

Bogotá, 10 de marzo de 2021

Documento de trabajo sobre el fenómeno de prescripción sobre presuntos baldíos

La Corte Constitucional tiene dentro del orden del día de la sesión del 11 de marzo de 2021 el estudio del expediente T-6087412 AC, acción de tutela instaurada por la Agencia Nacional de Tierras contra los Juzgados Promiscuo de Cocuy (Boyacá), Suesca (Cundinamarca) y San Miguel (Santander). Este caso acumula diversos procesos¹ sobre lo que se conoce como prescripción sobre presuntos baldíos, que es un fenómeno al que desde el Grupo de investigación “Derecho Constitucional y Derechos Humanos” de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia² hemos hecho seguimiento desde hace cuatro años.

Conforme al artículo 95 de la Constitución, la ciudadanía tiene el deber de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia”. Nosotros entendemos que todo ciudadano que tenga conocimientos específicos que sean relevantes para el buen desarrollo de un proceso tiene que esforzarse, 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. Con este espíritu, y de manera respetuosa, presentamos el siguiente documento de trabajo en donde planteamos la síntesis de problema a resolver y algunas sugerencias de las órdenes que deberían considerarse por parte de este alto Tribunal.

Los análisis sobre este fenómeno confirman que, a pesar de que en la mayoría de los casos los predios prescritos son de extensiones pequeñas, también hay datos que indican que esta vía ha servido para que particulares que no cumplen los requisitos de ser sujetos de reforma agraria se apropien de grandes extensiones de tierra pública, muy superiores a la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Con base en ello, podemos afirmar

¹ 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 T6.688.471

² Nuestros análisis surgen de la depuración de tres bases de datos tal y como lo explicamos en un memorial entregado a la Corte el 12 de diciembre de 2020: una primera base de datos entregada a la Corte Constitucional por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual contenía aproximadamente 47 mil registros; una segunda base trabajada por la UPRA, la cual contiene 53.805 registros; y una tercera base de la Superintendencia de Notariado y Registro entregada al Congreso de la república con presuntos baldíos prescritos, entre 2015 y 2018, con un total de 14.677 registros. Una vez depuradas las tres bases de datos, encontramos que **12.070 predios** fueron prescritos después de 1991 (año de promulgación la Constitución Política de Colombia) año que escogimos como fecha de corte, dado que la Constitución 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) y son presuntos baldíos, dado que la sentencia de prescripción adquisitiva es la primera anotación del folio de matrícula, es decir, los predios no estaban en el registro antes del fallo. De ese total, 10 casos no cuentan con la fecha de la sentencia. Este universo de 12.070 predios prescritos después de 1991 es más acotado que el señalado por las distintas instituciones del Estado.

que el fenómeno de la prescripción adquisitiva de dominio sobre presuntos bienes baldíos no ha sido homogéneo en el país. Si bien se ha recurrido a este mecanismo para formalizar en su mayoría microfundios y minifundios, lo que sugeriría que esa ruta habría beneficiado a campesinos sin tierra, también ha servido como estrategia de despojo de bienes escasos del Estado (los baldíos) para lograr su acumulación a favor de particulares, de acuerdo con la información existente del número de predios entregados a una sola persona y la gran extensión de varios predios prescritos. En este sentido, presentamos una síntesis de la descripción del problema y una propuesta de potenciales órdenes atendiendo a los resultados que hemos obtenido³.

(i) Descripción del problema

El fenómeno de prescripción adquisitiva de dominio sobre presuntos baldíos se ha presentado en el 90,6% de los 32 departamentos existentes, dado que solo 3 departamentos no registran casos (Arauca, Guainía y Vaupés) y alcanza una extensión de más de 200.000 ha. Con todo, observamos que la prescripción está concentrada en pocos departamentos. De manera general, el fenómeno ocurre con mayor intensidad en la región Andina y en algunos puntos de la región Caribe, es decir, zonas con alta densidad poblacional y con una colonización consolidada. Tomando el número de casos, de los 29 departamentos que presentan el fenómeno, tan solo 5 concentran el 67,9% de los casos: Córdoba ocupa el primer lugar con el 28,07% de observaciones, seguido por Boyacá con el 20,36%, Tolima con el 8,80%, Nariño con el 5,62% y Cauca con el 5,03%.

Al analizar no el número de casos sino la extensión total de los predios prescritos, la concentración en los departamentos varía: Casanare pasa a la cabeza, con 66.008 hectáreas prescritas, es decir, el 30,6% de las 215.457 hectáreas que arroja la base depurada; le sigue Córdoba con el 23,9% de las hectáreas y Cesar con 12,4%. Casanare resalta en este cómputo, dado que se ubica en el puesto 17 por número de casos, pero por extensión prescrita pasa al primer lugar⁴.

A pesar de que los predios grandes (de más de 200 ha) son relativamente pocos (152 del universo de 12.070), éstos corresponden a 106.493 hectáreas, esto es, el 49% del área prescrita. La mayoría de los predios grandes están ubicados en los departamentos de Casanare (46), Cesar (30) y Córdoba (23). Entre los juzgados que prescribieron varios de los predios grandes, que tienden a ubicarse en regiones con UAF pequeñas, se encuentran: el Juzgado Civil del Circuito de Chiriguáná - Cesar (15 predios), el Juzgado

³ La ampliación de esta información se encuentra en tres documentos que hemos radicado ante la Corte. El primero de ellos es un informe que entregamos en el marco del seguimiento a la T-488 de 2014, el 24 de septiembre de 2018; el segundo es la intervención escrita presentada el 5 de abril de 2019 en el caso bajo estudio después de la audiencia pública; y el tercero es el memorial con la actualización de nuestros datos presentado el 12 de noviembre de 2020.

⁴ Estos datos en los que se basa la prelación son estimativos y no concluyentes, debido a que la información estatal cuenta con serias deficiencias en cuanto a la extensión de los predios reportados. Además, hay ligeras variaciones en relación con la información que presentamos a la Corte en los dos primeros informes.

Promiscuo Civil del Circuito de Montelíbano - Córdoba (7 predios), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre - Sucre (6 predios) y el juzgado promiscuo del Circuito de Samaniego - Nariño (4 predios). No obstante, también están los Juzgados de Orocué (20 predios), Paz de Ariporo (6 predios) y Yopal (3 predios), en Casanare, que son regiones con UAF grandes.

El anterior análisis empírico muestra que la prescripción de presuntos baldíos es un fenómeno que no es marginal (más de 200.000 ha). La pregunta que surge es por qué es problemático que baldíos sean “adquiridos” por prescripción y no por adjudicación, y la respuesta es que la distinción entre adjudicación y prescripción no es puramente formalista por la diferente lógica de los dos procesos.

La autoridad agraria que adjudica un baldío tiene que constatar no sólo que el beneficiario sea un campesino pobre sino además que la cantidad de tierra entregada no supere un cierto tamaño, pues se trata de hacer reforma agraria; debe igualmente evaluar otros aspectos, como los impactos ambientales. En cambio, en el proceso de prescripción, el juez se limita a comprobar si la persona ha poseído el bien por un cierto número de años y si es así le atribuye la propiedad, sin hacer ninguna otra verificación. Por prescripción, entonces, personas muy ricas pueden adquirir la propiedad sobre grandes extensiones y con impactos ambientales negativos. Esta ilegalidad no sería tan grave si realmente esa apropiación de baldíos por prescripción hubiera beneficiado a los más pobres. Pero, como vimos, no es así: aunque por número la mayor parte de las prescripciones beneficia a potenciales sujetos de reforma agraria, aproximadamente la mitad de la superficie prescrita corresponde a predios de gran extensión, con lo que se incrementa la ya escandalosa desigual distribución de la tierra en el campo colombiano donde tenemos un Gini del orden de 0.8-0.9 de acuerdo con la medida utilizada⁵

(ii) Recomendación de órdenes

La reversión de la acumulación de tierra por medio de la prescripción adquisitiva de presuntos baldíos requiere acciones estructurales del Estado, algunas de las cuales esta Corte ha ordenado en el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014. En el presente proceso de unificación de jurisprudencia, la Corte Constitucional puede reforzar dichas órdenes y agregar otras con miras a aclarar si las prescripciones de presuntos baldíos ya ocurridas desconocieron los fines de la reforma agraria y evitar que este fenómeno siga ocurriendo. Ello es posible, pues los casos estudiados (T6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471) están estrechamente relacionados con el problema jurídico y las órdenes estructurales de la sentencia T-448 de 2014 y sus autos de seguimiento. Algunas de las órdenes que consideramos deberían ser estudiadas por la Corte son las siguientes:

1. Instrumentos del punto uno del Acuerdo Final

⁵ DNP. Misión para la transformación del campo. 2014. P. 11. En: la desigualdad en la distribución de la propiedad rural es elevadísima en Colombia (coeficientes de Gini del orden de 0,8-0,9, de acuerdo con la medida específica utilizada).

La Corte Constitucional, al igual que el resto de entidades estatales, tiene el deber de impulsar el cumplimiento de los compromisos que el Estado colombiano asumió en el Acuerdo Final de Paz (AFP). Así lo dispone Acto Legislativo 2 de 2017. Respecto a la gobernanza de la tierra, el Estado tiene deberes relativos a la promoción de la adjudicación de baldíos a favor de los sujetos de la reforma agraria, a través del Fondo Nacional de Tierras; la depuración y actualización de la información sobre la propiedad rural, por medio del catastro multipropósito; la creación de la jurisdicción agraria para resolver los conflictos asociados con la tierra; y la adopción de los planes de ordenamiento social de la propiedad con el fin de definir el uso y tenencia de la tierra. Este caso es la oportunidad para que la Corte promueva el cumplimiento de las obligaciones estatales en el punto 1 del AFP. Sin embargo, las órdenes que sean emitidas en este proceso no podrían limitarse al avance de estos instrumentos, por lo que a continuación nos referimos a algunas órdenes específicas que surgen del análisis del fenómeno de prescripción sobre presuntos baldíos en concreto.

2. Precisión del Universo de predios baldíos prescritos de manera irregular

Las bases de datos que hasta el momento han sido trabajadas por la Superintendencia de Notariado y Registro y la UPRA contienen múltiples casos que no corresponden al fenómeno de interés para la Corte (prescripciones sobre presuntos baldíos) o cuyas extensiones en varios casos no corresponden a la realidad.

En este sentido las entidades encargadas de la gobernanza de la tierra deben contrastar sus fuentes de información y crear una base de datos unificada, que identifique el universo de presuntos baldíos que fueron entregados a particulares por prescripción adquisitiva de dominio, que ha ocurrido desde 1991 hasta la fecha. Dicha base de datos debería diferenciar con variables y códigos claros cuáles son los presuntos baldíos que deben ser recuperados por el Estado dado que fueron prescritos. Lo anterior, implica distinguir este conjunto de casos de otros presuntos baldíos que estén en proceso de formalización—esto es, se encuentren en ocupación por parte de sujetos de reforma agraria, quienes esperan la entrega del título respectivo—o en proceso de clarificación y reasignación al campesinado pobre. En atención a la orden séptima de la sentencia T-488 de 2014, señalamos que, siete años después, no existe información clara, depurada ni precisa sobre el número de casos de prescripción sobre presuntos predios baldíos.

Las bases de datos que han sido entregadas por la Superintendencia de Notariado y Registro, y la UPRA no coinciden en el universo de casos ni identifican con claridad cuáles son los presuntos baldíos dados a particulares por prescripción. Esas bases contienen información incompleta e, incluso, errónea sobre las extensiones, las sentencias de prescripción adquisitiva y los beneficiarios; y fueron diligenciadas de manera disímil y sin códigos de codificación específicos, lo que dificulta su procesamiento y análisis estadístico. Estos datos son indispensables para la adopción de decisiones de intervención estatal en cuanto a su metodología y las zonas por priorizar.

3. Prescripción de baldíos sobre microfundios que no superen la UAF y que fueron prescritos a favor de sujetos de reforma agraria

Las intervenciones estatales, y especialmente las judiciales, deben estar orientadas por el principio de acción sin daño. Con base en una interpretación de la Ley 160 de 1994 y del Decreto-Ley 902 de 2017 coherente con el marco constitucional de los baldíos, y entendiendo que la prescripción no otorga el derecho de propiedad en estos casos por tratarse de un baldío, debería entenderse que si el beneficiario es sujeto de reforma agraria, no aplicaría la regulación prevista por el Decreto-Ley 902 de 2017, el cual eliminó el requisito de ocupación para realizar la adjudicación. En este sentido, debe entenderse que esta persona tiene un derecho preferente a que le sea adjudicada esa tierra para proteger la expectativa legítima reforzada que tiene sobre ese predio debido a la decisión judicial que lo prescribió a su favor. De esa manera, la Corte protege los baldíos para que sirvan para reforma agraria, que es su propósito constitucional esencial, sin crear nuevos conflictos rurales.

La ANT debe adelantar, de manera efectiva, los procesos de adjudicación de baldíos que sean necesarios aplicando para ello la ruta prioritaria establecida por la Corte en el auto 040 de 2017 en materia de clarificación, la cual debe extenderse al proceso de adjudicación para sujetos de reforma agraria que han usado el mecanismo de la prescripción para proteger su derecho de acceso a la tierra.

4. Prescripción de baldíos como mecanismo de acumulación

Dado que estos no son la mayoría de casos de prescripción adquisitiva de dominio, pero que por su extensión son de enorme relevancia para los sujetos de reforma agraria, la Agencia Nacional de Tierras debería priorizar algunos casos para adelantar el proceso de clarificación en el menor tiempo posible. La priorización debería seguir los siguientes criterios: (i) los presuntos baldíos prescritos que sean iguales o mayores a 200 ha—de acuerdo con nuestra depuración, estos son aproximadamente 152 casos—; (ii) los casos de personas que han utilizado la prescripción de manera sistemática para acceder a la propiedad de varios predios presuntamente baldíos, que sumados superan con creces la extensión de una UAF; y (iii) los casos de prescripción que se han concentrado en algunas regiones del país que han usado la prescripción especialmente como mecanismo de acumulación, estos son Córdoba, Casanare y Cesar.

5. Verificación de las órdenes dadas por la Corte

En la verificación del cumplimiento de este caso estructural, la Corte puede adoptar la metodología que usó en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en particular, la creación de una comisión de seguimiento de la sociedad civil y la academia que ayude a la Corte en la contrastación de datos; y la exigencia de elementos mínimos de racionalidad. En la política pública de desplazamiento, la Corte valoró si las decisiones gubernamentales respondían a las órdenes impartidas judicialmente, a través de unos criterios que valoraban si las políticas adoptadas se sustentaban en unas

razones mínimas y convincentes. En esa forma, la Corte monitoreó el cumplimiento de sus órdenes con parámetros claros y definidos sin convertirse en un órgano de planeación y ejecución del poder ejecutivo.

6. Acceso a la información registral y catastral

Por último, resaltamos la importancia del acceso a la información registral y catastral por parte académicas y activistas que hacemos seguimiento a este fenómeno. El acceso a los datos de los casos estudiados no ha sido fácil y falta interoperabilidad entre los dos sistemas de información. Más aún, algunos datos de acceso público han sido retirados de internet, como ocurrió con el portal del IGAC que permitía identificar el código catastral antiguo a partir del número de matrícula inmobiliaria, lo cual es indispensable para determinar la ubicación catastral de los predios registrados en las bases de datos trabajadas por la Superintendencia de Notariado y Registro, la UPRA y la ANT. La Corte Constitucional podría remover estas barreras de acceso a información de naturaleza pública y con fundamento en la Ley estatutaria de transparencia y sus principios de divulgación proactiva de información, de facilitación y datos abiertos (Ley 1712 de 2014) promover la investigación académica que contribuya con las tareas de entidades judiciales y otras instituciones encargadas de la gobernanza de la tierra que están involucradas en el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014 y en el caso bajo estudio.