclusiones de este escrito, así como algunas sugerencias que presentamos al Tribunal como una forma de que la academia contribuya a la administración de justicia.

I. EL CASO CONCRETO

El 19 de agosto del año 2005, el abogado de Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme radicó una demanda ordinaria de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio de mayor cuantía. Su objetivo era que un juez declarara su propiedad sobre un

predio rural llamado “La Esperanza”, ubicado en la vereda El Ratón del municipio de Tierralta, en Córdoba. Este predio tiene 18 hectáreas y 5733 metros cuadrados de extensión. La demanda fue dirigida contra personas indeterminadas y contra un tercero determinado, Guillermo León Durango, quien habría vendido (falsa tradición) a Cabrales Lacharme en marzo de 2003. El conocimiento de este asunto le correspondió al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería, Córdoba.

El demandante cumplió con las notificaciones de rigor y el curador contestó la demanda sin oposición alguna, por lo que el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería decretó las pruebas que se practicarían en juicio, a través de auto con fecha 6 de septiembre de 2006. Las pruebas documentales son aquellas aportadas por el demandante: certificado especial negativo expedido por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del Circulo de Montería y una copia del plano del predio en cuestión. Como testimoniales, el juez concedió dos testimonios de vecinos del predio a usucapir y, por último, decretó una inspección judicial.

Sin embargo, el 15 de marzo de 2007, el apoderado del demandante allegó al juzgado una solicitud de acumulación debido a que su representado tenía otros procesos de pertenencia en el Juzgado Segundo y Tercero Civil del Circuito de Montería respecto a un mismo globo de terreno dividido en varios lotes y ubicados en la misma zona. Por ello, los procesos debían ser conocidos y tramitados por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería, pues allí había iniciado el proceso más antiguo. Mediante auto del 31 de mayo de 2007, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito concedió la solicitud del demandante y ordenó al Juzgado Segundo y Tercero Civil del Circuito de Montería que remitieran los expedientes de 7 procesos de pertenencia en los que Cabrales Lacharme figuraba como demandante y pretendía la declaración judicial de pertenencia que lo hiciera dueño de otros 7 predios rurales.

Sumado a lo anterior, el día 21 de junio de 2007, el abogado de Cabrales Lacharme solicitó al Juzgado Cuarto Civil del Circuito otra acumulación de procesos que eran tramitados en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería a su nombre y de sus hijos Daniel Alberto, Cristóbal José y María Patricia Cabrales Castillo. En esa oportunidad, el abogado ni el demandante mencionaron a qué título (compraventa, donación, u otra) los hijos de Cabrales Lacharme cedían los derechos litigiosos sobre los procesos de pertenencia que figuraban a su nombre ni ofrecieron alguna razón jurídica para que padre e hijos acumularan los procesos que adelantaban en ese momento. Por medio de auto del 5 de julio de 2007, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería accedió nuevamente a la solicitud y le ordenó al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, que remitiera el expediente de dos procesos de pertenencia, donde los demandantes eran Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme y Daniel Alberto, Cristóbal José y María Patricia Cabrales Castillo.

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito recibió 9 procesos, por parte de los Juzgados Segundo y Tercero Civil del Circuito de Montería. En 8 de ellos, Cabrales Lacharme figuraba como demandante y, en el otro, los demandantes eran sus tres hijos. El Juzgado Cuarto Civil del Circuito ya conocía otros 4 procesos de pertenencia en los que Cabrales

Lacharme era el demandante. Por lo anterior, el juzgado accedió a acumular los procesos para decretar y practicar pruebas en una sola diligencia y, por último, decidir en la misma sentencia sobre los 13 procesos de pertenencia que Cabrales Lacharme e hijos habían iniciado.

Tabla 1: Predios prescritos a nombre de Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme

N	FMI	DIRECCIÓN	UBICACIÓN	ÁREA (HA)	ÁREA (M2)	SEGREGADO	DEMANDADOS
1	140-120355	Finca La Magdalena Y El Silencio	El Ratón	177	6471	140-121168	Gabriel Ángel Posada Orrego y Personas Indeterminadas
2	140-120356	Finca Villa Rosa	El Ratón	157	9936	140-121168	Felix Enrique Martínez Salgado y Personas Indeterminadas
3	140-120360	Finca La Primavera	El Ratón	128	0	140-121168	Indeterminados
4	140-120364	Finca Los Milagro	El Ratón	89	1032	140-121168	Bernardo Javier Echeverri Peñaña y Personas Indeterminadas
5	140-120362	Finca Pakistan	Alto Viento	71	4550	140-121168	Abdenago De Jesús Hernández Tapias y Personas Indeterminadas
6	140-120361	Finca La Loma	Alto Viento	70	5415	140-121168	Juan Ramos Corderoy Personas Indeterminadas
7	140-120359	Finca Vista Hermosa	Alto Viento	48	0	140-121168	José Lucio Martínez Cuitiva Y Personas Indeterminadas
8	140-120352		El Ratón	33	3233	140-121168	José Alfredo Ibañez y Personas Indeterminadas
9	140-120354	Finca No Hay Como Dios	Alto Viento	20	0	140-121168	Eufemio Pastrana Hernández y Personas Indeterminadas
10	140-120316	Finca La Esperanza	Alto Viento	18	5733	140-121168	Guillermo León Durango Ramírez
11	140-120353	Finca La Gloria I	Alto Viento	17	1658	140-121168	Felipe Correa Padilla y Personas Indeterminadas
12	140-120357	Finca Las Lomitas	Alto Viento	16	9973	140-121168	Elvira Guzmán Rico y Personas Indeterminadas

13	140-120358	Finca La Palma	Alto Viento	14	0	140-121168	José Rufino Torregosa y Personas Indeterminadas
----	------------	----------------	-------------	----	---	------------	---

Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

El 20 de abril 2009, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería decretó pruebas sobre los 13 procesos de pertenencia. Como documentales, se tendrían en cuenta las pruebas aportadas por la parte demandante, es decir, el juez no solicitó los respectivos certificados de libertad y tradición ni un concepto de la autoridad agraria para verificar la naturaleza jurídica del predio. En cuanto a las pruebas testimoniales, el juez permitió citar a dos testigos por cada demanda de pertenencia y decretó una inspección judicial.

El 15 de mayo del mismo año, el juez realizó la inspección judicial a los predios en cuestión. No obstante, el acta de la diligencia no verifica los linderos y solo describe el traslado de la comisión al predio objeto de la diligencia. En su informe, el perito consignó que el área de los 13 predios ascendía a 862 hectáreas y 5.687 metros cuadrados. Igualmente, el perito observó que los terrenos no son habitados por los demandantes, sino por un cuidandero y estaban destinados a la explotación forestal.

El juzgado ordenó la realización de 26 testimonios, de los cuales solo 6 testigos declararon. En el expediente, no es claro si se practicaron las demás declaraciones. Más aún, las 6 declaraciones realizadas no sobrepasan la página y media, y repiten la estructura de la información suministrada. El 28 de julio de 2009, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito corrió traslado a los sujetos procesales para que presentaran alegatos de conclusión, pero estos no aparecen en el expediente.

El 1 de septiembre de 2009, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito dictó sentencia que decidió de fondo las 13 demandas de pertenencia. En el fallo, el juez aclaró que su decisión estaba fundamentada en los certificados expedidos por el Registrador de Instrumentos Públicos de Montería, donde constaba que no aparecía persona inscrita como propietario de los bienes objetos de usucapión. En efecto, ninguno de los predios pedidos en pertenencia contaba con antecedente registral al momento de la demanda. De ahí que Cabrales Lacharme adjuntó el certificado especial negativo que expidió el Registrador de Instrumentos Públicos de Montería. La sentencia también hace alusión a la copia auténtica de los contratos de compraventa celebrados por Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme con Guillermo León Durango Ramírez, Felipe Correa Padilla, Eufemio Manuel Pastrana Hernández, Gabriel Ángel Posada Ricos, José Rufino Torreglosa Ramos, José Lucio Martínez Cuitiva, Juan Ramos Cordero, Abdenago de Jesús Hernández Tapias y Bernardo Javier Echeverri Peñaata.

A pesar de que estas pruebas son mencionadas en la sentencia como fundamentos probatorios de la decisión, en el expediente remitido al Tribunal, tan sólo aparece la copia auténtica de uno sólo de los contratos celebrados por el señor Cabrales Lacharme, específicamente, aquel firmado con José Lucio Martínez Cuitiva. De los otros 10

contratos no hay registro, lo que genera interrogantes sobre este proceso¹. El Juzgado también tuvo como prueba documental los planos informales de los predios a prescribir y el poder otorgado por Cabrales Lacharme a su abogado.

Con la inscripción de la sentencia de pertenencia, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montería abrió folios de matrícula para los predios La Esperanza, La Gloria I, No Hay Como Dios, El Alto Viento, La Magdalena y El Silencio, Villa Rosa, Las Lomitas, La Palma, Vista Hermosa La Primavera, El Ratón, La Loma, Pajistan, Los Milagros. Los respectivos folios son 140- 120357, 140- 120352, 140-120353, 140-12354, 140-120355, 140-120356, 140- 120357, 140-120358, 140-120359, 140-120360, 140-120361, 140- 120362, 140-1200364.

Según la Circular 041 de 1996, la Unidad Agrícola Familiar (UAF) de Tierralta está comprendida en un rango de 43 a 58 hectáreas, lo que quiere decir que, en el supuesto de que Cabrales Lacharme cumpliera con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria, la autoridad agraria solo le habría podido adjudicar 58 hectáreas. En contra de esos topes, Cabrales Lacharme adquirió 862 hectáreas, lo cual corresponde a 14,86 veces la UAF máxima en la zona. Más adelante, evidenciamos que el caso de Cabrales Lacharme representa los efectos de acumulación de tierras que la prescripción de baldíos ha tenido en Córdoba, lo cual pone en riesgo el cumplimiento de los fines de la reforma agraria.

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 debido a 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 Estado² y la

¹ Sobre este punto, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería se manifestó ante la Sala Cuarta de Decisión Civil-Familia-Laboral, que le requirió que aportara el expediente contentivo del proceso de pertenencia. El 30 de marzo de 2020, el juzgado manifestó no tener en su poder el expediente contentivo del proceso de pertenencia, que estaba en archivo judicial. Frente a esto, la Sala Cuarta de Decisión Civil-Familia-Laboral requirió al archivo judicial para que allegara el expediente, pero sorpresivamente, el día 2 de abril del 2020, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Montería remitió copia del mismo, indicando que éste siempre estuvo en su poder.

² 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 cumplirían la calidad de título originario los testamentos, ventas o sentencias de

propiedad o dominio que tiene la Nación sobre los bienes públicos.³ Estos últimos, según la jurisprudencia constitucional, comprenden tanto los bienes de uso público⁴ como los bienes fiscales⁵, entre los cuales se encuentran los baldíos, que son bienes fiscales adjudicables.⁶

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 agraria.⁷

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)⁸, 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 la Dirección Nacional de Estupecientes— reportaron 33.291 adjudicaciones, que corresponden a 430.699 hectáreas, para el mismo periodo.⁹

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

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).

³ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997.

⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-255 de 2012.

⁶ Corte Constitucional. C-255 de 2012.

⁷ Decreto 2664 de 1994. Artículos 8, 9, 10.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995.

⁹ 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 usucapión.¹⁰

Es así como el Estado conserva los baldíos “para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad”.¹¹ 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”.

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 tradicionalmente.¹² 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 campesinado.¹³ Según la jurisprudencia constitucional, tal *Corpus Iuris* comprende tanto los derechos para implementar una *estrategia global de desarrollo rural*¹⁴ 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 afectan¹⁵).

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

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 y T-549 de 2016.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-549 de 2016. En el mismo sentido, ver: Corte Constitucional. C-073 de 2018. Fundamento Jurídico 6.2.4.

¹² 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.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas.

la falta de reconocimiento estatal de la identidad campesina.¹⁶ En cuanto a lo primero, 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 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 concepto.¹⁷

La alta concentración de la propiedad rural refuerza esta constatación. En Colombia, el índice Gini de tierras pasó de 0.868 en 1960¹⁸ a 0.902 en 2014¹⁹, 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 0.55.²⁰ Otras mediciones confirman 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 concentración.²¹

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 millones.²² A la misma conclusión llega la Misión para la Transformación del Campo que, en 2015, adelantó el Departamento Nacional de Planeación.²³

¹⁶ Catherine LeGrand. Colonización y protesta campesina 1850-1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes y Cinep. 1986. Mauricio Uribe López. La Nación Vetada. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013.

¹⁷ Exposición de motivos del Decreto 902 de 2017.

¹⁸ OXFAM. Radiografía de la desigualdad. 2017. Bogotá P.8

¹⁹ Carlos Suescún y Andrés Fuerte. La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. En <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>

²⁰ 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/>

²¹ OXFAM, Óp. cit.

²² UPR. 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

²³ 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%20>

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 azúcar²⁴, que se caracterizan por concentrar grandes extensiones de tierra y reciben importantes subsidios de la política pública²⁵, lo que ha significado menos tierra disponible y recursos públicos para la economía campesina.

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 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. Esa norma 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)²⁶, 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 económicamente para evitar su ociosidad.²⁷

COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf

²⁴ OXFAM, Óp. cit.

²⁵ Por ejemplo, la política pública que promueve el uso de biocombustibles o exenciones tributarias para ese tipo de cultivos.

²⁶ Las extensiones de las UAF consultadas para este documento son las reglamentadas en la Resolución 041 de 1996 del INCORA.

²⁷ Los requisitos para la adjudicación de baldíos se encuentran en el Decreto 2664 de 1994.

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) ni 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.

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 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 fines²⁸. 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

²⁸ Machado, A. (2017). *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá D.C.: Debate.

recursos económicos y mejores conocimientos que el resto e 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* cuando no existe derecho de dominio pleno inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria dentro del término de la prescripción extraordinaria contado desde la expedición de la Ley 160 de 1994.²⁹ 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 cadena de títulos que demuestren el dominio pleno, a partir del 5 de agosto de 1974.

En los últimos años, ha resurgido una controversia jurídica acerca 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 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. En pocas ocasiones, la Corte Suprema de Justicia ha planteado esa tesis que, en todo caso, no es la jurisprudencia vigente. Por el contrario, otros académicos y gran 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 proscribía la prescripción de baldíos y los destina a la reforma agraria.

Esta controversia gira alrededor de la siguiente pregunta: ¿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? Esta discusión, entonces, cuestiona 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.

En seguida, presentamos la jurisprudencia de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia acerca de este debate jurídico, desde 2014. Previamente, aclaramos el uso de los términos *ocupación* y *prescripción* o *usucapión*. Si bien los dos son modos originarios

²⁹ 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 traslativos de dominio corresponde a 20 años atrás, es decir, desde el 5 de agosto de 1974.

—esto es, surgen sin que exista una voluntad anterior que los transfiera—³⁰, 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 apropia de la cosa. Para que proceda, la ocupación debe reunir los siguientes requisitos: (i) la cosa carezca de dueño³¹; (ii) se apropie materialmente con intención de adquirir su dominio; y (iii) no esté prohibida por la ley. De ahí que la ocupación ocurre 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 (posesión ³²), durante un tiempo determinado. La legislación civil exige que la prescripción reúna las siguientes condiciones: (i) el bien se encuentre en el comercio³³; (ii) la posesión material no tenga interrupciones; (iii) 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 vez.³⁴ 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

³⁰ Alessandri Rodríguez, Arturo, Somarriva Undurraga, Manuel y Vodanovich, Antonio (1993). *Tratado de los derechos reales, Bienes*, Tomo I, 5ª edición. Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 258.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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). *Ibíd.*, pp. 95-96.

³⁴ 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 administrativa.³⁵

La prescripción adquisitiva de baldíos apareció en el debate público nacional, en la sentencia T-488 de 2014, que fue fallada por la Corte Constitucional. Desde entonces, el Tribunal Constitucional ha emitido 11 pronunciamientos acerca de la prescripción de baldíos ubicados en 8 departamentos³⁶, en revisión de tutelas interpuestas, en su mayoría, por la autoridad agraria o el Ministerio Público. Por su parte, la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en 37 ocasiones, a través de sentencias que resuelven impugnaciones a fallos de tutela proferidos por los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de diversas zonas del país.³⁷ La mayoría de los casos fueron presentados por la autoridad agraria, que no fue vinculada a los procesos de prescripción adquisitiva; y otros son interpuestos por los beneficiarios de la prescripción ante la negativa de la autoridad registral de hacer la respectiva anotación de la sentencia de prescripción, al considerar que se trata de un predio presuntamente baldío.

En la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional sostuvo que los baldíos son aquellos predios que no tienen historia registral abierta o titulares de derechos reales inscritos en ella, los cuales se adquieren por medio de la adjudicación administrativa. En consecuencia, todos los inmuebles que se encuentren en dicha 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 1886³⁸, 61 de la Ley 110 de 1912, 1 de la Ley 71 de 1917³⁹, Ley 47 de 1926⁴⁰ y 7 de la Ley 98 de 1928.⁴¹ 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 conceda 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

³⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 9 de diciembre de 1983. Consejero Ponente José Alejandro Bonivento.

³⁶ 3 casos en Casanare, 2 en Boyacá, 2 en Santander, 1 en Cesar, 1 en Cundinamarca, 1 en la Guajira y 2 casos que acumulan varios procesos sobre predios ubicados en distintos departamentos (el primero con predios en Boyacá, Santander y Meta; y el segundo con procesos en Santander, Antioquia y Boyacá).

³⁷ 18 casos de Casanare, 7 de Boyacá, 4 de Antioquia, 5 de Bolívar, 1 de Chocó, 1 de Tolima y 1 de Meta.

³⁸ Los baldíos pertenecen a la Nación.

³⁹ El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.

⁴⁰ Toda persona puede adquirir un baldío a través de la adjudicación.

⁴¹ 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.

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 tesis es sostenida por la Corte Constitucional, en doce pronunciamientos (T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-231 de 2017, T-407 de 2017, T-549 de 2017, T-567-2017, T-580-17, T-079-18, T- 430 de 2018 y T- 496 de 2018). En 9 ocasiones,⁴² la Corte se ha pronunciado, de manera directa o indirecta, sobre 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 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 traslativos 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**.⁴³

En concepto de la Corte, lo contrario desconocería los fines constitucionales de los baldíos, ya que personas que no son sujetos de reforma agraria accederían a los baldíos.⁴⁴ Esta interpretación fue confirmada en las sentencias T-549 de 2016, T-567 de 2017 y T-079 de 2018.

⁴² En las tres ocasiones restantes, si bien la Corte Constitucional indica que no existe prescripción sobre presuntos baldíos, se detiene a analizar requisitos de procedibilidad de la tutela. Estos casos son T-580 de 2017, T-079 de 2018 y T-430 de 2018.

⁴³ Sentencia T-548 de 2016

⁴⁴ Sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

Así pues, el juez tiene la obligación de hacer una interpretación sistemática y armónica del ordenamiento jurídico a la luz de principios y valores constitucionales, dentro de los que se encuentra la obligación del Estado de adoptar medidas estructurales progresivas, que estén orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad rural. Más aún, los jueces tienen la obligación de no desconocer el precedente jurisprudencial en esta materia, que fue instaurado desde la sentencia T-488 de 2014 (T- 548 de 2016, T-567 de 2017, T-496 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 indispensable para activar su competencia.⁴⁵ Por tanto, en ejercicio de sus facultades oficiosas, tales jueces deben adelantar la práctica de las pruebas para determinar si realmente se trata de un predio susceptible de adquirirse por prescripción, de tal manera que no se desconozcan las reglas de la sana crítica. Una vez el juez tenga la convicción de que el bien se encuentra en el comercio, su competencia se activa para proferir sentencia de fondo en el asunto puesto a consideración.⁴⁶ 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 traslativo de dominio otorgado por la Agencia Nacional de Tierras, antes INCODER.⁴⁷

En relación con 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 traslativos de dominio de, por lo menos, el término de la prescripción extraordinaria contada desde 5 de agosto de 1994. Así pues, las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 reiteran que existe una presunción de derecho 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, y es ella quien resulta competente para determinar su naturaleza jurídica.⁴⁸

Desde 2014, la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre los debates en torno a la prescripción adquisitiva de baldíos, en 37 ocasiones, a

⁴⁵ Sentencia T- 407 de 2017

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Sentencia T-580 de 2017

⁴⁸ En el auto 040 de 2017, en seguimiento a la T-488 de 2014, la Corte ordenó la creación de una ruta prioritaria destinada a garantizar en el término máximo e improrrogable de 18 meses la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro catastro o agrarias, manifiesten la posibilidad de ser bienes baldíos.

través de sentencias que resuelven impugnaciones a fallos de tutela proferidos por los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de diversas zonas del país (18 casos de Casanare, 7 de Boyacá, 4 de Antioquia, 5 de Bolívar, 1 de Chocó, 1 de Tolima y 1 de Meta). En 2014, en los fallos STC 15027-2014 (M.P. Ariel Salazar Ramírez), STC 16151-2014 (M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez) y STC 16714-2014 (M.P. Fernando Gutiérrez Giraldo), la Corte Suprema encontró que el juez de pertenencia había incurrido en una vía de hecho cuando declaró la prescripción adquisitiva de dominio, debido a que la prueba de la naturaleza privada del bien adjuntada por el demandante fue apreciada desconociendo la sana crítica. En esos casos, los jueces asumieron que los predios podían ser objeto de prescripción, sin tener en cuenta indicios de su carácter público, tales como la ausencia de antecedentes registrales o la falta titular de derecho de dominio en el certificado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En esas circunstancias, los jueces tenían que haber decretado pruebas de oficio para determinar la real situación del predio antes de decidir la demanda de prescripción. Por ejemplo, los jueces debieron solicitar el concepto del INCODER, o quien ejerza sus funciones, de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013.

En el siguiente año, la Corte Suprema reiteró estos argumentos, en los fallos STC 3765-2015 (M.P. Jesús Vall Rutén Ruiz), STC 14853-2015 (M.P. Ariel Salazar Ramírez), STC 11718-2015 (M.P. Ariel Salazar Ramírez), STC 10820-2015 (M.P. Margarita Cabello Blanco), STC 10720-2015 (M.P. Álvaro García Restrepo), STC 9857-2015 (M.P. Ariel Salazar Martínez) y STC 16320-2015 (M.P. Luis Armando Tolosa). En 2016, la Corte adoptó una postura completamente distinta frente al mismo problema jurídico, en 8 sentencias con ponencia del magistrado Luis Armado Tolosa y se refirieron a casos originados sobre predios ubicados en Casanare (4 casos), Boyacá (2 casos), Antioquia y Cundinamarca (con 1 caso en cada departamento). Esas sentencias son STC 1776-2016, STC 7954-2016 (M.P. Luis Armando Tolosa), STC 10205-2016 (M.P. Luis Armando Tolosa) y STC 12076-2016 (M.P. Luis Armando Tolosa).

En esas ocasiones, la Corte Suprema manifestó que no puede concluirse que un inmueble rural sea baldío con base en el certificado de libertad y tradición, por dos razones. Primero, de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la ley 200 de 1936, —modificado por el 2 de la ley 4 de 1973— y del artículo 762 del Código Civil, los inmuebles rurales poseídos y explotados económicamente se presumen de propiedad privada. Segundo, el registro de instrumentos públicos se instituye como requisito de los procesos de pertenencia con la única finalidad de establecer el contradictorio mas no para demostrar que el bien sea baldío. En la sentencia STC 16924 – 2016 (M.P. Luis Armando Tolosa), la Corte agrega que la presunción de baldíos de los predios sin titulares de derechos reales inscritos en el certificado de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos desconoce la existencia de fundos privados históricamente poseídos y carentes de formalización legal.

Adicionalmente, en las sentencias STC 5201-2016 (M.P. Luis Armando Tolosa), STC 5376-2016 (M.P. Luis Armando Tolosa) y STC 5673 (M.P. Luis Armando Tolosa), la Corte afirmó que el INCODER, o quien ejerza sus funciones, tiene la carga de la prueba de demostrar la naturaleza pública del dominio del bien inmueble que se pretende usucapir, porque el Estado es el organizador del registro inmobiliario y el garante del

acceso a la administración de justicia sin mayores trabas que las previamente estatuidas en la Ley. Por tanto, el Estado tiene que probar la propiedad. Lo contrario violaría el derecho de igualdad en contra del particular. Así, el INCODER tiene que desvirtuar la presunción de bien privado de los terrenos rurales que son poseídos y explotados económicamente, como lo establece la presunción del artículo 1 de la Ley 200 de 1936.

En las sentencias STC 5142-2016 (M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez), STC 6605-2016 (M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez), y STC 16563-2016 (M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo), la Corte Suprema no se pronunció de fondo sobre el problema jurídico planteado debido a que la tutela no habría cumplido el requisito de subsidiariedad. En particular, la Corte anotó que existía el recurso extraordinario de revisión (artículo 354 y subsiguientes del Código General del Proceso) y el proceso de clarificación de la propiedad (artículo 48 de la Ley 160 de 1994) para rebatir la naturaleza del dominio del bien inmueble.

Con todo, la mayoría de los casos fueron resueltos de fondo por la Corte Suprema de Justicia que, desde 2016, retomó el precedente que había fijado en los fallos de 2014 y 2015. En las sentencias STC 11024-2016 (M.P. Álvaro Fernando García) y STC 12184-2016 (M.P. Ariel Salazar Ramírez), la Sala Civil y Agraria precisó que la tutela contra fallos de prescripción de baldíos procede por defecto fáctico cuando el juez de pertenencia aplica la presunción de propiedad privada establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936. En efecto, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 establece que la prueba de propiedad privada está a cargo del particular, por lo que no hay lugar a presunción alguna. Así pues, la falta de pruebas que determinen la calidad del bien le impide al juez contar con los suficientes elementos para fallar.

En 2017, la Corte Suprema falló ocho casos en los que negó la posibilidad de adquirir baldíos por medio de la prescripción adquisitiva. Las sentencias son STC 2618-2017 (M.P. Ariel Salazar Ramírez), STC 9108-2017 (M.P. Alvaro Fernando García), STC 10745-2017 (M.P. Alvaro Fernando García), STC 9845-2017 (M.P. Alvaro Fernando García), STC 10407-2017 (M.P. Luis Alonso Rico), STC 11391-2017 (M.P. Luis Alfonso Rico), STC 12430-2017 y STC 15887 - 2017 (M.P. Ariel Salazar Ramírez). De manera consistente, la Sala Civil y Agraria recalcó que el particular debe probar que el bien es privado para que la prescripción proceda, porque así lo mandan los artículos 48 de la Ley 160 de 1994 y 7 del Decreto 2663 de 1994 (STC 2618-2017). Cuando no hay derechos reales inscritos en el folio de matrícula o el bien carece de antecedentes registrales, el bien debe presumirse baldío (STC 9108-2017 y STC 10745-2017). Lo contrario genera un error fáctico, que debe corregirse con la acción de tutela (STC 10407 de 2017 y STC 12430 - 2017).

Frente a la presunción de la Ley 200 de 1936, la Corte Suprema precisó que esta solo aplica para demostrar la buena fe del colono que busca adquirir, por prescripción agraria de 5 años, un terreno que creía era baldío cuando en realidad era privado (STC 9845-2017). Más aún, dicha presunción debe entenderse inaplicable al resto de escenarios, dado que una disposición legal se considera insubsistente no sólo por declaración expresa del Legislador o por existir una ley nueva que regula íntegramente

la materia, sino también por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores (artículo 3 de la Ley 153 de 1887). Así ocurre en este debate: una norma posterior (artículo 48 de la Ley 160 de 1994) impone la carga de la prueba en el particular de demostrar la naturaleza privada del bien que pretende obtener por prescripción, lo cual significa que la presunción de la Ley 200 de 1936 puede aplicarse por los jueces civiles.

En 2008, la Corte Suprema ratificó que los jueces sólo tienen competencia para decidir casos de pertenencia cuando exista plena certeza o certidumbre del carácter privado del bien solicitado (STC 4657-18, M.P. Alvaro Fernando García). En el año siguiente, esta tesis fue reiterada en 5 pronunciamientos más, en las sentencias STC 8261-2019 (M.P. Alvaro Fernando García), STC 7952-2019 (M.P. Ariel Salazar Ramírez), STC 8634-2019 (M.P. Alvaro Fernando García), STC 1381-2019 (M.P. Octavio Augusto Tejeiro) y STC 9771-2019 (M.P. Aroldo Wilson Quiroz). La Corte subrayó que el juez civil debe verificar que el predio solicitado sea privado (STC 8261 – 2019), por medio del estudio riguroso del certificado de libertad y tradición (STC 8634 – 2019). Además, la Corte resaltó que los baldíos no pueden ser objeto de posesión, sino de mera ocupación; y los ocupantes sólo tienen una mera expectativa de que el inmueble poseído les sea adjudicado. En consecuencia, los baldíos no pueden entregarse a particulares en prescripción adquisitiva (STC 9771-2019).

Este recuento muestra que la Sala Civil y Agraria ha insistido, en 26 ocasiones, que los baldíos no pueden entregarse a particulares, por medio de la prescripción adquisitiva de dominio. Esta jurisprudencia únicamente fue interrumpida en 2016 con los 8 fallos del magistrado Luis Armando Tolosa, los cuales sostuvieron la posibilidad de prescribir baldíos. No obstante, la jurisprudencia vigente niega la adquisición de baldíos por ese proceso judicial, dado que estos cumplen los fines de la reforma agraria, que solo pueden desarrollarse con la adjudicación administrativa.

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 exclusivamente la reforma agraria, pues los mayores beneficiarios del uso de esta vía judicial habrían sido campesinos con poca o 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 cumplieran con las dos condiciones de nuestro objeto de investigación: (i) presuntos baldíos que (ii) hayan 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, de los que excluimos las observaciones que no indicaban el año de la sentencia, lo que arrojó un total de 11.840 casos. A partir de ellos construimos un análisis sobre la concentración de prescripciones, atendiendo a los juzgados en los que se llevaron a cabo dichas declaraciones y los años en los que las sentencias se proferieron. Debido a las graves inconsistencias de la información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro, no realizamos ningún conteo de las extensiones de tierra a nivel nacional, pues 2.247 registros (el 18% del total) no contienen el dato del área del predio y otras observaciones registran hectáreas cuando eran metros cuadrados, según los folios de matrícula.

Los datos evidencian que la prescripción de baldíos habría tenido dos efectos: uno de acumulación y otro de redistribución de tierra. El caso que el Tribunal estudia corresponde a un ejemplo ilustrativo del segundo efecto. Dos rasgos del comportamiento del fenómeno soportan la tesis de la acumulación de tierras: (i) la acumulación de los casos en determinados departamentos, años y juzgados; y (ii) la entrega de varios baldíos a una misma persona. Estas características son 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

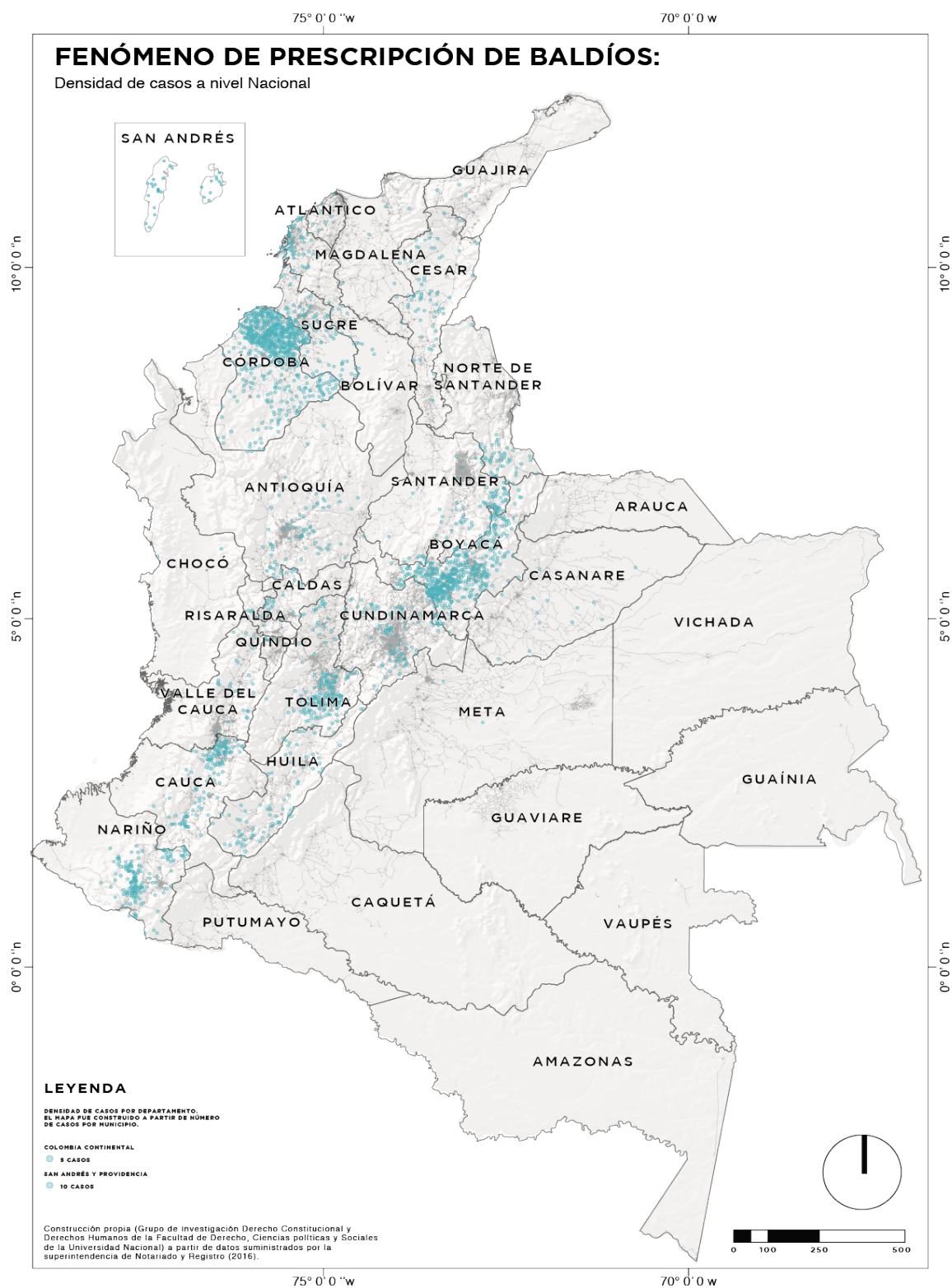
habilitan la entrega de baldíos en grandes extensiones, sin que necesariamente tengan un uso productivo y a particulares que no tienen derecho a ello.

La concentración de la prescripción por departamentos, años y juzgados

La primera 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 1 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 ocurre principalmente en la zona Caribe —especialmente Córdoba— y la zona Andina —en particular, Boyacá—.

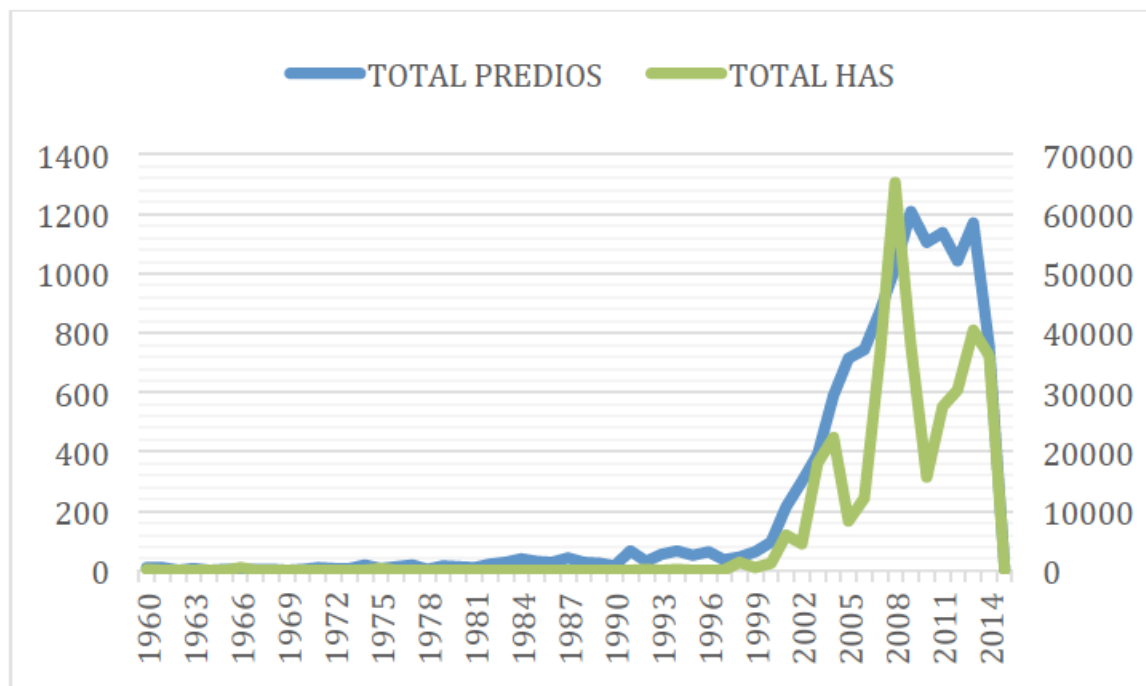
Mapa 1. Densidad de casos a nivel nacional



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

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.

Ilustración 1. Prescripción de baldíos a nivel nacional por predios y hectáreas



Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Además, 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.

La concentración de la prescripción por personas

La segunda 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, como lo explicamos en la siguiente sección.

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 no 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. A pesar de esas restricciones, determinamos que el 61% de los predios sigue estando a nombre de la persona a favor de quien prescribió.

V. LOS EFECTOS DE ACUMULACIÓN: EL CASO DE CÓRDOBA

El caso de este proceso corresponde a la prescripción de dominio de 13 presuntos baldíos, ubicados en Tierralta (Córdoba), a favor de un particular quien no reunía los requisitos de la reforma agraria. Consideramos que el análisis de la Corte debe tener en cuenta las dimensiones del fenómeno en ese departamento, por lo que presentamos un análisis empírico detallado. A continuación, exponemos las similitudes y diferencias de la prescripción adquisitiva de baldíos en Córdoba respecto al agregado nacional; los lugares de ese departamento donde el fenómeno se concentra por el número de hectáreas entregadas que superan la media departamental; algunos casos que llaman la atención porque los beneficiarios no son sujetos de reforma agraria, quienes recibieron predios por encima del límite fijado por la UAF; y las trayectorias del conflicto armado interno que coinciden con este fenómeno.

Nuestro análisis es de corte cuantitativo y espacial, el cual elaboramos con fundamento en las siguientes decisiones metodológicas. Primero, los cálculos derivan de la base de datos nacional que creamos a partir de la información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro, de acuerdo con los criterios que indicamos en el acápite anterior. Entre 1991 y 2015, nuestra base registra 3.447 casos de sentencias judiciales que prescriben baldíos a favor de particulares en Córdoba, de los cuales el 99% (3.423 casos) fueron fallados desde 1999. De estos 3.447 predios, clasificamos aquellos que cuentan con información de la extensión en hectáreas⁴⁹, lo

⁴⁹ Corroboramos la información suministrada en la base de la SNR sobre el FMI 140-124663, ubicado en Valencia, Córdoba, pues en la información reportada por esta entidad este predio tendría 0 hectáreas y 276 metros cuadrados. En la revisión, verificamos que el predio contiene realmente 276 has. El predio fue ajustado con la nueva información y agregado al presente informe. Igualmente, corroboramos que el predio con FMI 140-113097, el cual estaba registrado en la base con 205 ha, según el certificado de libertad y tradición, contaría realmente con 1.543 metros cuadrados. Este predio también fue ajustado dentro de nuestra base.

cual arrojó 3.159 predios, que corresponden al 92% de los registros. Con base en la información que obtuvimos de esta clasificación, elaboramos la primera subsección, que presenta el análisis de estadística descriptiva de la extensión de los predios prescritos y el número de predios por municipio.

De los 3.159 predios que cuentan información del área, realizamos una tercera clasificación separando aquellos que tenían más de 100 hectáreas. Esa depuración arrojó, inicialmente, 99 predios. Tras una cuidadosa contrastación de los datos entregados por la Superintendencia de Notariado y Registro con los folios de matrícula inmobiliaria, la muestra se redujo a 94 predios.⁵⁰ A partir de esa muestra, construimos el análisis que aparece en las subsecciones dos y tres, que exponen los centros geográficos de concentración del fenómeno y los beneficiarios que adquirieron predios con extensiones mayores a la UAF, respectivamente.

Segundo, el análisis estadístico es complementado con la georreferenciación del fenómeno en el departamento. En la primera subsección, elaboramos un mapa que muestra la concentración de la prescripción de acuerdo con el número de hectáreas prescritas, con énfasis en los predios de más de 100 hectáreas. Tercero, confrontamos la información de beneficiarios reportada por nuestra base de datos con los registros de la Superintendencia de Notariado y Registro, con el objetivo de identificar el número de predios del que eran propietarias las personas allí identificadas. Con esta búsqueda, logramos identificar a 97 propietarios que concentraron una parte considerable de las hectáreas prescritas por la adquisición de uno o varios predios que sumados representaron más de 100 hectáreas.

Cuarto y último, presentamos el contexto de violencia que afectó a la región durante los años de aumento de la prescripción adquisitiva de dominio, con el fin de revisar la posible relación entre los efectos de acumulación de tierras de este fenómeno y las trayectorias del conflicto armado interno. Además, consultamos los datos recogidos por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas por municipios y años de ocurrencia de los hechos victimizantes. Esta información la presentamos en la cuarta subsección.

Córdoba en perspectiva nacional

Entre 1991 y 2015, 11.840 sentencias de prescripción adquisitiva de dominio entregaron presuntos bienes baldíos a particulares, a nivel nacional; de ellos, 3.447 predios (29%) se encuentran en Córdoba. Del total departamental, 3.159 predios prescritos contienen información sobre sus extensiones en sus folios de matrícula

⁵⁰ En este punto, llamamos la atención sobre algunos errores que contiene la información oficial suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro a la Corte Constitucional. Los predios identificados con las matrículas 146-40454, 148-50786 y 148-51290 aparecen con extensión de 9.349, 2.262 y 1.771 ha, respectivamente. No obstante, los folios de matrícula registran esas áreas en metros cuadrados. Igualmente, el predio con folio 148-51106 estaba consignado con área de 250 ha, pero el folio de matrícula indica 205 ha. Estos errores fueron modificados para el presente análisis.

inmobiliaria y 725 (23%) serían predios de menos de una hectárea. Como lo muestra la tabla 2, el total de áreas prescritas se concentra en algunos municipios.

Tabla 2. Predios adjudicados en el departamento de Córdoba por municipio.

Municipio	Área total	Predios	Porcentaje de área total	Porcentaje de predios
Ayapel	8139,25	204	15,70%	6,46%
Puerto Libertador	5486,5	86	10,58%	2,72%
Montelíbano	4491,5	81	8,66%	2,56%
Montería	3515,5	160	6,78%	5,06%
Tierralta	3442	46	6,64%	1,46%
Sahagún	2817,5	286	5,43%	9,05%
Chinú	2768,5	207	5,34%	6,55%
Lorica	2479,5	249	4,78%	7,88%
Ciénaga De Oro	2083,1	287	4,02%	9,09%
Planeta Rica	1859	56	3,59%	1,77%
Valencia	1819	21	3,51%	0,66%
San Carlos	1724	144	3,32%	4,56%
San Pelayo	1574,5	315	3,04%	9,97%
Pueblo Nuevo	1453,5	44	2,80%	1,39%
Chima	1293,5	173	2,49%	5,48%
Buenavista	1038	33	2,00%	1,04%
San Andrés De Sotavento	770,5	134	1,49%	4,24%
San Bernardo Del Viento	654	89	1,26%	2,82%
San Antero	591	84	1,14%	2,66%
Cerete	586,5	150	1,13%	4,75%
Monitos	464	36	0,89%	1,14%
Purísima	418	49	0,81%	1,55%
La Apartada	401	15	0,77%	0,47%
Los Córdoba	366	13	0,71%	0,41%
Cotorra	353	84	0,68%	2,66%
San Jose De Ure	352	21	0,68%	0,66%
Momil	323,5	47	0,62%	1,49%
Puerto Escondido	255	21	0,49%	0,66%
Canalete	253	12	0,49%	0,38%
Tuchin	53	10	0,10%	0,32%
Córdoba	27	2	0,05%	0,06%
Total	51.852,35	3.159	100,00%	100,00%

Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Los datos evidencian que el 48,36% de hectáreas se encuentra en Ayapel, Puerto Libertador, Montelíbano, Tierralta, y Montería, aunque estos municipios suman

únicamente el 18,27% del total de predios prescritos en el departamento. Cuatro de estos municipios se encuentran localizados en la subregión del sur de Córdoba, con excepción de Montería.⁵¹ Por su parte, los municipios donde se ha prescrito un mayor número de predios (42,55%) son, en orden de mayor a menor, San Pelayo, Ciénaga de Oro, Sahagún, Lorica y Chinú.

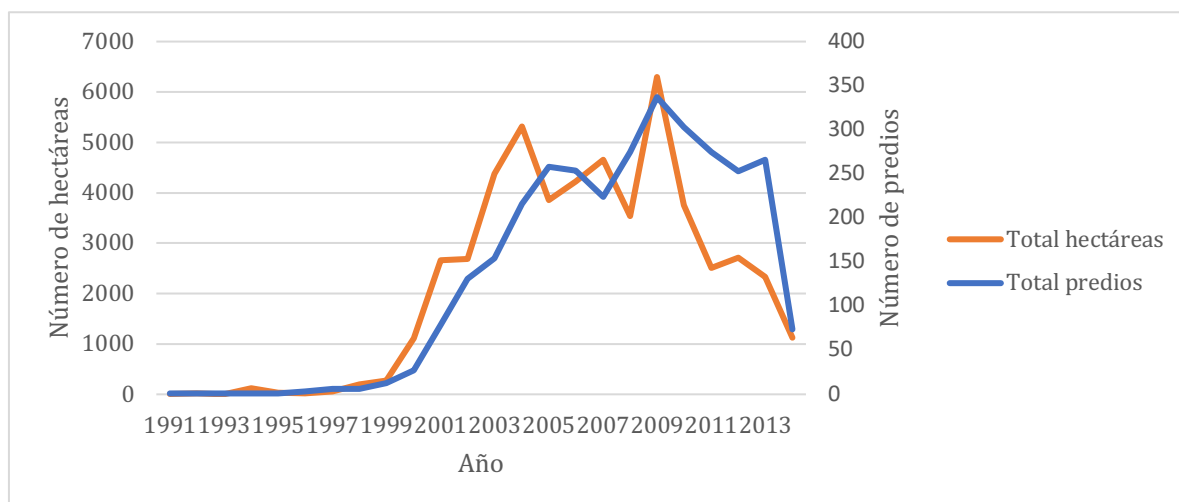
Sobre la dinámica histórica, a nivel nacional, el 53,7% de las sentencias de prescripción adquisitiva de baldíos se concentra entre 2008 y 2013. En contraste, el fenómeno en Córdoba inicia un incremento exponencial a partir de 2001, con el paso de 27 predios prescritos a 79 (aumento del 293%). Como lo muestra la ilustración 2, desde 2000 y hasta 2009, el número de predios prescritos aumentó de manera constante anualmente.

En relación con las hectáreas de baldíos prescritos, el primer cambio significativo ocurre entre 1999 y 2000 con el incremento del 409%: de 273 ha a 1.117 ha. Esa área corresponde al aumento del 208% del número de predios para el mismo periodo: de 13 baldíos en 1999 a 27 en 2000. Ocho años después, se registra el pico máximo del número de hectáreas de baldíos prescritos: 6.297 hectáreas en 2009, lo cual representa un aumento de 178% en relación con las 3.309 hectáreas prescritas en 2008. A pesar de que la extensión de los predios entregados desciende notablemente luego de 2009, no ocurre lo mismo con el número de predios prescritos, los cuales presentan una leve caída entre 2010 y 2013.

⁵¹ De acuerdo con el plan departamental de desarrollo, “Córdoba se puede dividir en dos grandes regiones: una primera de tierras planas o ligeramente onduladas en donde se localiza los valles de los ríos Sinú y San Jorge, y se concentran la mayoría de los municipios. Al interior de la misma, se pueden distinguir siete (07) subregiones: Alto Sinú, Sinú Medio, Centro, Costanera, Sabanas, Ciénagas y la del San Jorge. La segunda gran región, al Sur del departamento, es montañosa con relieves pertenecientes a las Serranías de Abibe, San Jerónimo y Ayapel, prolongaciones de la Cordillera Occidental. Allí se encuentra el Parque Natural de Paramillo, reserva natural que posee bosques secos de llanura, selvas húmedas en las tierras bajas y de 9 montaña, y cimas como la del Paramillo del Sinú, en la culminación de la Cordillera Occidental”.

Disponible en:
https://gobcordoba.micolombiadigital.gov.co/sites/gobcordoba/content/files/000025/1217_plan-de-desarrollo-20202023-con-proyecto-de-ordenanza.pdf

Ilustración 2. Dinámica histórica de la adjudicación de baldíos en Córdoba

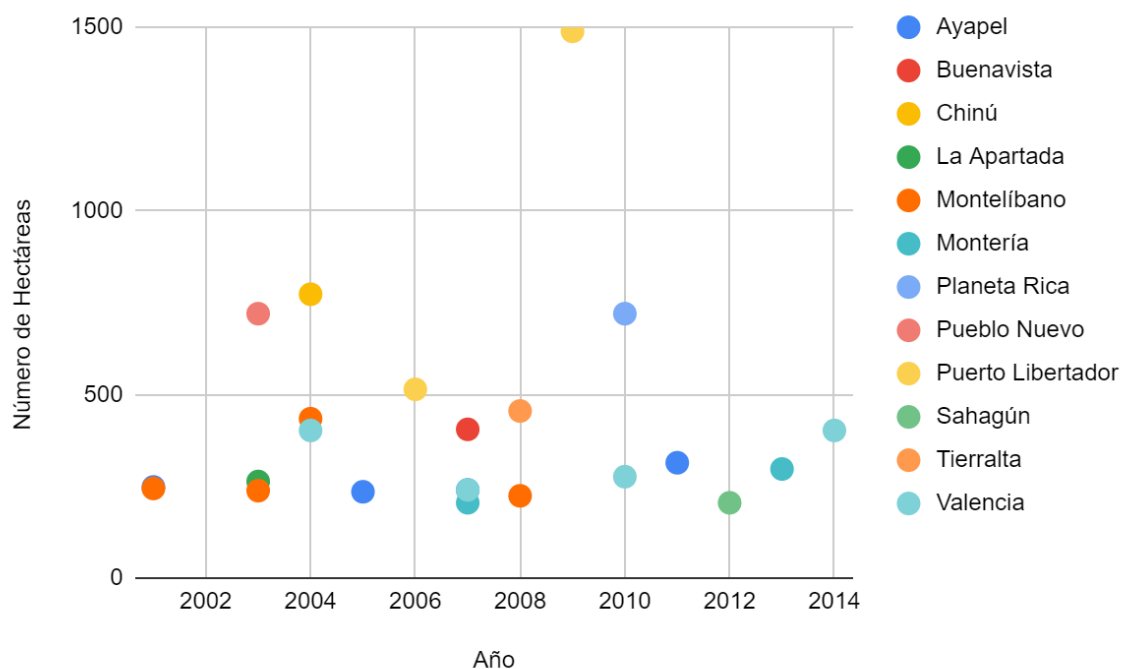


Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Con todo, el fenómeno en Córdoba sigue la trayectoria nacional de los puntos picos entre 2007 y 2009 por el número tanto de predios como hectáreas de baldíos prescritos. Sin embargo, en Córdoba se presentaron picos entre 2003 y 2004, con un segundo aumento entre 2006 y 2007. Desde 2000 hasta 2009 —cuando la prescripción llega al punto máximo—, se presentó el 61,86% de las sentencias de prescripción de baldíos con una magnitud en extensión significativamente mayor si se tienen en cuenta que el 75% del total de hectáreas fueron adjudicadas en el mismo período.

En Córdoba, el 0,7% de los predios presuntamente baldíos prescritos tienen un área superior a 200 hectáreas y fueron adjudicados en su totalidad, entre 2001 y 2014. Estos predios concentran el 18% del área prescrita en hectáreas. Atendiendo a las diferencias municipales, encontramos que, especialmente aunque de forma exclusiva, el fenómeno se concentra en el sur de Córdoba: Puerto Libertador, Valencia y Ayapel reportan el 21,6%, 14,29% y 12,21% de predios superiores a las 200 hectáreas prescritas, respectivamente. Así lo refleja la ilustración 3, la cual indica que la prescripción en ese departamento ocurrió, principalmente, entre 2000 y 2012.

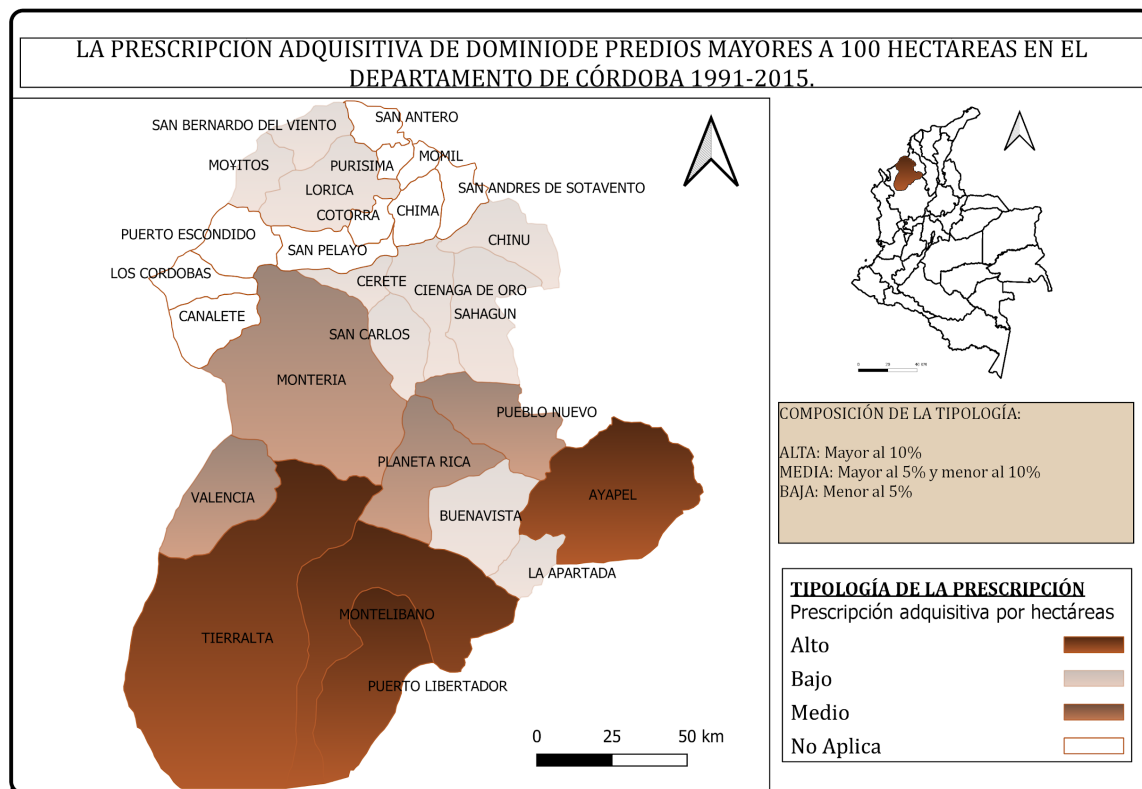
Ilustración 3. Prescripción adquisitiva en Córdoba predios 200+ ha



Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Estos patrones son replicados en la georreferenciación. En el mapa 2 destacamos que, en 4 municipios —Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y Ayapel—, el número de hectáreas prescritas superan el 10% del total de los predios que superan las 100 hectáreas. La densidad del número de prescripciones de baldíos se encuentra en municipios en donde también se presentó un fuerte impacto territorial como consecuencia del conflicto armado, en general, y la reconfiguración de la propiedad rural por efectos del desplazamiento forzado, abandono forzado y despojo de tierras y territorios a los pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes, en particular.

Mapa 2. Magnitud de la prescripción adquisitiva presuntos baldíos de predios de más de 100 hectáreas por municipio



Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Concentración de las hectáreas prescritas en predios de más de 100 hectáreas

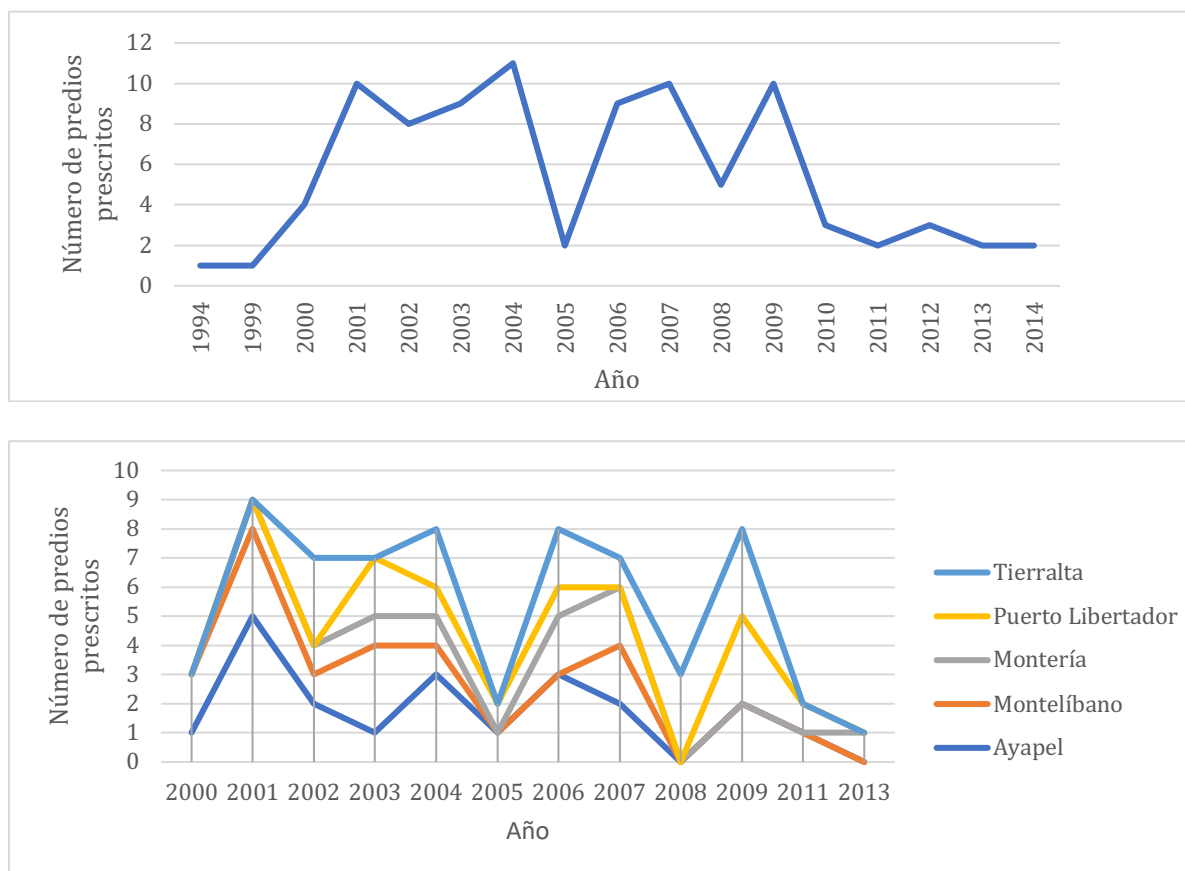
Al analizar los predios mayores a 100 hectáreas, evidenciamos nuevamente que la prescripción de grandes baldíos se concentra en Montelíbano, Puerto Libertador, Ayapel y Tierralta. Con este filtro, encontramos que el 37% del total departamental de hectáreas prescritas se concentran en tan solo el 2,7% de los predios prescritos representados en 94 bienes. Estos predios se encuentran en 18 municipios y, en cinco de ellos —Puerto Libertador, Montelíbano, Tierralta, Montería y Ayapel—, se encuentra el 70,21% de predios (equivalentes a 66 bienes), los cuales representan el 64,35% del total del área prescrita de los predios de más de 100 ha. De los cinco municipios, Ayapel concentra una mayor cantidad de área prescrita con el 17,36% del total de hectáreas con tan solo 21 predios.⁵²

La dinámica histórica de la prescripción adquisitiva sobre presuntos baldíos que superan las 100 hectáreas es similar a aquella seguida por el total departamental. La ilustración 4 muestra que estos predios fueron prescritos, en su mayoría, en 2004, 2007

⁵² Estos predios se encuentran registrados bajo los folios de matrícula 141-36011; 141-23220; 141-30276; 141-26123; 141-23075; 141-23567; 141-22824; 141-25420; 141-28760; 141-23217; 141-24039; 141-24768; 141-24043; 141-31565; 141-25703; 141-29641; 141-23090; 141-32858; 141-32919; 141-25919; 141-29406.

y 2009. En el comparativo que realizamos dentro de la misma ilustración destacamos que esta dinámica ocurre en puntos pico, tales como 2001, cuando Ayapel, Puerto Libertador, Montelíbano y Tierralta registran el mayor número de casos.

Ilustración 4. Dinámica histórica de la prescripción en predios que superan las 100 hectáreas por municipios de Córdoba



Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

La ilustración 5 refleja la situación actual de estos predios. De los folios de los 94 predios analizados, 13 se encuentran cerrados (14%): 9 fueron objeto de división material⁵³; 3 fueron englobados⁵⁴; y 1 no especifica la razón del cierre.⁵⁵ Como indica dicha ilustración, de los 94 predios, 23 (24%) fueron vendidos tras su prescripción y 17 de

⁵³ Los predios son: FMI 141-28739, se segregó en los FMI 141-28875, 141-28876, 141-30163; FMI 146-40079 segregado en FMI 146-46765 y 146-46766; FMI 146-30701 se segrega en FMI 146-39313 y 146-39314; FMI 141-23141, segregado en FMI 141-23459 y 141-31375; FMI 141-32911 segregado en FMI 141-32945, 141-32947, 141-36673, 141-36674 y 141-36675; FMI 140-99175 segregado en FMI 140-103026 y 140-130135; FMI 140-110289 segregado en 140-211775, 140-121776, 140-121777, 140-121778, 140-121779, 140-121780 y 140-121781; FMI 141-30273, segregado en 141-35645, 141-356446 y 141-35647; FMI 141-25919 segregado en 141-28975 y 141-28976.

⁵⁴ FMI 140-103770 pasa a FMI 140-118358; FMI 140-99480 pasa a 140-111354; FMI 141-23090 se convierte en 141-32595.

⁵⁵ Predio identificado con el FMI 140-101190

estos predios (18%) tuvieron medidas cautelares. De estas últimas, 14 casos tienen una anotación de protección por riesgo inminente de desplazamiento forzado y 1 predio⁵⁶ tiene medida de protección por el inicio del proceso de restitución.⁵⁷ La mayoría de los predios con medidas por riesgo de desplazamiento se encuentran en Tierralta (Resolución 001 del 11 de agosto de 2010), que corresponde a 6 terrenos. De ellos, 5 se encuentran en el norte del municipio, específicamente, los corregimientos de Volador (2), Bonito Viento (1), Severinera (1) y Santafé de Ralito (1). El otro predio está ubicado en el corregimiento de Palmira, que es corredor para llegar a la vereda El Ratón, en la que se encuentran los 13 predios que Prisciliano Cabrales Lacharme adquirió por prescripción.

Los otros dos predios con medidas cautelares corresponden a uno que registra hipoteca del Banco Agrario, en 2006 (un año después de su prescripción); una venta posterior a la empresa minera Cerro Matoso, en marzo de 2009; la cancelación de dicha medida cautelar por el Comité de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en junio del mismo año; y la imposición de otra medida cautelar por la Contraloría General de la República derivada de proceso de responsabilidad fiscal, en junio de 2013, la cual fue cancelada en diciembre del mismo año.⁵⁸ El otro predio de Montería tiene medida cautelar por proceso abierto en Tribunal de Justicia y Paz, en Medellín.⁵⁹

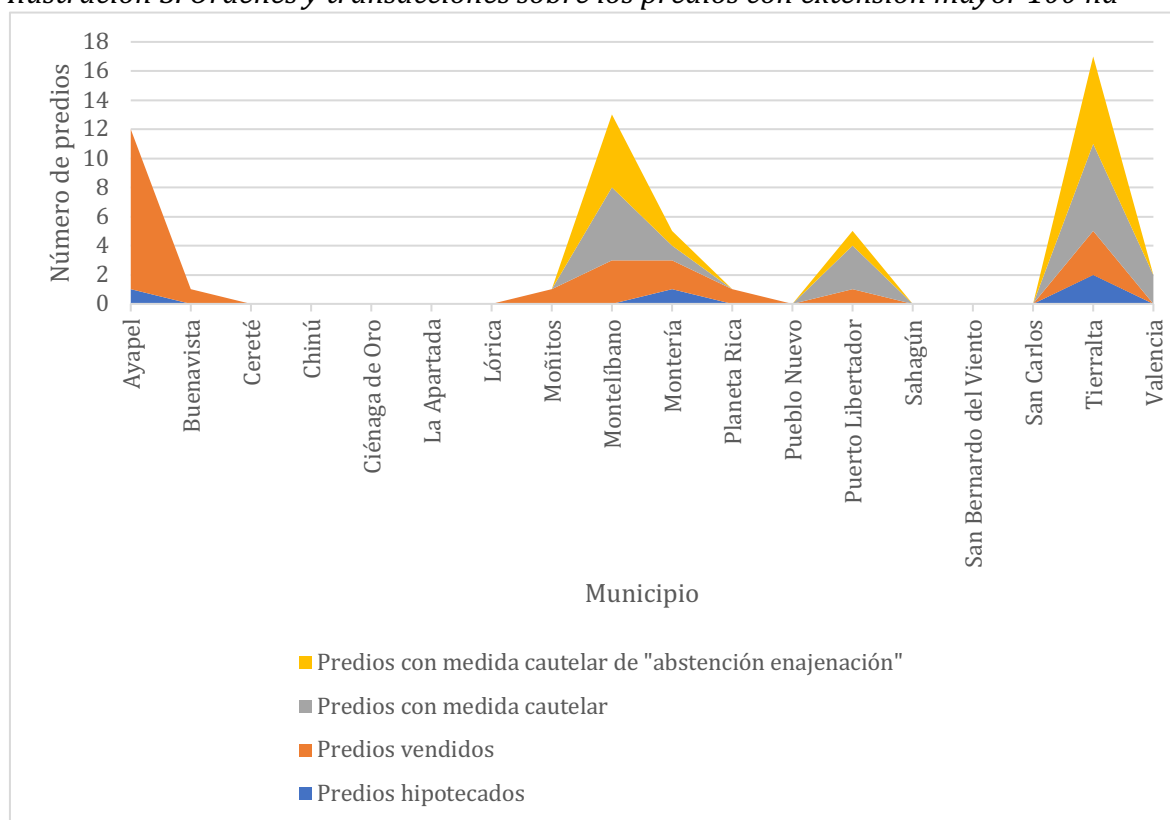
⁵⁶ FMI 140-103874 y ubicado Valencia.

⁵⁷ La protección jurídica del predio objeto de restitución está consagrada en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 4829 de 2011 del Registro De Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

⁵⁸ FMI 141-27275 ubicado en Puerto Libertador.

⁵⁹ FMI 140-114688

Ilustración 5. Órdenes y transacciones sobre los predios con extensión mayor 100 ha



Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Respecto a los topes de la UAF, la prescripción de presuntos baldíos con una extensión mayor a 100 hectáreas viola las reglas de la reforma agraria. La tabla 3 recoge los datos de los cinco municipios que concentran el fenómeno, en cuanto a las dimensiones mínimas y máximas de la UAF para las Zonas Relativamente Homogéneas; el total de predios prescritos que superaron las 100 hectáreas; la media municipal del total de predios prescritos, en hectáreas⁶⁰; la mediana municipal del total de las hectáreas prescritas de bienes que superaron las 100 hectáreas; y el límite máximo de las hectáreas prescritas. La media en hectáreas para los municipios de Tierralta, Montelíbano y Puerto Libertador supera el máximo de las hectáreas que podían ser adjudicadas, según la Resolución 041 de 1996.

Las cifras son más alarmantes si tenemos en cuenta la media de los predios que superan las 100 hectáreas. Primero, ninguna UAF impone límites superiores a 100 hectáreas. En la tabla 7, identificamos que la media de las hectáreas prescritas en Ayapel triplica la UAF; en el caso de Tierralta para la zona 4, la mediana supera por más del 1.500% el tope máximo de la UAF y, en la zona 5, la triplica; lo cual también ocurre en Montería y

⁶⁰ Dada la dispersión de los datos por la diferencia en magnitud de los predios prescritos, consideramos que era más útil exponer la proporción del área de los predios mediante la mediana. Esto quiere decir que la cifra que se encuentra en la tabla 3 corresponde al dato de la mitad ordenando las cifras de las hectáreas de los predios de menor a mayor, la mitad de los predios tienen dimensiones superiores a las que se encuentran en la mediana; la otra mitad tienen áreas superiores donde el mínimo es 100 ha.

Montelíbano. En Puerto Libertador, destacamos la existencia de un caso de prescripción de 1.489 hectáreas, el cual supera por 3.000% el tope máximo de la UAF.⁶¹

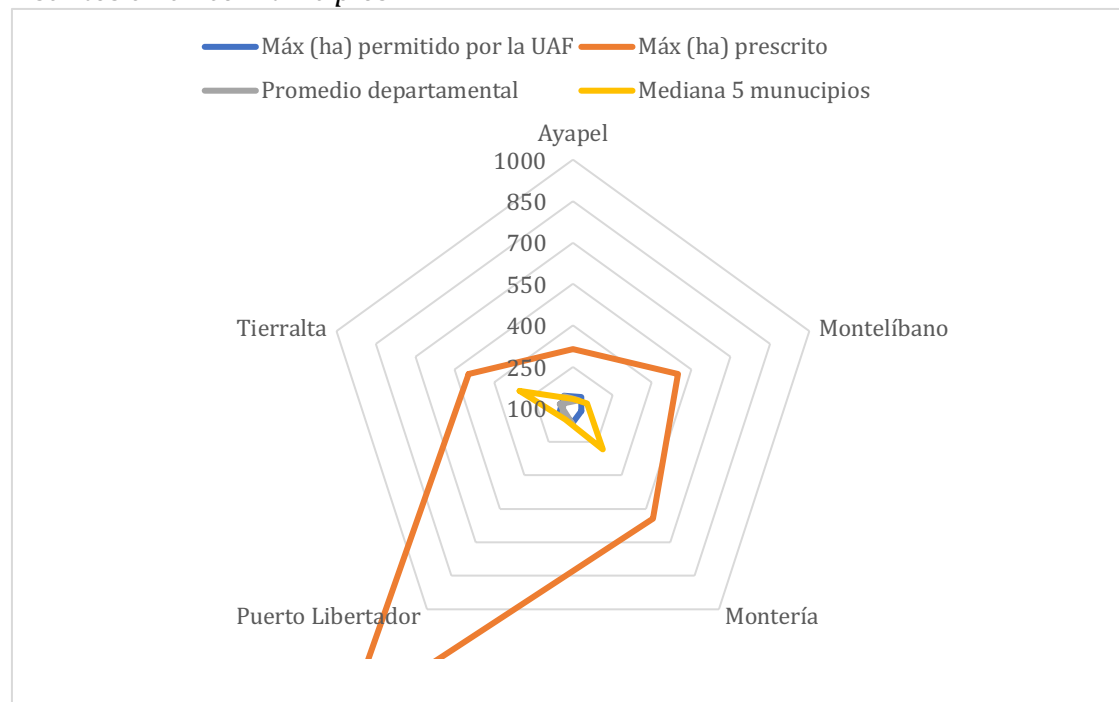
Tabla 3. Límites UAF en los municipios con más prescripción adquisitiva de dominio

Municipio	Regional Córdoba		Medidas UAF en hectáreas			Predios con más de 100 hectáreas			
	Zona relativamente homogénea	Número de predios	Mínima	Máxima	Media total	Mínima	Máxima	media	Mediana
Ayapel	N. 2. Del San Jorge	21	36	49	40	103	314	157	134
Tierralta	N. 4. Valle del Alto Sinú (Callejas,	14	8	10	75	100	249	153	152
	N. 5. Alta del Alto Sinú		43	58	75	100	249	153	152
Montería	N. 9. Valle del Sinú-Centro	9	8	10	23	100	297	156	142
	N. 10. Zona Alta del Centro		25	34	23	100	297	156	142
Montelíbano	N. 2. Del San Jorge	13	36	49	60	104	500	184	154
Puerto Libertador	N. 2. Del San Jorge	9	36	49	63	100	1489	329	149

Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

La ilustración 6 presenta la brecha entre los topes máximos de la UAF y las extensiones prescritas que superan las 100 hectáreas en Ayapel, Montelíbano, Montería, Puerto Libertador y Tierralta. Aunque la media del total de las hectáreas prescritas no se distancia mucho del máximo de la UAF, la magnitud de los predios que tienen más de 100 hectáreas prescritas se aleja del máximo de la UAF y la distribución del máximo de hectáreas prescritas denota que los grandes predios fueron prescritos en Montelíbano y Puerto Libertador.

Ilustración 6. Distribución hectáreas según el máximo de la UAF y el máximo de los predios inscritos en cinco municipios.



Fuente: elaboración propia con información de la Superintendencia de Notariado y Registro

⁶¹ Este predio fue prescrito en 2009 a favor de Luz Helena Rivera Anaya y no se han registrado cambios de dominio por compraventa u otras formas.

Estas cifras soportan nuestra tesis de los efectos de acumulación de tierras de la prescripción de baldíos en Córdoba, la cual ha agravado la estructura de tenencia de la tierra que ya era desigual. En cuatro de los cinco municipios que estudiamos, la tierra está altamente concentrada: mientras los predios mayores a 100 ha representan el 68,83% del área total de esos municipios, los predios menores a 100 ha constituyen el 31,17%. Esas extensiones se concentran en unas pocas fincas: los predios mayores a 100 ha constituyen el 6,57% de los terrenos privados en dichos municipios y los predios menores a ese tope representan el 93,43% de las fincas. Así, existen pocas fincas de grandes extensiones que están en las manos de pocas personas: los propietarios de predios mayores 100 ha representan el 8,42% del total de propietarios en tales municipios y el 85,99% restante corresponde a dueños de predios de menos de 100 ha.

Tabla 4. Estructura de tenencia de la tierra en el sur de Córdoba

MUNICIPIO	PREDIOS					PROPIETARIOS					SUPERFICIE				
	Menores 1 a 100 ha	%	Mayores de 100 ha	%	Total predios	Menores 1 a 100 ha	%	Mayores de 100 ha	%	Total propietarios	Menores 1 a 100 ha	%	Mayores de 100 ha	%	Total superficie
Ayapel	2.803	87,90	386	12,10	3.189	3.558	85,63	597	14,37	4.155	60.186	33,61	118.871	66,39	179.057
Montelíbano	2.507	92,41	206	7,59	2.713	2.218	68,33	310	9,55	3.246	41.832	27,53	110.117	72,47	151.949
Libertador	2.899	93,55	200	6,45	3.099	2.936	79,46	324	8,77	3.695	55.406	35,54	100.484	64,46	155.890
Tierralta	7.513	96,00	313	4,00	7.826	9.032	94,69	506	5,31	9.538	81.871	29,15	199.035	70,85	280.906
Total municipios	15.722	93,43	1105	6,57	16.827	17.744	85,99	1737	8,42	20.634	239.295	31,17	528.507	68,83	767.802
Total departamental	125.760	97,24	3.563	2,76	129.323	153.760	94,16	9.544	5,84	163.304	1.103.804	48,93	1.152.051	51,07	2.255.855

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Montería con corte a enero de 2016.

Adicionalmente, el índice de Gini de tierras demuestra una considerable concentración de la propiedad rural. En los cuatro municipios, este indicador ha superado el 0,5 desde 2.000. No obstante, entre 2005 y 2010, este indicador tuvo un ascenso considerable en los cuatro municipios. En efecto, Montelíbano subió del 0,69 al 0,74 y Puerto Libertador pasó del 0,60 al 0,68. Los casos más alarmantes se encontraron en Tierralta, que pasó del 0,67 al 0,86; y Ayapel, que ascendió del 0,66 a 0,9. El índice de Gini de propietarios tuvo una dinámica similar. Para los mismos años, Montelíbano subió del 0,71 al 0,74 —con un aumento entre 2007-2008—; Puerto Libertador pasó del 0,71 al 0,77 —con una disminución al 0,69 entre 2006-2009—; Tierralta ascendió del 0,79 al 0,88; y Ayapel aumentó del 0,79 a 0,88.⁶²

Concentración de las hectáreas prescritas en pocos propietarios.

El caso estudiado por el Tribunal representa los efectos de acumulación de la prescripción de baldíos, el cual exponemos en la tabla 3. Un particular adquirió 13 predios que son presuntamente baldíos, lo cual viola las reglas del derecho agrario, porque esa prescripción derivó en que una sola persona adquiriera 862 hectáreas.⁶³ De

⁶² El índice de Gini mide el grado de concentración de la propiedad rural al comparar el porcentaje de área acumulada por un determinado porcentaje de propietarios. El índice varía entre 0 y 1: entre más cerca esté a la unidad, mayor es el grado de concentración. El índice correspondiente a una equidistribución de la propiedad es 0,5. El Gini de tierras mide la concentración por el tamaño de los predios mientras que el Gini de propietarios calcula el número de predios que una sola persona posee.

⁶³ Los cálculos de predios superiores a 100 ha toman en cuenta únicamente las hectáreas registradas y no incluye los metros cuadrados. Esta decisión metodológica no influye significativamente en la información

hecho, Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme es la segunda persona a quien le fue prescrita un mayor número de hectáreas en Córdoba por esta ruta judicial y a la única a quien se prescribió más de 3 grandes predios. La extensión de los predios es una razón poderosa para descartar la calidad de sujeto de reforma agraria de Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme, quien no podía adquirir 13 baldíos por vía de prescripción. Más aún, cuando Cabrales Lacharme registra otros predios a su nombre en la información de la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual confirma que no puede considerarse sujeto de la reforma agraria y, por tanto, no podía adquirir los 13 baldíos que le fueron entregados en 2009.

Tabla 5: Número de predios registrados en la SNR a nombre de Manuel Cabrales Lacharme

N.	FMI	Dirección
1	140-1841	"MI CABA/A"- # 1. Documento
2	143-54885	DIRECCION NO REGISTRADA
3	140-35104	SIN DIRECCION VILLA MARIA. -
4	140-64274	CARRERA 2 #69-48
5	143-46175	FINCA DENOMINADA PROVIDENCIA LOTE NUMERO 4
6	140-6177	SIN DIRECCION "MI CABA/A # 2".
7	143-46176	FINCA DENOMINADA PROVIDENCIA LOTE NUMERO 5
8	140-121168	FINCA ALTO VIENTO Y EL RATON ⁶⁴

Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Como destacamos en la segunda sección, los baldíos deben ser adjudicados por la autoridad agraria para garantizar el acceso progresivo de la propiedad de la tierra por parte del campesinado, entre otros fines. De acuerdo con la Ley 160 de 1994 —que es la legislación vigente durante la época en la que se presentan los casos de prescripción del departamento que analizamos—, la adjudicación de baldíos debe dirigirse a un sujeto de reforma agraria; en una extensión que no supere los topes de extensión de las UAF; y previo a la ocupación durante cinco años. En Córdoba, la prescripción de baldíos no respetó ninguno de esos límites, al menos en los casos que registran predios de gran extensión, los cuales quedaron en las manos de personas que no pueden considerarse sujetos de reforma agraria.

En esta misma línea, identificamos las personas que recibieron extensiones de baldíos superiores a 100 hectáreas, en procesos de prescripción. Para ello, usamos el listado de predios superiores a 100 ha, al cual le sumamos los propietarios que adquirieron dos o más baldíos que, en su conjunto, lograron obtener un área mayor a 100 ha. Para evitar doble conteo, eliminamos los predios con folio de matrícula repetido en la base y

reportada, que cambiaría por unas pocas hectáreas al sumar los metros cuadrados. En el caso de Cabrales Lacharme, contabilizamos el área prescrita con base en las hectáreas y metros cuadrados reportados.

⁶⁴ Este predio fue resultado del englobe de los 13 predios prescritos a nombre de Manuel Cabrales Lacharme, predios con FMI: 140-120355; 140-120356; 140-120360; 140-120364; 140-120362; 140-120361; 140-120359; 140-120352; 140-120354; 140-120316; 140-120353; 140-120357; 140-120358.

verificamos los nombres de los beneficiarios. De los 3.447 predios prescritos, equivalentes a 51.852,35 hectáreas, 133 corresponden a 20.743,7 hectáreas; es decir, el 4% de los predios prescritos representan el 40% de las hectáreas prescritas, a nivel departamental, que están concentradas en las manos de 94 personas.

Este dato sustenta sólidamente nuestra tesis de los efectos de acumulación de tierras de la prescripción de baldíos, que podrían ser aún mayores si los predios se entregaron a varias personas de un mismo núcleo familiar, lo cual no podemos corroborar con la información existente. La tabla 6 relaciona los folios de matrícula a favor de unos mismos beneficiarios y la cantidad de hectáreas que fueron prescritas a su favor. De este grupo, el 40% de los beneficiarios recibió más de 200 hectáreas.

Tabla 6. Número de predios y hectáreas entregados por persona.

Nº de casos	Folio de Matrícula Inmobiliaria	Suma de hectáreas	Número predios
1	141-33435	1489	1
2	140-120355; 140-120356; 140-120360; 140-120364; 140-120362; 140-120361; 140-120359; 140-120352; 140-120354; 140-120316; 140-120353; 140-120357; 140-120358.	862	13
3	144-13874; 144-13874	816	2
4	140-114688; 140-103874	804	2
5	148-37676	720	1
6	148-5570	720	1
7	141-30218; 148-45089	528	2
8	141-28739	514	1
9	140-123153; 140-124663	474	2
10	141-25712	434	1
11	148-51106; 148-51105; 148-51107	354	3
12	141-26123; 141-26124	318	2
13	141-36011	314	1
14	140-111385; 140-111430	303	2
15	141-22824; 141-25703	300	2
16	140-137685	297	1
17	141-24299	263	1
18	140-117107	249	1
19	141-23220	248	1
20	141-24136; 141-24137	246	2
21	141-22971	244	1
22	140-114549	240	1
23	141-30276	240	1
24	141-25145	238	1

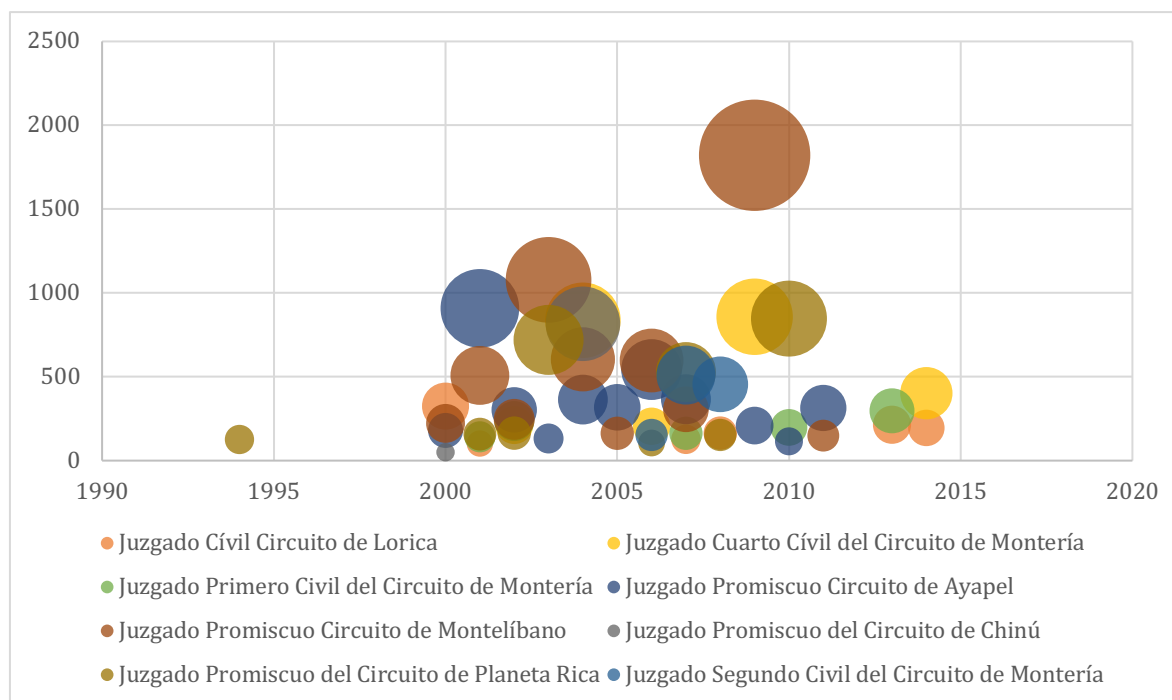
25	141-23567; 141-24397	219	2
26	140-115901; 140-98610	212	2
27	140-117115	206	1
28	140-113278	205	1
29	141-25431	202	1
30	141-29487	202	1
31	141-23075	198	1
32	141-32865	197	1
33	146-47936	195	1
34	146-40079	164	1
35	141-24082	164	1
36	140-114501	163	1
37	141-27275	163	1
38	141-32393; 141-29479; 141-25472	161	3
39	140-103770	159	1
40	148-47091; 148-35961	158	2
41	148-46516	153	1
42	140-108677	153	1
43	146-30701	152	1
44	140-100993	150	1
45	141-35990	149	1
46	140-101190	145	1
47	141-23141	144	1
48	140-99480	142	1
49	141-25420	140	1
50	140-103601; 140-103602	140	2
51	141-29406; 141-29407; 141-29408	137	3
52	141-32911	135	1
53	140-116525	135	1
54	141-28760	134	1
55	141-23217	134	1
56	141-24039	133,7	1
57	141-24768	132	1
58	141-24043	131	1
59	140-99175	129	1
60	146-39104; 146-39105	127	2
61	148-48609	127	1
62	141-31565	126	1
63	141-26007	126	1
64	141-24640; 141-25997	124	2
65	146-30505; 146-30503; 146-30504	123	3

66	140-98583	120	1
67	141-23200	120	1
68	141-29641	118	1
69	143-29473	117	1
70	140-96405	116	1
71	141-35750; 141-35740	115	2
72	141-29190; 141-29189	113	2
73	141-23411	112	1
74	148-39864; 148-39879	112	2
75	141-22934	110	1
76	141-23090	110	1
77	141-26051	109	1
78	146-46545; 146-46544	109	2
79	143-41320	108	1
80	141-25294	107	1
81	140-110289	105	1
82	146-47193	105	1
83	148-44030	105	1
84	141-24555	105	1
85	141-32858	105	1
86	141-32919	104	1
87	141-25919	104	1
88	141-30273	104	1
89	143-45952	104	1
90	146-31477	102	1
91	141-25546	100	1
92	140-112180	100	1
93	146-36758; 146-30339	100	2
94	143-39970	100	1
TOTAL		20.743,70	133

Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Los procesos de prescripción también están focalizados en unos juzgados civiles. Al tomar el total de propietarios que recibieron uno o varios predios que sumados superan las 100 hectáreas, encontramos que los juzgados promiscuos del circuito de Montelíbano, Ayapel y Planeta Rica entregaron el 27,5%, 18,13% y 13,54% de hectáreas prescritas, respectivamente. Ahora bien, el 46% de hectáreas entregadas por los juzgados del circuito de Montelíbano y Ayapel fueron inscritas en el círculo registral de Ayapel. Como lo muestra la ilustración 6, los juzgados que más hectáreas concedieron a particulares fallaron los casos en momentos específicos dentro de los periodos 2000-2005 y 2008-2010.

Ilustración 7. Concentración de hectáreas prescritas por juzgado municipal



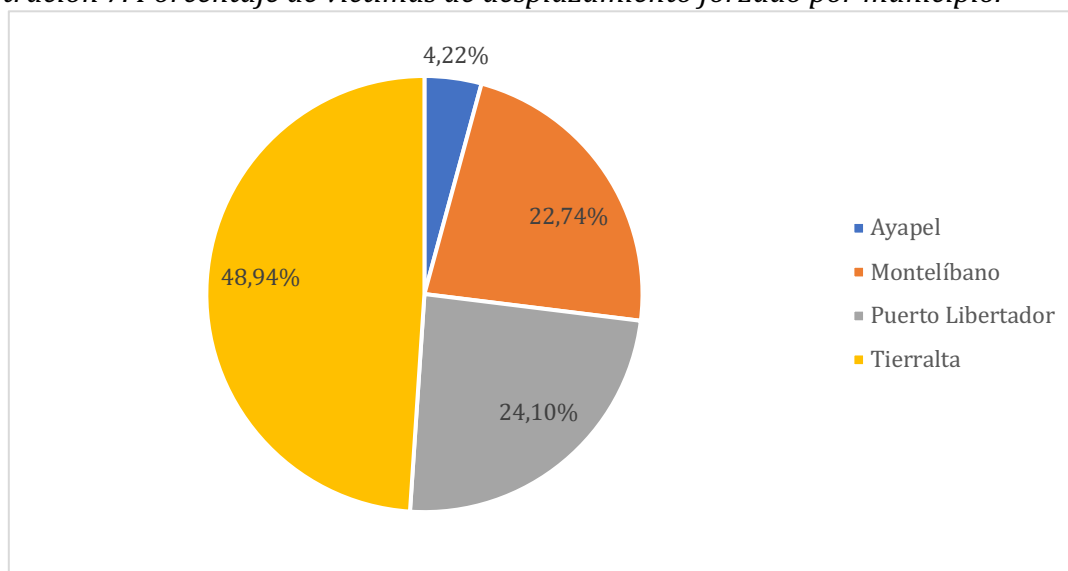
Coincidencias del conflicto armado interno y la prescripción de baldíos en Córdoba

El estudio de la prescripción adquisitiva de dominio de baldíos en Córdoba no parece ser un fenómeno aislado del contexto de despojo armado, la captura y reconfiguración cooptada del Estado ni el sistema de tenencia de la tierra en ese departamento. Tanto las cifras reportadas por la Unidad de Víctimas como las sentencias de Justicia y Paz y de restitución de tierras confirman que los municipios de Ayapel, Puerto Libertador, Montelíbano y Tierralta —en donde se concentran los casos de prescripción de baldíos superiores a 100 hectáreas y de los grandes propietarios— también estuvieron en disputa por parte de los paramilitares, quienes recurrieron a la usurpación violenta de tierras como una estrategia contrainsurgente y una fuente de réditos económicos para sí y las élites con quienes actuaron mancomunadamente. Esos datos y la investigación académica corroboran que el despojo en esa área contó con la connivencia explícita de terratenientes y élites políticas, quienes acordaron y ejecutaron un plan político y militar de captura del Estado con resultados exitosos.⁶⁵ En efecto, los cinco municipios que concentran los casos de prescripción con mayor área reportan altos niveles de violencia letal, desplazamiento forzado y despojo de tierras durante los años en los que los jueces civiles entregaban baldíos a particulares.

⁶⁵ Yamile Salinas Abdala y Juan Manuel Zarama Santacruz, *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares* (Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012); Francisco Gutiérrez Sanín y Jenniffer Vargas Reina, eds., *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué* (Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2016).

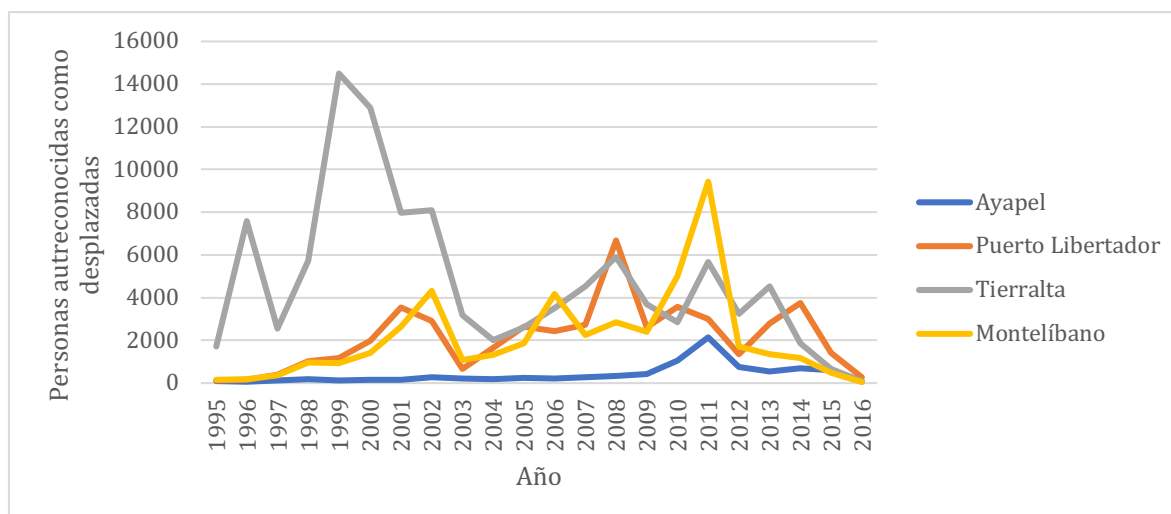
De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, en el departamento, se registraron 396.337 personas como víctimas del conflicto armado, entre 1984 y 2016. En ese rango, el 64% de los hechos ocurrieron entre 2000 y 2016. En ese mismo periodo, el 72% de las víctimas del conflicto armado se encontraban en los cinco municipios que, a su vez, concentran los casos de prescripción de baldíos. El desplazamiento forzado es, sin dudas, la violación de derechos humanos más recurrente en Córdoba. Para el mismo periodo 2000-2016, el 88% de víctimas del conflicto armado del departamento lo son por desplazamiento forzado. En particular, el 52% del total de personas afectadas por desplazamiento forzado registraron que fueron expulsadas de Ayapel, Puerto Libertador, Montelíbano, y Tierralta. Como vemos en la ilustración 7, entre 1998 y 2016, el 48,94% del total de los desplazamientos forzados tuvo lugar en Tierralta, seguido por el 24,10% en Puerto Libertador y el 22,74% en Montelíbano. En esa subregión, el desplazamiento forzado alcanzó su máximo pico en 2000, como lo muestra la ilustración 8.

Ilustración 7. Porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado por municipio.



Elaboración propia con la base suministrada por la SNR.

Ilustración 8. Desplazamiento forzado por años y municipio.



Fuente: elaboración propia con información de la UARIV.

Las dimensiones de la violencia armada en el sur de Córdoba se explican por las dinámicas políticas, militares y económicas de grupos armados irregulares, así como la infraestructura del Estado local. En efecto, Ayapel, Montelíbano, Puerto Libertador y Tierralta fueron el escenario de distintos grupos armados irregulares desde finales de los sesentas. En 1967, el Ejército Popular de Liberación (EPL) surgió en la región del Alto San Jorge y Alto Sinú como una guerrilla de orientación maoísta, que perseguía el proyecto revolucionario de “crear zonas liberadas en el campo”.⁶⁶ Poco después, entre 1970 y 1973, el movimiento campesino cordobés se alió con su vecino en Sucre para demandar la entrega de tierras a su favor, a través de tomas, marchas e invasiones, que representaron cerca de un tercio del total nacional.⁶⁷ Esa movilización dio frutos con la adjudicación de parcelas a campesinos pobres, por parte del INCORA, las cuales fueron el blanco de despojo paramilitar, en los noventa e inicios de la década del dos mil.⁶⁸

En los ochentas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) arribaron a la zona con los Frentes 5 y 18, que operaron en los límites entre Córdoba y Urabá, en particular, en el margen derecho del río Sinú y el margen izquierdo del río Cauca.⁶⁹ Al tiempo, los narcotraficantes de origen antioqueño empezaron a concentrar el dominio territorial especialmente en el sur de Córdoba, quienes fueron decisivos para la consolidación de las estructuras paramilitares a cargo de los hermanos

⁶⁶ María Victoria Uribe, *Ni canto de Gloria, ni canto fúnebre. El regreso del EPL a la vida civil* (Bogotá D.C.: CINEP, 1994), citado por Ana María Malagón, “Con el ombligo enterrado: los mecanismos de retorno y la tenencia de la tierra en Tierralta Córdoba”. Tesis para optar por el título de Sociología. (Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, 2019).

⁶⁷ Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas (1982-2003)* (Bogotá D.C.: IEPRI, Editorial Planeta, 2003), 81.

⁶⁸ Ver, por ejemplo, las dieciséis sentencias de restitución de tierras sobre predios ubicados en Tierralta.

⁶⁹ Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería, 28 de septiembre de 2018, radicado 23-001-31-21-001-2016-0098-00.

Castaño.⁷⁰ Estos actores armados paraestatales actuaron con la participación directa de las élites económicas y políticas del departamento —sobre todo, el gremio ganadero—, quienes ya habían expresado duras críticas a los intentos de negociación de paz entre el gobierno de Betancur y las guerrillas, por la posible participación política de desmovilizados amnistiados en asuntos controversiales, como la estructura de la tierra.⁷¹ Así se formó una agenda contrainsurgente que rápidamente reprimió los intentos de reincorporación política del EPL y las FARC-EP, como lo ejemplifica el asesinato del primer candidato a la alcaldía de Tierralta por el Frente Popular (el movimiento político con el que el EPL ensayaba la política por las vías pacíficas), en 1987.⁷²

Luego, a inicios de los noventa, la desmovilización del EPL facilitó la desactivación y desarme de algunas facciones del paramilitarismo del sur de Córdoba, lo cual condujo a la reducción temporal de la intensidad del conflicto.⁷³ Paradójicamente, la desmovilización guerrillera también coincidió con el repunte de la violencia paramilitar. A partir de 1993, el número de combatientes paramilitares incrementó de nuevo debido a la ocupación de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de los territorios abandonados por los excombatientes. En esos años, los paramilitares atomizados se embarcaron en un proceso de centralización política y militar, que reafirmó su política contrainsurgente dirigida contra guerrillas y población civil tildada de colaboradora de la violencia guerrillera.⁷⁴

Durante los noventa, los bloques Elmer Cárdenas y Córdoba de las Autodefensas Unidas de Colombia operaron en el sur del departamento al punto de permear las instituciones estatales. En palabras de Salinas y Zarama, en un informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, los paramilitares combinaron la violencia directa con estrategias de consolidación territorial como la “parapolítica”, “parainstitucionalidad” y “paraeconomía”.⁷⁵ La captura estatal ocurrió gracias al alistamiento de políticos aliados del paramilitarismo en cargos públicos del nivel local, regional y nacional. Ese plan de reconfiguración cooptada del Estado fue inicialmente delineado en el pacto de Granda, firmado en marzo de 2000 en Tierralta, en el que Salvatore Mancuso definió quiénes serían los alcaldes de ese municipio en los tres periodos siguientes: Sigifredo Senior (partido Liberal), Humberto Santos Negrete (movimiento Colombia Viva) y Aníbal Ortiz Naranjo (partido Liberal).⁷⁶ Mancuso también capturó las alcaldías de

⁷⁰ María Teresa Ronderos, *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia* (Bogotá D.C.: Aguilar, 2014).

⁷¹ Romero, *Paramilitares y autodefensas (1982-2003)*, 77.

⁷² Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería, 28 de septiembre de 2018, radicado 23-001-31-21-001-2016-0098-00.

⁷³ Romero, *Paramilitares y autodefensas (1982-2003)*.

⁷⁴ Romero.

⁷⁵ Salinas Abdala y Zarama Santacruz, *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*.

⁷⁶ Según la versión escrita del pacto, Salvatore Mancuso afirmó: “vamos a decidir quién será el próximo alcalde de este municipio y yo les voy a decir quiénes no pueden aspirar”. Gina Morelos, “El Pacto de Granda, Córdoba”, *Verdad Abierta*, diciembre de 2008, <https://verdadabierta.com/el-pacto-de-granada-cordoba-el-meridiano/>.

Puerto Libertador con Julio Sánchez Moreno, Montelíbano con Moisés Nader, Ayapel con Pedro Julio Márquez, en 2003.⁷⁷ Entre 1998 y 2007, las alcaldías y concejos municipales del sur de Córdoba estuvieron comandados, en su mayoría, por políticos explícitamente aliados con los paramilitares.⁷⁸

En el nivel departamental, los paramilitares habrían llegado a la gobernación con Jesús María López Gómez, quien suscribió el pacto de Ralito, el 15 de julio de 2003, en Tierralta. En el plano nacional, los paramilitares aseguraron las curules de, entre otros, Juan Manuel López Cabrales, un político liberal tradicional del departamento, quien también firmó el pacto de Ralito y fue condenado por la Corte Suprema de Justicia por sus alianzas con los paramilitares.⁷⁹ Con todo, la captura del Estado no se limitó a los cargos de elección popular, sino que también alcanzó otras instituciones como la Universidad de Córdoba y la Corporación Regional de los Valles Sinú y San Jorge.⁸⁰

En últimas, la reconfiguración cooptada del Estado facilitó la intensa usurpación de tierras en la primera década del dos mil. La ilustración 9 presenta las tendencias del abandono y despojo forzado en el departamento con fecha de corte 2013. El 14% de los predios despojados en el departamento están ubicados en Tierralta, donde están localizados los predios adjudicados a Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme, que la Corte Suprema revisa en esta ocasión. Por su parte, los cinco municipios que hemos estudiado concentran el 56,7% de los predios despojados durante el conflicto armado.

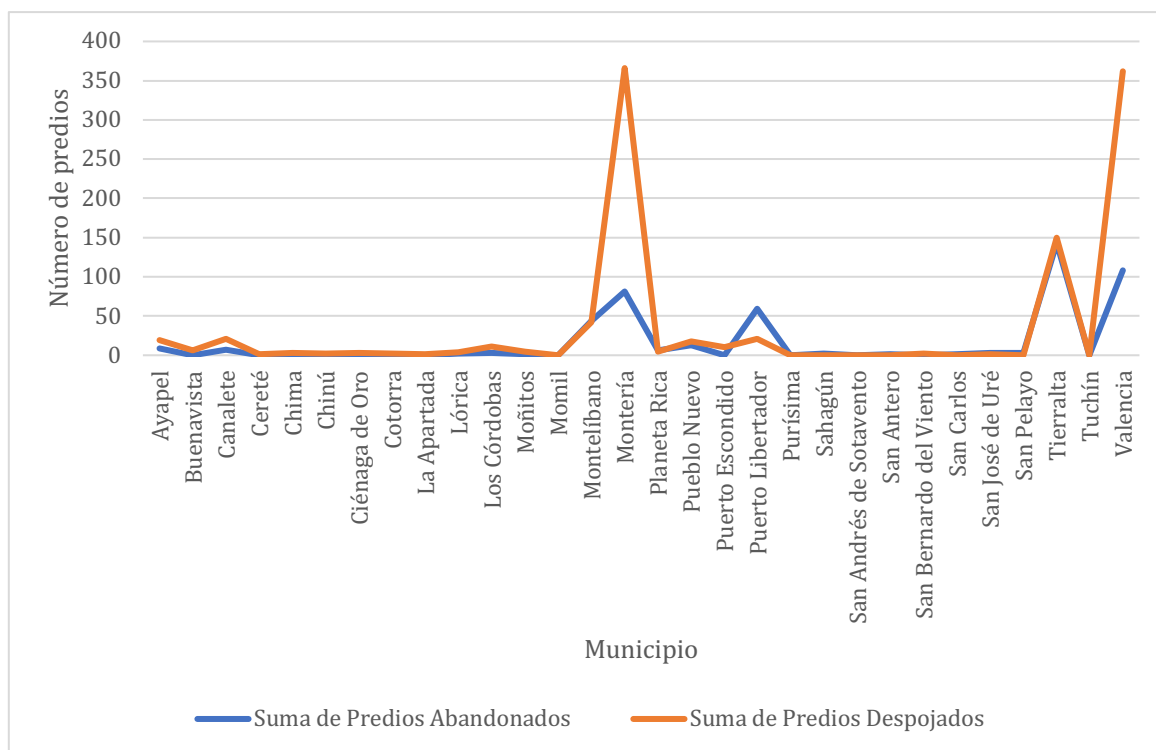
⁷⁷ Revista Semana, “Salvatore Mancuso vincula a más políticos con las autodefensas”, *Revista Semana*, el 16 de mayo de 2007, <https://www.semana.com/on-line/articulo/salvatore-mancuso-vincula-mas-politicos-autodefensas/85941-3>.

⁷⁸ “Monografía Político Electoral. Departamento de Córdoba de 1997 a 2007” (Bogotá D.C.: Corporación Nuevo Arco Iris, 2008).

⁷⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Proceso 26.942. Sentencia contra Juan Manuel López Cabrales y Reginaldo Montes. 25 de noviembre de 2008

⁸⁰ “Monografía Político Electoral. Departamento de Córdoba de 1997 a 2007”.

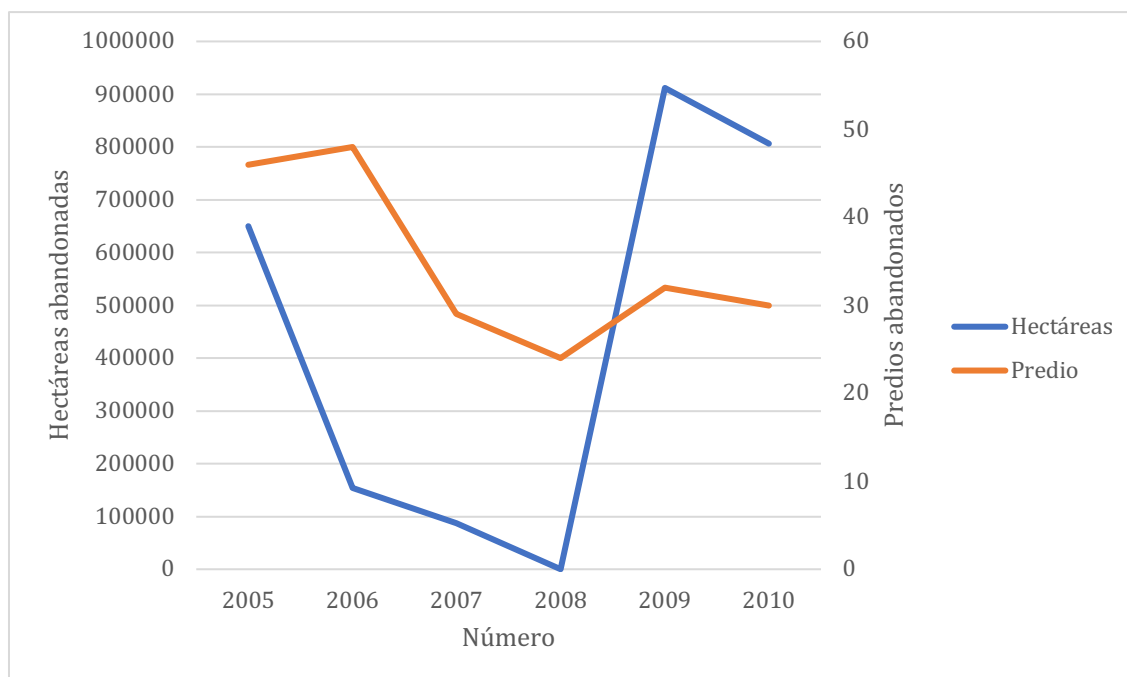
Ilustración 9. Despojo y abandono forzados en hectáreas en el departamento a 2013



Elaboración propia con datos de la Universidad de los Andes

En 2008, después de la expedición de la ley de Justicia y Paz (975 de 2005) y la dejación de armas de las AUC (2003-2006), el número de hectáreas abandonadas aumentó exponencialmente. Desde 2006, el número de predios despojados disminuyó. Eso significa que la usurpación de tierras tuvo efectos de acumulación, lo cual agravó aún más la estructura de tenencia desigual de la tierra en el departamento. En la ilustración 10 exponemos la dinámica histórica del abandono y el despojo en el departamento.

Ilustración 10. El abandono forzado por número de hectáreas y predios en Córdoba



Elaboración propia con información de la UARIV.

De acuerdo con la información recogida por la Unidad de Restitución de Tierras y analizada por los jueces de esa especialidad, el 91% de los casos fallados del departamento corresponde a despojo por rutas jurídicas, por parte de paramilitares. Así, buena parte de la usurpación de tierras ocurrió por canales legales y se dirigió contra campesinos que habían recibido títulos del Incora. En versión libre, Salvatore Mancuso afirmó que la lucha contrainsurgente en el sur de Córdoba “les permitió a ganaderos y hacendados de las zonas de dominio de los bloques de la Casa Castaño, regresar y “recuperar” las propiedades que habían abandonado ‘por causa del accionar de las guerrillas y de su infiltración en el INCORA’”.⁸¹

Los casos fallados de despojo en Tierralta evidencian que los paramilitares adelantaron una contrarreforma agraria, ya que los predios arrebatados a los campesinos habían sido entregados por el INCORA décadas atrás. En líneas generales, los paramilitares pusieron en marcha una estrategia jurídica para despojar a los campesinos, para lo que contaron con la participación de sus aliados en las instituciones estatales. A inicios de los noventa, el INCORA anuló las adjudicaciones que había hecho a los campesinos, alegando la falta de explotación de los predios por parte de los beneficiarios. En efecto, los campesinos habían sido amenazados por actores armados para que abandonaran sus tierras, por lo que dejaron de cultivarlas. Luego, a finales de esa década e inicios de la siguiente, testaferros recurrieron masivamente a las notarías para firmar escrituras públicas de compraventa con las víctimas, quienes recibían una suma irrisoria a cambio.

⁸¹ Salinas Abdala y Zarama Santacruz, *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*.

Después, los testaferros transfirieron los títulos a ganaderos y empresas, quienes los destinaron a pastos y maderas con el uso de subsidios estatales, en muchas ocasiones. A pesar de la evidente colaboración de funciones estatales en el despojo de tierras, aún no existen investigaciones ni condenas a quienes hicieron los trámites burocráticos a favor de los paramilitares, desde el Incora (después INCODER), las notarías y las oficinas de registros de instrumentos públicos.⁸²

Estos datos sugieren que la prescripción de dominio sobre baldíos en Córdoba tiene algunas relaciones temporales y geográficas con las dinámicas del conflicto armado interno y la cooptación estatal por parte de paramilitares. Aunque aún falta mayor evidencia empírica para comprender los caminos entrecruzados de la usurpación de tierras durante el conflicto armado y la prescripción adquisitiva de baldíos, los datos disponibles insinúan que este fenómeno no solo ha tenido efectos de acumulación — que son contrarios a la reforma agraria y la destinación constitucional de los baldíos—, sino también ha coincidido con la estrategia paramilitar de despojo por medios legales. En particular, la concentración de casos en determinados juzgados apunta a que alianzas entre beneficiarios y jueces explicarían la recurrencia de este fenómeno en determinados despachos judiciales, lo cual debe ser indagado con mayor detalle.

VI. CONCLUSIONES

Como sustentamos en este documento, el caso que hoy analiza el Tribunal parece ser un ejemplo ilustrativo de los efectos de acumulación de prescripción de baldíos en Córdoba. Por mandato constitucional, los baldíos están reservados para cumplir la obligación de promover el acceso progresivo a la propiedad rural a favor del campesinado (artículo 64 de la Constitución), quien es sujeto de especial protección. Con tal fin, los baldíos destinados a la reforma agraria únicamente pueden ser adquiridos a través de la adjudicación administrativa por la autoridad agraria. De esa forma, el Estado se asegura que esas tierras públicas queden en manos de sus legítimos destinatarios y dentro de los límites de extensión y ambientales que impone el ordenamiento jurídico. Así pues, las altas cortes han consolidado una jurisprudencia que reitera la prohibición constitucional y legal de entregar baldíos a particulares, a través de la prescripción adquisitiva de dominio. De ahí que las sentencias de prescripción adquisitiva de baldíos no tienen efectos frente al Estado y constituyen un error por vía de hecho, el cual debe ser remediado por el juez de tutela para proteger el principio constitucional de patrimonio público, el deber de acceso progresivo a la tierra a favor del campesinado y el derecho fundamental a la territorialidad campesina.

Con base en estos argumentos constitucionales y evidencia empírica, parecería que el Tribunal debería declarar nula la sentencia de 1 de septiembre de 2009 proferida por

⁸² Este fenómeno institucional y militar queda corroborado en las de restitución de tierras número 23-001-31-21-001-2014-0048-00; 23-001-31-21-001-2014-0049-00; 23-001-31-21-001-2015-0193-00; 23-001-31-21-001-2016-0098-00; 23-001-31-21-002-2015-00004-00; 23-001-31-21-002-2014-00035-00; 23-001-31-21-002-2014-0049-00; 23-001-31-21-002-2015-00111-00; 23-001-31-21-002-2015-00192-00.

el Juez Cuarto Civil del Circuito de Montería, que le concedió 13 predios baldíos a Manuel Prisciliano Cabrales Lacharme, por medio de la declaración de pertenencia.

Atentamente,

Rodrigo Uprimny Yepes

Investigador de Dejusticia y del grupo
“Derecho Constitucional y Derechos
Humanos” de la Universidad Nacional de
Colombia

Diana Isabel Güiza Gómez

Investigadora del grupo “Derecho
Constitucional y Derechos Humanos” de
la Universidad Nacional de Colombia

Ana Jimena Bautista Revelo

Investigadora de Dejusticia y del grupo
“Derecho Constitucional y Derechos
Humanos” de la Universidad Nacional de
Colombia

Ana María Malagón

Investigadora de Dejusticia

Diego Armando Yáñez Forero

Pasante de Dejusticia