

¿Qué ha pasado con los territorios baldíos?



ASOCIACIÓN
AMBIENTE | SOCIEDAD

¿Qué ha pasado con los territorios baldíos?



Asociación Ambiente y Sociedad

Autora:

Linda Pinzón Cepeda

Revisión:

Karla Díaz Parra

Transformación pedagógica:

Sara Giraldo Posada

Coordinación editorial:

Johana Estefany Mendoza Vargas y

Sara Juliana Zuluaga García

Corrección de estilo:

Felipe Sandoval Correa

Diseño, ilustraciones y portada:

Nataly Salazar Aristizábal

Primera edición, 2024

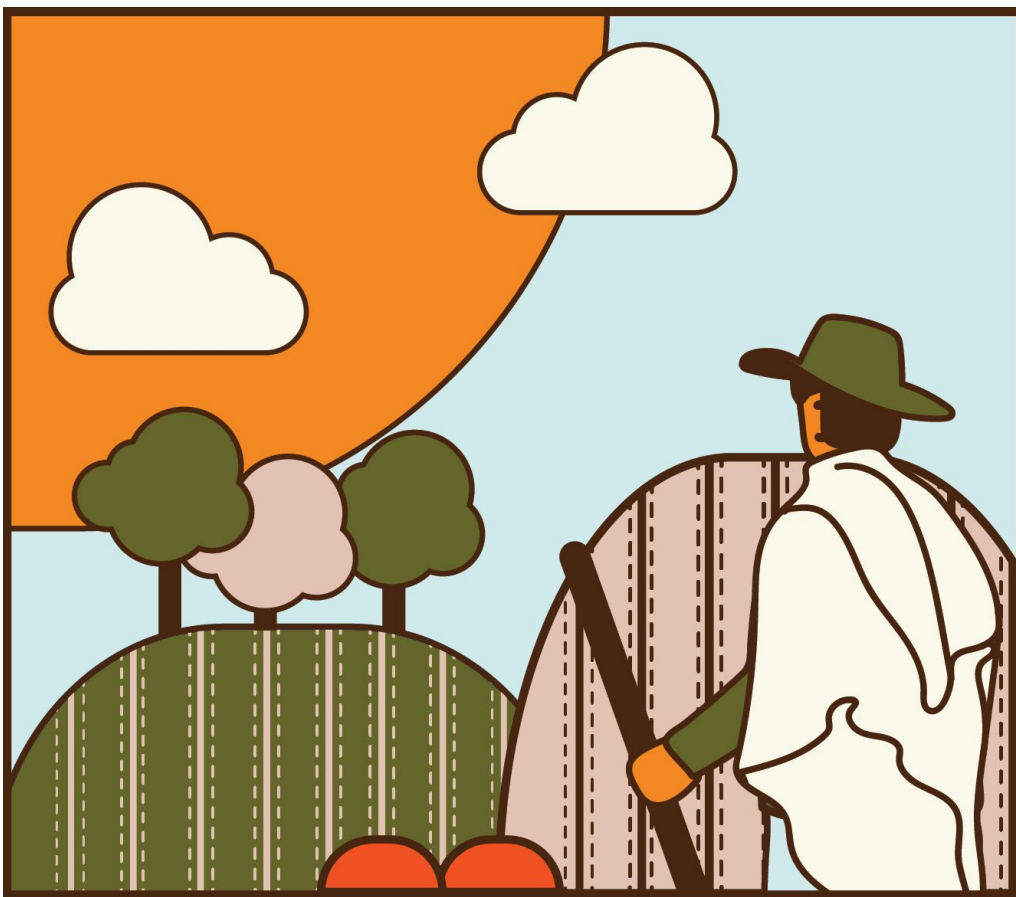
ISBN:

Impreso en: ADS Group SAS

Bogotá, 2024

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de este texto para fines lucrativos.

Apoyado por la Fundación FORD



I. Introducción

La finalidad de este documento es tener una caja de herramientas para que cualquier persona, sobre todo las campesinas y los campesinos, puedan saber qué es un bien baldío, cómo pueden convertirse en los dueños de un bien baldío y qué pueden hacer en ese terreno.

Por eso, les contamos la historia de los **bienes baldíos**, por qué son tan importantes en Colombia, cómo se reconocen y cuáles son los pasos para poder convertirse en propietario.

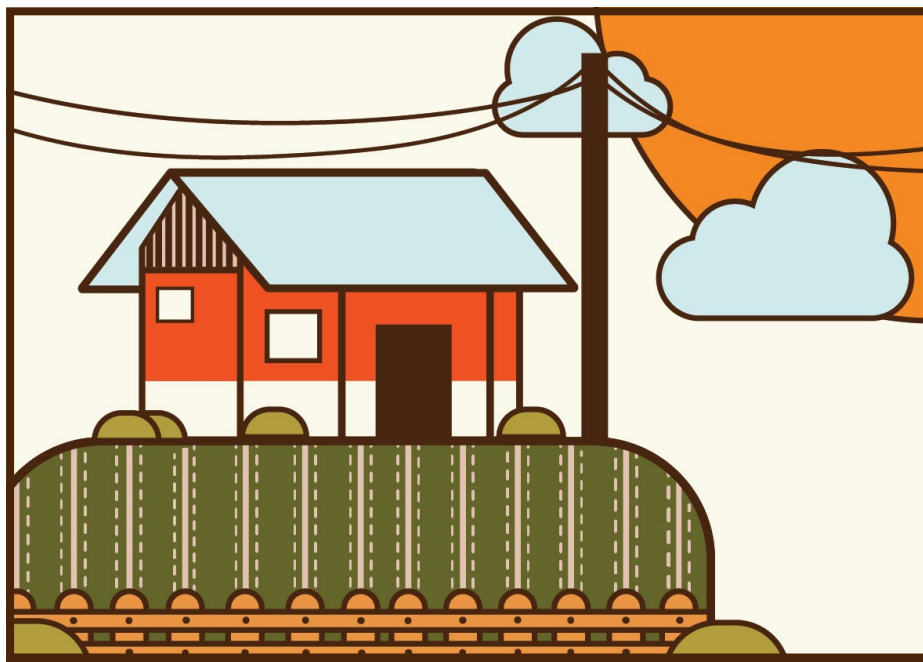
II. Conceptos clave

Antes de comenzar, definiremos algunos conceptos claves, que serán muy útiles para entender todo este tema. Por eso, cada vez que se presente uno de estos términos en el documento, se encontrará señalado. Siempre que haya una duda sobre el significado de un término, este glosario estará disponible para ayudar.



Estado:

Es el espacio político que habitamos. Es muy parecido al país, pero cuando nos referimos al Estado queremos hablar más de sus funciones administrativas y de sus obligaciones con los ciudadanos. Es fácil entender la diferencia con este ejemplo: cuando juega la selección de fútbol de Colombia, todo el país la apoya, y sigue los partidos, mientras que cuando Colombia debe negociar un acuerdo comercial con Ecuador, es el Estado el que actúa.



Derecho a la propiedad privada:

Es un derecho que garantiza tener un bien, que puede ser una casa, un edificio, un terreno, y que nadie nos lo pueda quitar y usarlo para lo que queramos, siempre que sea legal. La propiedad privada en Colombia es muy importante según la Constitución Política, pues cumple una función social y ecológica.

Ejemplo: Carlos tiene una finca por la que pasa el río San Juan. Carlos tiene derecho a que nadie le ocupe su finca ni se la quite, pero, al mismo tiempo, Carlos tiene que asegurarse de que el uso que le dé a su finca no dañe el nacimiento del río o perjudique a los demás; el cuidado del río es esencial, así como el de todas las especies de animales que dependen del mismo.



Bien baldío:

Se trata de un terreno rural que forma parte de los bienes del Estado, porque se encuentra dentro de los límites territoriales, y no ha sido entregado a un particular por medio de una adjudicación. Estos predios pueden ser entregados a las personas que verdaderamente los necesiten y cumplan con las condiciones de la ley. Es decir, a los campesinos y campesinas de Colombia sin tierra o con tierra insuficiente.



Propiedad:

Es un derecho que permite que una persona sea dueña de algo, porque en algún momento el Estado lo entregó a un particular por medio de una adjudicación y después siguió los pasos para ser propietario, esto es, registrarlo en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos. Se diferencia de la posesión en que esta última solo se refiere a la tenencia de un bien, más no a ser el titular del dominio, porque el predio no fue registrado o fue adquirido de manera verbal (de palabra), o porque únicamente existe una carta venta.

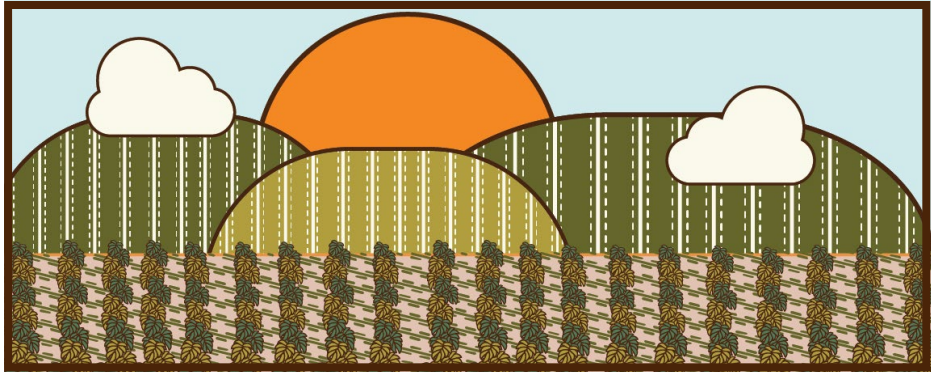
Ejemplo: Carlos le compró un lote a Juan por medio de una carta venta; este después la llevó a la notaría e hicieron una escritura pública. Luego lo registró en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, donde le entregaron un certificado de libertad y tradición, lo que lo convirtió en propietario. Si Carlos se hubiera quedado solo con la carta venta que hizo con Juan, sería un poseedor.



Prescripción adquisitiva de dominio:

Es un derecho que nos otorga la Ley para pasar de ser poseedores a propietarios de un inmueble que no sea del Estado (baldío). Esto ocurre cuando ha pasado suficiente tiempo ejerciendo posesión y explotando un terreno, de manera pacífica (sin molestar a nadie), pública (a la vista de todos) e ininterrumpida (de manera continua). Esta decisión solo puede ser tomada por un juez de la República.

Ejemplo: María era propietaria de un predio adjudicado por el Incora hace 10 años, y se lo vendió de palabra a Laura, pero nunca hicieron una escritura pública ante un notario, ni lo registraron en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos. Cuando Laura quiso pedir un préstamo, en el banco le pidieron el certificado de libertad y tradición, pero en este aún aparecía como dueña María, y Laura había perdido la comunicación con María. Laura lleva en el predio 10 años, pero no tiene todo en regla, por lo que se considera poseedora. Ella consultó con una abogada, quien le dijo que por llevar 10 años en un predio privado podía realizar un proceso de Declaración de Pertenencia por la “Prescripción adquisitiva de dominio”, durante el cual un juez la declaró propietaria de este lote.



Bienes imprescriptibles:

Son aquellos que no pueden ser adquiridos por medio de la prescripción adquisitiva de dominio, sin importar el paso del tiempo y su ocupación, por ejemplo, los bienes baldíos.



Sentencia o fallo:

Así se denominan las decisiones que toman los jueces en los procesos. Por ejemplo, cuando el juez define si una persona es culpable o inocente de un robo, lo hace a través de un fallo o sentencia. Así mismo, en los procesos de prescripción que ya conocimos, es mediante sentencias de un juez que nos podemos convertir en dueños de un inmueble.



Jurisprudencia:

Bajo este término conocemos los conjuntos de sentencias que emiten las altas cortes (las altas cortes son los grupos de jueces más importantes que tenemos en nuestro país, es decir, los que tienen la última palabra en todo). Para entender esto mejor, cuando hablamos de una sola decisión sobre determinado tema, la entendemos como una sentencia, pero cuando son varias sentencias que se refieren al mismo asunto, nos referimos a todo ese conjunto como jurisprudencia.



Título antecedente o título de adquisición del dominio:

Son los documentos mediante los que nos volvemos dueños de un bien; estos pueden ser escrituras públicas, sentencias, o actos administrativos.

Veamos estos ejemplos:

- Santiago le compró una finca a Luis en una notaría, por lo que su título adquisitivo es la escritura pública que allí firmaron.
- Andrea heredó de su abuela una finca mediante la sucesión que le hicieron en un juzgado; su título adquisitivo es esa sentencia.
- Sara fue damnificada en un derrumbe y la Alcaldía le dio una casa en otra zona: su título adquisitivo es el acto administrativo (documento) que expidió el alcalde.



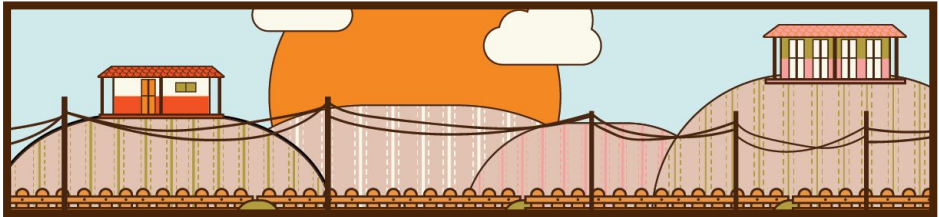
Uso de suelo:

Son las actividades que se pueden realizar en cada propiedad, dependiendo de su ubicación y sus características ecosistémicas. Por ejemplo, en una finca ubicada en el páramo no voy a poder construir un edificio. Igualmente, en un lote ubicado al lado de la plaza del pueblo, no puedo instalar un gallinero. Tampoco podría tener ganado en la selva del Amazonas, pues tendría que tumbar muchos árboles para tener un terreno apropiado.



Ordenamiento territorial:

Son las acciones realizadas por los municipios mediante las cuales ordenan el territorio a su cargo y planifican su desarrollo. Para que lo entendamos mejor, son las acciones que hace cada municipio para organizar su ciudad y su campo, que delimitan dónde van a ir ubicadas las calles, los parques, hospitales, colegios, barrios, etc. Igualmente, establecen cómo se va a cuidar la zona rural de su municipio y las reglas de juego para poder utilizarlo.



Unidad Agrícola Familiar (UAF):

Es la extensión mínima de terreno necesaria para que una familia lleve a cabo su explotación agropecuaria para cubrir sus necesidades básicas y tener alguna ganancia. Esta extensión varía dependiendo de las condiciones de cada zona o municipio, y es definida por el Estado.



Agencia Nacional de Tierras (ANT):

Es la máxima autoridad de tierras en Colombia y es la única que puede adjudicar los bienes baldíos rurales a un particular, proceso en el que es necesario estudiar si se explora el predio conforme a la ley y si cuenta con la extensión necesaria de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).



Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER):

Fue la autoridad de tierras en Colombia, antes de la Agencia Nacional de Tierras. Será mencionada constantemente en este documento.

III. ¿Por qué las sentencias judiciales son claves en este asunto?

1. Sobre el Estado Social de Derecho y su organización

Colombia es un Estado Social de Derecho, es decir, todas las entidades que conforman el Estado existen para prestar un servicio social a favor de los derechos de los ciudadanos, cada una desde sus funciones y competencias. Por eso contamos con universidades y hospitales públicos, por medio de los cuales podemos acceder a derechos como la salud y la educación.

Si pensamos en términos más generales, una parte muy importante del Estado Social de Derecho tiene que ver con los grandes poderes o ramas del poder público. Es decir, el **Estado** debe atender tres áreas importantes: **1)** la ejecutiva, que se preocupa por gobernar, de ella hacen parte el presidente y sus ministros, así como los alcaldes, gobernadores; **2)** la legislativa, que está formada por el Congreso, dividido en Senado y Cámara de Representantes, cuya función principal es hacer las leyes que nos rigen a todos los colombianos; y **3)** la judicial, compuesta por jueces y magistrados, que se encargan de resolver problemas entre particulares o asuntos relevantes entre el Estado y los particulares, a veces ordenando a las entidades tomar medidas o acciones respecto de un tema específico o interpretando la constitución y las leyes para garantizar los derechos de las personas.

Esta explicación es muy importante porque, aunque estas tres ramas se encargan de asuntos muy diferentes, se complementan entre sí y es por la acción de cada una de ellas que el **Estado** funciona. Claro que, por más que “jueguen en equipo”, es importantísimo que entre ellas se controlen.

2. Sobre las sentencias judiciales y las altas cortes.

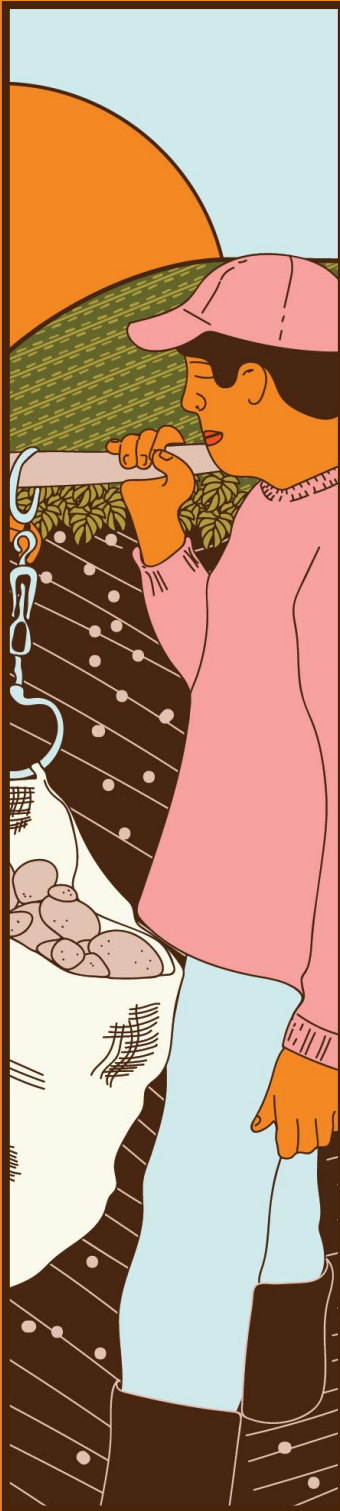
Dicho esto, y ya para adentrarnos el tema que nos interesa, hay un enredo con el tema de los baldíos. El enredo es este: actualmente existen dos leyes que hablan de los **bienes baldíos**, dicen qué son y cómo se consiguen, ¡y cada una dice cosas diferentes! Y no sabemos a cuál hacerle caso. Entonces, les toca a los jueces desenredar y decirnos cuál es el camino correcto; esto lo hacen a través de **sentencias**. Lastimosamente, este asunto se ha convertido en una diferencia de posturas entre la Corte Constitucional (guardiana de la Constitución Política) y la Corte Suprema de Justicia (que busca dirimir los conflictos entre particulares). Ustedes podrán preguntarse, ¿por qué hay diferencias entre ellas o por qué cada una puede pronunciarse sobre un mismo asunto? Veamos:

La Corte Constitucional

La Corte Constitucional es la guardiana y protectora de la Constitución Política, que es la guía de navegación del Estado colombiano y de todos quienes habitamos el territorio. En ella se contemplan, entre otros, nuestros derechos, obligaciones y la forma en que debe organizarse el Estado en todas sus partes. Entonces, la función principal de este tribunal es decidir, cuando exista un conflicto, una contradicción o cualquier tipo de duda, si una norma es contraria o no a la Constitución.

También, la Corte Constitucional tiene un “superpoder” y es que puede revisar cualquier acción de tutela que se presente en el país. Esto se explica cuando una persona siente que se le han afectado sus derechos fundamentales y acude, a través de una tutela, ante un juez que debe velar por estos y protegerlos. Por lo tanto, es posible que cualquier caso termine en manos de la Corte, que definirá finalmente, si existió una vulneración o no al derecho fundamental.





La Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia tiene unas funciones un tanto diferentes. Se encarga de lo que se conoce como *jurisdicción ordinaria*. En otras palabras, es la que *busca poner fin a los conflictos entre particulares*.

Conclusiones

1. En determinados casos, las dos cortes pueden resolver un mismo tema, en este caso, la propiedad privada, y basarse en normas diferentes para dictar **sentencias** que pueden ser contradictorias, lo que se conoce popularmente como “choque de trenes”.
2. Como las **sentencias** judiciales son de obligatorio cumplimiento, ¿qué se hace cuando una corte dice una cosa y la otra dice una distinta?

Esta pregunta nos aterriza al problema que vamos a revisar en cuanto a cómo se accede la propiedad privada, en tierra rural, a través de la adjudicación de un **bien baldío**.

Antes de continuar, por qué no hacemos un ejercicio y nos aseguramos de que hemos entendido hasta acá.

Ejercicio 2:

Cuéntanos una razón por la que creas que es importante conocer cómo está compuesto el Estado:

En tus palabras, explica cuál es el problema que existe con los bienes baldíos:

IV. Función social y ecológica de la propiedad

Antes de entrar a hablar de los **bienes baldíos** y cómo se pueden adquirir, tenemos que ampliar lo que hemos hablado antes sobre la función social y ecológica de la propiedad privada en Colombia. Esto quiere decir que, aunque la propiedad privada sea un derecho que se debe garantizar, disfrutar de estos bienes trae también consigo responsabilidades.

Recordemos que vivimos en sociedad y estamos casi que obligados a interactuar con otras personas y a desenvolvernos dentro de una comunidad. Nuestra comunidad más cercana puede ser la familia, el barrio, un cabildo, las personas de la vereda en la que vivimos o con quienes vamos a la escuela o el colegio. No obstante, la sociedad es más grande y por ella nos referimos a todas las otras personas que viven en Colombia.

Entonces, la función social de la propiedad quiere decir que, aunque sea privada, siempre va a ir primero el bienestar o el interés general. Por ejemplo, puede que sea necesario pasar tubos de agua potable o torres de energía para mi vereda, y por más que a mí no me guste, deben atravesar mi propiedad. Cuando esto pasa, es normal que se me prohíba cultivar sobre el lugar por donde pasan los tubos, para que las raíces de las plantas no los dañen, o debajo de las redes eléctricas, pues si son árboles muy altos, pueden afectar los cables.

Por otro lado, *la función ecológica de la propiedad también es importantísima*. Esto quiere decir que existen otras restricciones que no me permiten hacer todo lo que yo quiera en mi propiedad, pues debo darle un uso sostenible a mi finca. Puede que mi terreno esté ubicado en algún lugar que coincida con un área forestal (selva o montaña) protegida, puede que linde con un páramo, que sea parte de un corredor de aves o especies migratorias, puede que tenga un nacimiento de agua. Estos ecosistemas hacen parte de la riqueza de mi finca, por eso los debo conservar.

Ejercicio 3:

¿Crees que el bienestar de todos y la naturaleza son importantes?

Sí, porque _____

No, porque _____

V. Los bienes baldíos y su importancia para el Estado Social de Derecho.

1.¿Qué son los bienes baldíos?

La Constitución Política dice que los bienes públicos pertenecen a la Nación, y se clasifican en: **1)** bienes de uso público y **2)** bienes fiscales.

Los de uso público son aquellos que prestan un servicio abierto a la población, como los parques, plazas y espacios deportivos, por mencionar algunos. Mientras que los fiscales se dividen en otros dos tipos:

a)Fiscales propiamente dichos: son propiedad de las entidades estatales, por ejemplo, los carros y motos de la Policía o los computadores de la Alcaldía.

b)Fiscales adjudicables: según la Corte Constitucional, son: *“Aquellos que la Nación conserva con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan los requisitos establecidos en la Ley”*¹. Dentro de estos se encuentran los baldíos.

Esto quiere decir que los **bienes baldíos** pertenecen al Estado, pero existen para ser adjudicados a personas que cumplan los requisitos que dice la ley, y así puedan ser aprovechados por ellas. Para explicar mejor, los **bienes baldíos** que pueden adjudicarse existen únicamente para ser entregados a las campesinas y campesinos que los necesitan para subsistir. Es por ello que nadie diferente puede reclamarlos como suyos, y nadie puede obtenerlos a través de la **prescripción adquisitiva de dominio**, porque solo el Estado, en este caso a través de la **ANT**, puede entregar los predios rurales a un particular.

¹Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional.

VI. ¿Cómo se puede acceder a la propiedad de los bienes baldíos?

Breve contexto histórico, normativo y jurisprudencial

Breve contexto histórico

En Colombia ha habido un gravísimo problema sobre la distribución de la tierra productiva, que viene desde el siglo pasado. Este asunto de distribución de la tierra se resume en que muy pocas personas son dueñas de grandes terrenos productivos, aquellos que conocemos como terratenientes. Pero muchos de los campesinos y campesinas, que son realmente quienes trabajan la tierra, no son dueños ni de una pequeña porción. Esto no es proporcional.

Podríamos decir entonces que una parte importante del problema tiene que ver con los **bienes baldíos**, pues como son del Estado, y una de sus funciones es promover el acceso a la **propiedad**, estos podrían entregarse a las personas que no tienen ninguna propiedad para que puedan trabajar. Lo grave es que hasta hace muy poco el panorama de cómo una persona se podía hacer dueña de un terreno era muy complicado, porque había dos leyes que hablaban de eso, pero decían cosas diferentes. Entonces había mucha confusión.

Contexto normativo

Ley 200 de 1936

Sobre la naturaleza del bien:

Se presumía que los terrenos eran de propiedad privada cuando eran poseídos por particulares y explotados por ellos.

¿Cuándo se considera que un predio es privado?

Se considera privada por la sola explotación.

¿Si exploto el predio, por tanto, ya es privado, puedo pedirle al juez que me lo declare?

Sí, se acude ante un juez para que declare por la **prescripción adquisitiva**, derecho que se adquiere con el tiempo.





Ley 160 de 1994

Sobre la naturaleza del bien:

Se presume que el **bien es baldío**, y solo puede demostrarse lo contrario por medio de una de dos cosas:

1. Título originario expedido por el Estado, esto quiere decir, una resolución emitida por el **INCORA**, **INCODER** o la **ANT** en el que se adjudique la propiedad del bien.
2. Título (compraventa, permuta o donación) que me haya transferido el dominio y este registrado, es decir, que tenga su Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI), que al revisar su certificado de libertad y tradición demuestre un dominio anterior al 05/08/1974.

¿Cómo se adquiere la propiedad?

Se adquiere a través de una resolución que antes entregaba **INCORA**, **INCODER**, pero hoy lo hace la **ANT**.

¿Quién declara la propiedad o cómo se entrega?

La autoridad administrativa, es decir, el **INCORA**, **INCODER** o la **Agencia Nacional de Tierras**.

Si revisamos bien, según la Ley 200, si se explotaba un bien, este se presumía privado, por lo que el ocupante, después de cumplir determinado tiempo explotando la tierra, el ocupante podía acudir a un juez que le otorgara la propiedad, a través de la figura de **prescripción adquisitiva de dominio**. Sin embargo, en la Ley 160 dice que no basta con la sola explotación, pues debió ser entregado a modo de adjudicación por parte del **INCORA**, el **INCO- DER** o la **ANT**, entidades que tienen esta competencia. La otra forma ideal era demostrando en la “historia clínica del predio” (certificado de libertad y tradición), que existe un título (compraventas, permutas, donaciones) registrado antes del *05 de agosto de 1974*.

Ahora que hemos avanzado un poco más, ¿qué tal si revisamos lo que llevamos hasta el momento?

Ejercicio 4:

Teniendo en cuenta lo que acabamos de ver en este último capítulo, menciona dos diferencias entre las dos leyes sobre los **bienes baldíos**: _____

Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional

¿Cuáles fueron los hechos?

Un ciudadano puso una tutela contra la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos porque allí no hicieron la inscripción en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI) del predio, diciendo que él ahora era propietario de un terreno. El caso fue que un juez acababa de otorgárselo a través de la figura de la **prescripción adquisitiva de dominio**. La Oficina de Registro dijo que no figuraba persona alguna como titular de derechos reales, por lo que se presume que el dueño es el Estado.

En este mismo sentido, el ciudadano reconoció que la demanda de prescripción se propuso contra personas indeterminadas. Es decir, no tienen conocimiento preciso de la identidad de quienes eran los dueños. Un ejemplo de personas indeterminadas es, en algunos casos, los daños ambientales causados por una empresa que operaba en el pasado, en este caso puede ser difícil identificar a todas las personas que estuvieron involucradas en la contaminación.

Palabras más, palabras menos, la Oficina de Registro dijo que la sentencia del juez no tenía validez, porque al ser un baldío, esa decisión solo la podía tomar la autoridad de tierras, es decir, la **ANT**.

¿Qué dijo la Corte?

Concluyó que el predio fue adjudicado por el juez, a través de la Declaración de la **prescripción adquisitiva de dominio**, pero sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. En otras palabras, dentro del proceso judicial inicial no se logró probar que el bien inmueble había dejado de ser baldío. Entonces, sólo podría adjudicarse a través de una actuación administrativa, es decir, una Resolución de Adjudicación, toda vez que el predio solicitado sigue siendo baldío, por tanto, es **imprescriptible** (no se puede adquirir con el paso del tiempo). En conclusión, la Corte le dio la razón a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

¿Qué más pasó?

La Corte se dio cuenta de que el Estado aún no tenía un inventario de sus **bienes baldíos**. Lo que era muy grave, porque sin el inventario es casi imposible saber si un bien es baldío o no. Eso podría llevar a que muchas otras personas adquirieron bienes baldíos a través de la prescripción y no por adjudicación del **INCORA, INCODER**, y hoy la **ANT**, como debe ser.

¿Qué hizo la Corte para evitar que esto sucediera nuevamente?

1. Ordenó al **INCODER** organizar un inventario de los bienes baldíos de todo el país.
2. Ordenó a la Superintendencia de Notaria-

do y Registro, que es quien manda a todas las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos del país, que no volviera a registrar la propiedad concedida por un juez, sobre un bien o terreno baldío.

¿Qué podemos concluir de lo que hizo la Corte en esta oportunidad?

Con estas órdenes al **INCODER** (hoy **ANT**) y a la Superintendencia de Notariado y Registro, la Corte buscaba empezar a unir todos los esfuerzos institucionales del Estado para saber cuál era la situación de los **bienes baldíos** en todo el país. La intención es comenzar a transitar un camino para lograr los fines del Estado Social de Derecho, en lo que tiene que ver con la propiedad de las tierras productivas para los campesinos y campesinas de Colombia y promover el acceso de estos a la propiedad.

Sentencia STC 1776 de 2016, de la Corte Suprema de Justicia

¿Cuáles fueron los hechos?

Un juez adjudicó a una ciudadana un terreno que presuntamente era baldío, por medio de la declaración de **prescripción adquisitiva de dominio**. Se lo entregó porque aplicó lo que decía la Ley 200 de 1936 que decía que la explotación de los predios era prueba suficiente para considerarlos como privados y por eso podían adquirirse por medio de la prescripción. Después de que el juez falló en favor de la señora, el **INCODER** demandó y dijo que ese bien no se podía entregar a través de una sentencia, porque no se había probado que no era baldío. Como esto no había sucedido, se entendía que era un bien baldío y por eso la declaración de pertenencia por parte del juez no era válida.

¿Qué dijo la Corte?

Dijo que el **INCODER** no tenía la razón por varios motivos:

La Ley 200 de 1936 sigue vigente y exige demostrar únicamente la explotación del predio para declararlo privado. Esta es la razón por la que se puede entregar por prescripción adquisitiva de dominio.

¿Qué decidió la Corte?

Le confirmó a la señora la propiedad de su tierra y le dijo al **INCODER** que, si no se ponía a hacer un inventario de los bienes baldíos, no se podía cargar a los campesinos con la obligación de probar si el bien es baldío o no.

Sentencia SU-288 de 2022, de la Corte constitucional

¿Cuáles fueron los hechos?

Durante la revisión de varias tutelas interpuestas contra **sentencias** que decidieron a favor y en contra de la adjudicación de **bienes baldíos**, la Corte Constitucional encontró que algunos jueces estaban omitiendo que solamente la autoridad de tierras puede decidir sobre la adjudicación de baldíos. Después de revisar algunas tutelas que tratan sobre el mismo tema, la Corte encontró que había puntos débiles en el manejo que se le estaba dando al tema de bienes baldíos y, sobre todo, que existía mucha confusión para determinar cuándo un predio era baldío y cuándo no, y entonces no era posible cumplir con las necesidades agrarias del país.

¿Qué dijo la Corte?

La Corte encontró que los jueces no tenían claro qué se tenía que hacer o cómo se definía si un bien era baldío o privado, por lo que hemos contado en esta cartilla. Entonces, lo que sucedió fue que algunos jueces “entregaron”, vía prescripción adquisitiva, muchos predios baldíos y esto no se podía hacer. También se encontró que las bases de datos con el inventario de los **bienes baldíos** del Estado se encontraban desactualizadas y no había certeza de la cantidad de **bienes baldíos** que existen dentro del territorio. Entonces no se estaba dando un uso adecuado a los predios bal-

díos, porque estos solo pueden ser entregados y utilizados por los campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, y la entidad encargada de este proceso es la Agencia Nacional de Tierras (**ANT**).

¿Qué decidió la Corte?

La Corte unificó los criterios y dijo que la única entidad que puede adjudicar bienes baldíos es la Agencia Nacional de Tierras (**ANT**), y dejó claro que los jueces no son competentes para hacer estos procesos, cuando se trate de terrenos baldíos.

La Corte también se dio cuenta de que estas medidas no eran suficientes para garantizar el acceso a los **bienes baldíos** a los campesinos y campesinas de Colombia, entonces le ordenó a la Agencia Nacional de Tierras (**ANT**) realizar lo siguiente:

- 1.** Elaborar una base de datos de predios rurales presuntamente baldíos, respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia.
- 2.** Elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB) con fundamento en la legislación vigente.
- 3.** Formular y ejecutar planes de ordenamiento social de la propiedad rural.
- 4.** Implementar el Sistema General de Información Catastral y el Sistema de Información de Tierras, que apunta a la implementación de la Reforma Rural Integral pactada en el punto uno del Acuerdo Final de Paz.

VII. Preguntas de cierre, a modo de conclusión

¿Cómo reconocer si un bien es baldío?

Un **bien baldío** se puede reconocer porque normalmente son tierras que están ubicadas en el territorio nacional y no tienen un dueño identificado. Al no tener dueño, el propietario es el Estado. Es decir, el Estado es el dueño de todos los **bienes baldíos**.

Suele suceder que estos terrenos, en algunas ocasiones, han sido ocupados o explotados económicamente por personas particulares, pero esto no quiere decir que estas personas sean o se lleguen a convertir en dueñas del territorio.



¿Qué pasa si ya tengo una sentencia de adjudicación de un bien baldío?

Después de la unificación de criterios brindada por la Corte en la **Sentencia** SU-288 de 2022, nos podemos preguntar

1. ¿Qué va a pasar con mi lote que tiene un título otorgado por un juez?

No hay que alarmarse, porque la Corte ordenó que solo fueran revisados los casos en que se hubieran entregados bienes que NO tuvieran un antecedente de un propietario privado. Si durante esta revisión se encuentra que el predio que fue “entregado por parte de un juez” realmente correspondía a un **bien baldío**, el Estado tiene dos posibilidades:

- Si la persona a la cual se le entregó el predio cuenta con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria, se debe realizar la adjudicación de un bien baldío. En este caso, la **ANT** deberá crear un proceso para iniciar la actuación para la entrega en debida forma.

- Si la persona a la cual se le adjudicó el predio NO cumple con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria para la adjudicación de un **bien baldío**, la **ANT** deberá crear un proceso en el que determine si recupera el predio o crea alternativas para que este continúe siendo de la Nación.

2. ¿Si no tengo folio de matrícula inmobiliaria, mi bien es baldío?

Esto puede ser un indicio de que el predio es baldío. Sin embargo, cuando hay duda de que la propiedad es baldía, la **ANT** debe actuar mediante un proceso de clarificación de la propiedad, es decir, debe investigar la propiedad.

3. ¿Todos los predios que son usados o explotados son bienes privados?

No, solo son privados los que tienen un título originario expedido por el **Estado** (son los actos mediante los cuales el **Estado** otorgó un terreno rural a un particular), o con títulos debidamente inscritos y que hayan trasladado el dominio a una persona y se hayan inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país, antes del 5 de agosto de 1974, en los que se transfiera propiedad sobre un bien privado.

¿Ante quién se acude primero?

Lo primero que se debe hacer es verificar si la propiedad es privada, mediante la revisión de la “historia clínica del predio”, donde se confirma si pertenece a una persona natural, no del **Estado**. Si se comprueba que es privado, se debe acudir a un juez para iniciar un proceso de prescripción adquisitiva. Dentro de este proceso, se llama a la Agencia Nacional de Tierras, para que verifique que el predio sí sea privado y no sea baldío.

Dependiendo de lo que diga la **ANT**, hay dos acciones adicionales:

1) si es privado, el caso continúa con el juez; **2)** si dice que es baldío, la persona interesada en la adjudicación debe ir directamente a la Agencia Nacional de Tierras. La solicitud puede ser radicada en cualquiera de las Unidades de Gestión Territorial (UGT) de la **ANT**, las cuales están ubicadas en las capitales de los 32 departamentos del país, a través de un correo electrónico dirigido a la dirección **atencionalciudadano@ant.gov.co** o por medio de los canales que ha dispuesto la Agencia Nacional de Tierras.



¿Dónde está el inventario de bienes baldíos de la Nación?

Actualmente se está trabajando en construir una base de datos de bienes baldíos (**BB**), (ordenada por la Corte Constitucional). Allí se van a identificar los casos en los que los jueces hayan dado sentencias de pertenencia sobre posibles propiedades baldías en Colombia. El Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (**PARB**) se adelanta con una base de datos que se está construyendo con el apoyo de la Superintendencia de Notariado y Registro (**SNR**) y del Consejo Superior de la Judicatura (**CSJ**). Se trata de entidades que hacen parte del Estado colombiano y se encargan de administrar la información legal y de registro.

¿En qué consiste el PARB?

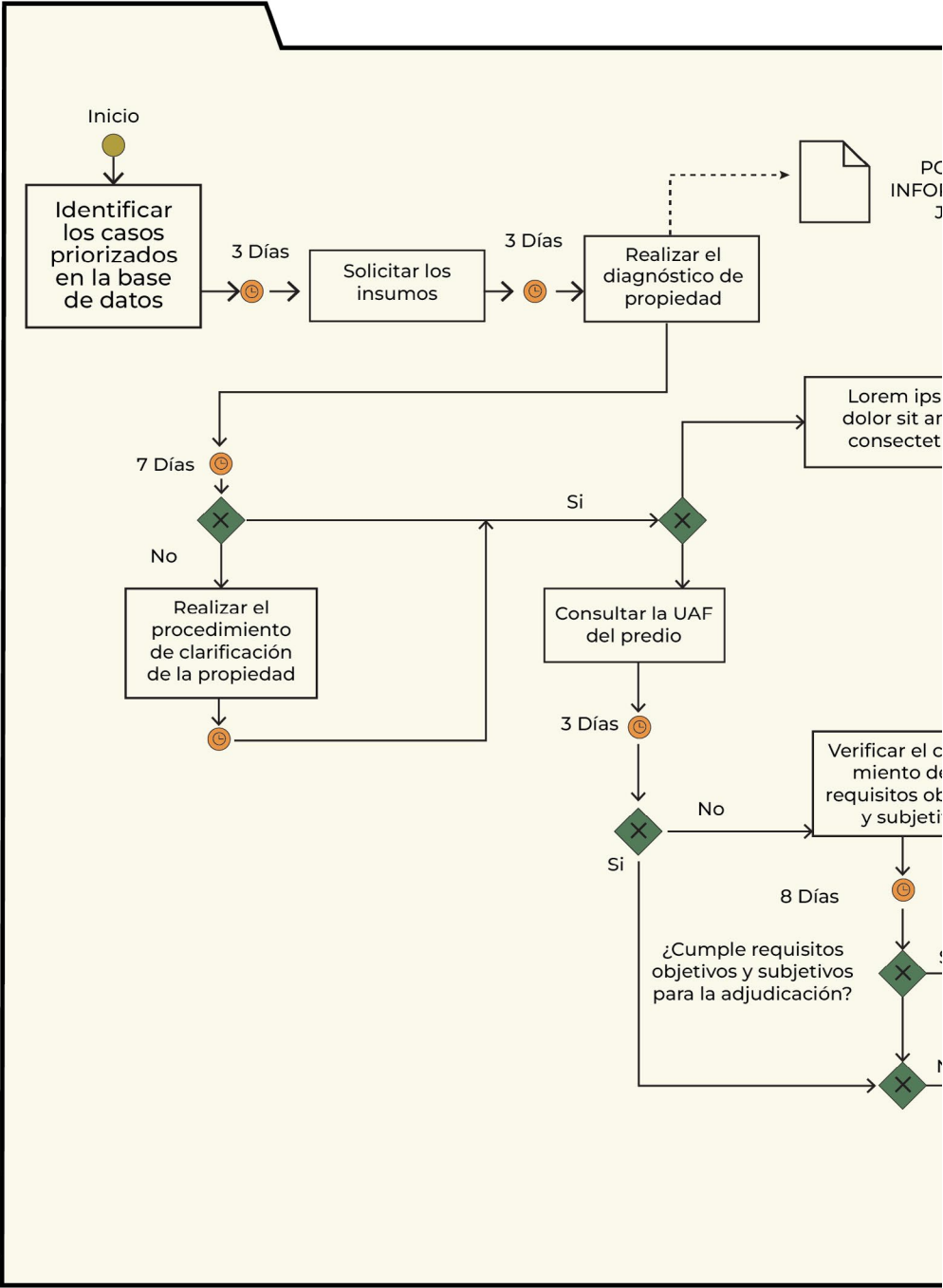
La **ANT** creó un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (**PARB**), que se centra en la implementación de las órdenes 9 y 10 de la **Sentencia** SU 288 de 2022. Este plan se aplica específicamente a las sentencias de pertenencia emitidas sobre predios baldíos, desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (05 de agosto de 1994) hasta su ejecutoria (17 de marzo de 2023).

El **PARB** reconoce las sentencias de pertenencia sobre predios baldíos, de extensión igual o menor a la Unidad Agrícola Familiar (UAF), siempre que sea destinado a sujetos de reforma agraria y que el baldío sea adjudicable, es decir, que no esté traslapado con un área ambiental que lo prohíba. Esto busca garantizar el acceso a la tierra para la población campesina, a pesar de los defectos en las sentencias, porque no todas las sentencias a través de las cuales los jueces dieron tierra, fueron a parar en malas manos. Este procedimiento busca proteger a los campesinos que obtuvieron tierra por medio de una sentencia y lo necesitaban.

La implementación del **PARB** incluye dos acciones principales:

1. Reconocer las sentencias judiciales de pertenencia sobre predios baldíos que estén siendo ocupados por sujetos de reforma agraria.
2. Recuperar tierras baldías ocupadas de manera indebida, priorizando aquellas de grandes extensiones.

Así sería el procedimiento:



Fuente: ANT (2024) Reconocimiento de sentencias en cumplimiento de la ley

¿Todos los predios baldíos son adjudicables?

No todos, porque Colombia es un país que cuenta con diversidad ecosistémica, como páramos, reservas, zonas de protección, entre otras, que son terrenos que no se pueden adjudicar, pero esta decisión la toma la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

¿Qué área máxima se puede adjudicar como baldío?

Con el fin de garantizar equidad y equilibrio en la adjudicación de bienes baldíos y evitar la acumulación de terrenos, la extensión máxima que puede adjudicar la ANT corresponde a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) establecida para cada zona, que da un rango estableciendo el mínimo y el máximo permitido. Estas varían según la región.

Por ejemplo, según esta resolución, la extensión máxima de un terreno baldío que se puede adjudicar en el municipio de Toribío, Cauca, no puede superar las 19 hectáreas.

¿Qué o quién es un sujeto de reforma agraria?

Son todas aquellas personas campesinas, trabajadoras, integrantes de asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria, sin tierra o con poca tierra.

Glosario

ANT:	Agencia Nacional de Tierras
CSAOSR:	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural Tierras
CSJ:	Consejo Superior de Justicia
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
FMI:	Folio de Matrícula Inmobiliaria
FT:	Fondo de Tierras
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA:	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
PARB:	Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos
RRI:	Reforma Rural Integral
SMMLV:	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNR:	Superintendencia de Notariado y Registro
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
UGT:	Unidad de Gestión Territorial
UVT:	Unidades de Valor Tributario



ASOCIACIÓN
AMBIENTE | SOCIEDAD



Con apoyo de:



FORD
FOUNDATION