

¿Reforma agraria por vía judicial? Jueces locales y reforma agraria en Colombia*

Land Reform in Court Proceedings? Local Judges
and Land Reform in Colombia

Reforma agrária por via judicial? Juízes locais e reforma
agrária na Colômbia

ISABEL GÜIZA GÓMEZ**

SANTIAGO HERNÁNDEZ CARRASCO***

FECHA DE RECEPCIÓN: 31 DE ENERO DE 2024. FECHA DE APROBACIÓN: 11 DE ABRIL DE 2024

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.14154>

Para citar este artículo: Güiza, I., & Hernández, S. (2024). ¿Reforma agraria por vía judicial? Jueces locales y reforma agraria en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(2), 1-67. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.14154>

RESUMEN

Este artículo presenta la base de datos “Jueces y Reforma Agraria” (JRA), que corresponde a un panel municipal y anual de la entrega de 11.761 baldíos —alrededor de 260.000 hectáreas— a particulares a través de una vía judicial distinta a la creada por la reforma agraria, esto es, la prescripción adquisitiva de dominio. Nuestro análisis estadístico y

* Este proyecto de investigación inició en 2017 y contó con la financiación de la Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina de la Universidad Nacional de Colombia desde ese año hasta 2022. El presupuesto fue destinado a la contratación de estudiantes auxiliares en Derecho, Geografía, Economía y Ciencia Política para la limpieza de datos y construcción de la base. Igualmente, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad apoyó financieramente el proyecto entre 2020 y 2021 para la contratación de asistencia en la construcción de los datos geográficos.

** Candidata al Doctorado en Ciencia Política y Estudios de Paz de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Integrante del grupo de investigación “Derecho Constitucional y Derechos Humanos” de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia e investigadora asociada de Dejusticia. Correo electrónico: dguizago@nd.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5136-6358>

*** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante de la Maestría en Economía Política del Capitalismo de la Universidad de Ginebra, Suiza. Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: santiago.hernandez@etu.unige.ch. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5881-5053>

geográfico sugiere que este fenómeno ha tenido dos efectos contradictorios: la acumulación de tierras y el acceso a la tierra por campesinos sin ella. Enfatizamos en el primero para los casos de Córdoba y Casanare. La base JRA ofrece datos nacionales novedosos para explicar las causas y las consecuencias del rol de los jueces en la implementación de la reforma agraria en Colombia.

Palabras clave: jueces; economía política; conflictos rurales; baldíos; política local.

ABSTRACT

This paper introduces the Judges and Agrarian Reform (JAR) dataset, a municipality-year panel that records the allocation of 11 761 public land lots—up to approximately 260 000 hectares—to private actors through a judicial mechanism distinct from the way established by the land reform, to wit, adverse possession. Our statistical and GIS analysis suggests that the judicial allocation of public land has had two opposing effects: Land accumulation and access to land for landless peasants. We focus on the former effect through the case studies of Córdoba and Casanare. The JAR database provides novel nationwide data to explain the determinants and effects of the role of the judiciary in land reform implementation in Colombia.

Keywords: Judicial politics; political economy; rural disputes; public land; subnational politics.

RESUMO

Este artigo apresenta a base de dados “Juízes e Reforma Agrária” (JRA), que corresponde a um painel municipal e anual da entrega de 11.761 terras do Estado—cerca de 260.000 hectares— a indivíduos por via judicial diferente daquele criado pela reforma agrária, ou seja, a prescrição aquisitiva de propriedade. Nossa análise estatística e geográfica sugere que esse fenômeno teve dois efeitos contraditórios: a acumulação de terras e o acesso a elas por parte dos camponeses sem terra. Enfatizamos o primeiro para os casos de Córdoba e Casanare. A JRA oferece novos dados nacionais para explicar as causas e as consequências do papel dos juízes na implementação da reforma agrária na Colômbia.

Palavras-chave: juízes; economia política; conflitos rurais; terrenos baldios; política local.

Introducción

La implementación de las reformas redistributivas y distributivas de tierras constituye un terreno fértil de disputa entre los ganadores y los perdedores de esas políticas. En muchas ocasiones, las grandes promesas de cambio plasmadas en políticas públicas son incumplidas en el terreno donde las élites económicas usualmente aprovechan su capacidad de presión sobre los burócratas para cambiar el alcance, los objetivos y los plazos de la implementación. La literatura comparada ha evidenciado la forma en que las élites han usado su poder de veto para retrasar la implementación de las reformas agrarias y revertir las ganancias iniciales a favor de los pobres rurales. En guerras civiles, la investigación académica ha demostrado las estrategias y los efectos de la acumulación de la tierra por parte de élites, quienes forjaron alianzas con actores armados irregulares y funcionarios estatales para manipular las reglas de la propiedad con el objetivo de incrementar su riqueza (Cramer & Richards, 2011; Grajales, 2011; Huggins & Clover, 2005; Vargas, 2021). Fuera de los contornos de guerras civiles, los estudios previos también evidencian que las reformas agrarias han sido frustradas por élites económicas quienes, a través de mecanismos no armados y aparentemente legítimos, cambian el sentido de los procedimientos burocráticos y disminuyen la capacidad de movilización del campesinado como actor central en la implementación (Albertus et al., 2018; Edelman & León, 2013; Peluso & Lund, 2011; Wolford et al., 2013).

En particular, la investigación previa ha resaltado el papel de los regímenes legales en las disputas sobre el sentido y alcance de la implementación de las reformas agrarias (Cotula, 2013; Edelman & León, 2013; Peña-Huertas et al., 2017). En efecto, los procedimientos formales institucionalizan las relaciones sobre la tierra entre los ganadores y los perdedores de las innovaciones de política pública. En ese ámbito, las cortes constituyen un escenario crucial para los actores interesados en minimizar o maximizar las promesas redistributivas debido al rol de autoridad que los jueces tienen en la interpretación de los regímenes legales. Sin embargo, la literatura comparada ha prestado menor atención a las cortes como escenarios de disputa con excepción de algunos estudios sobre el papel de los jueces en la aplicación de políticas de

reparación (Chitonge, 2022; Güiza et al., 2017; Hall, 2004; Ruiz et al., 2021). Así pues, aún sabemos muy poco de las condiciones políticas y económicas en las cuales los jueces locales promueven o truncan los objetivos de la reforma agraria en la fase de implementación.

Este artículo intenta contribuir a la literatura sobre política judicial y reforma agraria a nivel subnacional. Presentamos la base de datos “Jueces y Reforma Agraria” (JRA, en adelante), que corresponde a un panel municipal y anual de la entrega de 11.761 baldíos —alrededor de 260.000 hectáreas— a particulares por parte de jueces locales en Colombia entre 1991 y 2020. Los baldíos constituyen el principal insumo para la reforma agraria colombiana y su administración y entrega a particulares está a cargo de una entidad administrativa a partir de unas reglas detalladas que apuntan a asegurar el acceso progresivo a la propiedad rural por parte del campesinado. Luego de la ocupación de la tierra pública por al menos 5 años, un campesino sin o con poca tierra puede acudir a la autoridad agraria para solicitar el título sobre un baldío que esté dentro de ciertos límites de área.

No obstante, esas reglas de adjudicación han sido desconocidas y los jueces civiles locales han entregado baldíos a particulares, por medio de un proceso judicial diferente a la ruta señalada por la reforma agraria. La prescripción adquisitiva de dominio es un procedimiento judicial que está diseñado para resolver disputas sobre predios de propiedad privada entre particulares. En esos casos, los jueces no constatan los requisitos de acceso a los baldíos, dado que parten del supuesto de que esa tierra no es pública sino privada, es decir, tiene un propietario distinto al Estado. En muchas ocasiones y a gran escala, los jueces han titulado baldíos por encima de los topes de extensión fijados para su distribución dentro de la reforma agraria y a favor de personas que no necesariamente carecen de propiedad rural. De esa forma, la prescripción se ha comportado como un desvío judicial de la reforma agraria en un contexto de alta desigualdad en la tenencia de la tierra y recursos limitados para incrementar la participación del campesinado en la propiedad rural.

La base JRA representa una fuente de información novedosa sobre el número y extensión de los baldíos que han sido entregados por jueces locales a particulares sin cumplir los propósitos distributivos

de la reforma agraria. Nuestros análisis preliminares sugieren que este fenómeno debe ser estudiado a mayor profundidad por las ciencias sociales para comprender las causas y los efectos de la entrega judicial de las tierras públicas. Así pues, la base JRA es un insumo valioso para análisis causales a nivel nacional sobre la relación entre jueces locales y la economía política de la reforma agraria en el país.

Este artículo está organizado en cuatro secciones. La primera parte describe en qué consiste la entrega judicial de baldíos por fuera de la ruta creada por la reforma agraria. La segunda sección detalla la metodología para la construcción de la base de datos JRA. Así mismo, presentamos estadísticas descriptivas, georreferenciación y análisis cualitativo de texto de 253 sentencias para ilustrar el comportamiento temporal, espacial y por juzgado de la entrega judicial de baldíos. La tercera parte expone las estadísticas descriptivas y la georreferenciación del comportamiento del fenómeno en Córdoba y Casanare, los cuales ilustran el efecto de acumulación de tierra que constituye el desvío judicial de la reforma agraria. Una regresión lineal ofrece unos hallazgos preliminares sobre la correlación entre el tipo de nombramiento y el tiempo de ejercicio de los jueces locales y la acumulación de tierras públicas en Córdoba. Finalmente, las conclusiones sugieren los potenciales analíticos de estos datos y algunas preguntas de investigación que podrán ser abordadas en la literatura sobre economía política y política judicial a nivel local.

El desvío judicial de la reforma agraria: jueces y baldíos a nivel local

En Colombia, los intentos de redistribución y distribución de tierras a favor del campesinado han sido truncados por la reacción de élites económicas y políticas quienes, en varias ocasiones, han actuado en alianza con actores armados irregulares para revertir los impulsos reformistas, como lo ilustra el despojo paramilitar (Téllez, 2022; Vargas, 2021). Con todo, la reforma agraria también ha sido cercenada por vías no armadas, que involucran discusiones técnicas sobre el origen de la propiedad privada ante las cortes, lo que denominamos el desvío judicial de la reforma agraria. Al menos a partir de 1991, los baldíos

tienen una destinación especial para, entre otras cosas, asegurar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes carecen de ella, esto es, el campesinado (artículos 63, 64 y 102 de la Constitución Política).¹ Los datos de adjudicación de baldíos indican que estas tierras públicas han sido el instrumento de reforma agraria más potente con que ha contado el Estado colombiano a lo largo de la historia. De acuerdo con estimaciones de la Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, entre 1994 y 2014, la autoridad agraria entregó 145.565 baldíos a particulares, lo que equivale a 5.512.299 de hectáreas; mientras que las otras herramientas de la reforma —el Fondo Nacional Agrario, la compra directa a través de subsidios y DNE— reportaron 33.291 adjudicaciones, que corresponden a 430.699 hectáreas, para el mismo periodo (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015).²

La reforma agraria prevé un procedimiento administrativo para adjudicar baldíos a particulares con el propósito de verificar que esas entregas cumplan los fines de acceso progresivo del campesinado a la propiedad rural. En términos generales, la autoridad agraria —que hoy se llama Agencia Nacional de Tierras y antes era el Incoder e Incora— titula los baldíos que no superen unos topes de extensión —que son calculados a partir de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual varía a nivel local a partir de unos criterios de explotación del suelo— y hayan sido ocupados por cinco años al menos por personas que tienen bajos ingresos y no son dueños de otros bienes rurales.³ Ahora bien, en Colombia no existe un inventario de predios actualizado ni completo,

¹ Desde antes de la Constitución de 1991 hay disposiciones legales que excluyen a los baldíos del comercio, dado que son de propiedad del Estado, quien los destina a unos propósitos específicos, por lo que no todos los particulares tienen derecho a adueñarse de ellos. Así lo han dispuesto los artículos 675 y 2519 del Código Civil, el artículo 3 de la Ley 48 de 1882 y el artículo 61 de la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal). En consecuencia, esas tierras públicas no pueden ser poseídas por los particulares con ánimo de convertirse en sus propietarios legales y, menos aún, pueden adquirirse a través de prescripción de dominio.

² Estos conteos excluyen la titulación de propiedad colectiva a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, la cual ha representado una ganancia redistributiva de los movimientos sociales en Colombia.

³ Los requisitos de adjudicación fueron previstos en la Ley 160 de 1994 y modificados por el Decreto-Ley 902 de 2017, que reguló los compromisos establecidos en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las antiguas FARC-EP.

por lo que la norma agraria establece unas reglas para concluir si un predio es un presunto baldío ante la inexistencia de derechos de propiedad formalizados, esto es, la falta de folio de matrícula inmobiliaria o la ausencia de título originario o cadena de títulos que demuestren la propiedad por un determinado tiempo. En esas circunstancias, la autoridad agraria debe verificar los títulos de los presuntos baldíos para precisar si son predios privados o públicos, es decir, si esas tierras deben ser destinadas a la reforma agraria.

A pesar de esas reglas de juego de la reforma agraria, los baldíos han sido entregados a particulares por parte de jueces civiles, a través de un proceso judicial llamado prescripción adquisitiva de dominio. Esos procesos están previstos para resolver disputas sobre la propiedad entre particulares cuando una persona pretende convertirse en propietaria de un predio, que tiene legalmente otro dueño, pero no ha sido explotado por este por un periodo de tiempo. En los procesos de prescripción, los jueces asumen que los predios son privados y, por tanto, no revisan si el caso cumple los requisitos de la reforma agraria. Nuestros datos evidencian que, en múltiples casos, los jueces locales civiles entregaron baldíos que excedían significativamente la UAF, lo cual no hubiera sido posible a través de la vía administrativa de la reforma agraria.

Como lo constató la Corte Constitucional en 2014 y 2022 (sentencias T-488 y SU-288), la entrega de baldíos a través de la prescripción de dominio constituye no solamente un debate legal sobre la forma para acreditar la propiedad privada y adquirir tierras públicas, sino también un mecanismo de desvío de la reforma agraria. En efecto, esta ruta ha facilitado la adjudicación de los baldíos a personas que no cumplen necesariamente los requisitos de la reforma agraria, a pesar de que esos bienes son el principal insumo de las políticas distributivas a favor del campesinado.

La base de datos “Jueces y Reforma Agraria”: metodología y resultados iniciales

La base de datos JRA surgió de un proyecto de investigación realizado por el grupo de investigación “Derecho Constitucional y Derechos

Humanos” de la Universidad Nacional de Colombia en 2017, en el que posteriormente participaron Dejusticia y Verdad Abierta. Nuestro propósito central era compilar la información oficial sobre los procesos de prescripción de dominio de presuntos baldíos, que fueron decididos entre 1991 y 2020 a lo largo del país. El anexo metodológico explica la elaboración de esta base de datos de forma detallada. En total, la base de datos JRA contiene 11.761 baldíos, que suman alrededor de 260.000 hectáreas. Los análisis de extensión de los predios a nivel nacional son estimaciones, dado que la información oficial contiene imprecisiones sobre el lugar de los decimales o, incluso, falencias por la falta de datos sobre las hectáreas de los predios. En Córdoba y Casanare, verificamos la extensión de los predios a partir de la revisión manual de los folios de matrícula, por lo que los cálculos son más confiables. Las estadísticas descriptivas de esta base de datos nacional aparecen en la siguiente sección.

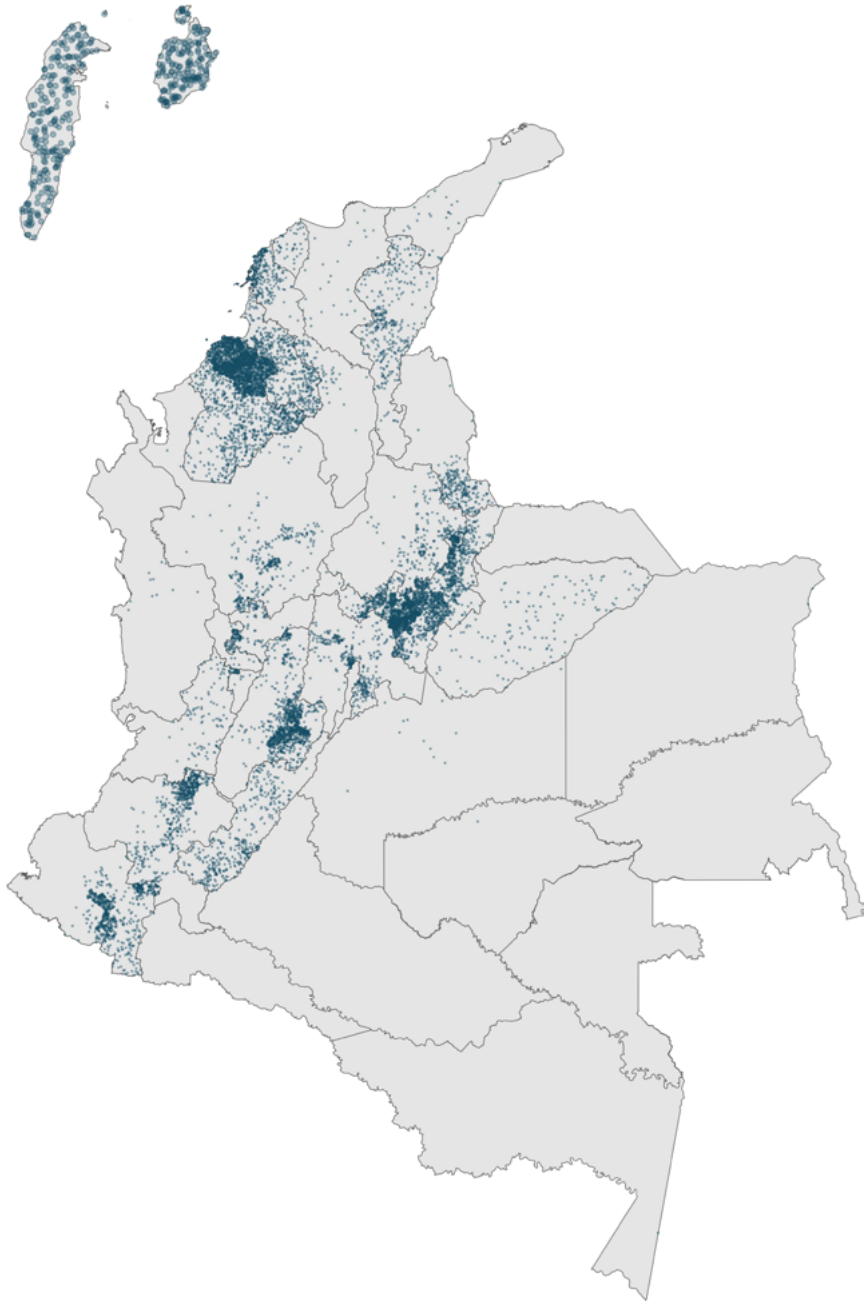
Para comprender el posible efecto de acumulación de tierras de la entrega judicial de baldíos, ahondamos en un análisis estadístico y geográfico en Córdoba y Casanare en la cuarta sección. Revisamos la extensión de los baldíos prescritos en comparación con la UAF promedio mixta, que toma como referencia el cómputo realizado por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia (PPTP) (2010), y la clasificación de la propiedad ofrecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El IGAC propone una tipología de la tierra que incluye las siguientes categorías: microfundio, cubre predios menores a 3 hectáreas; minifundio, corresponde a predios entre 3 y 10 hectáreas; pequeña propiedad, alude a tierras entre 10 y 20 hectáreas; mediana propiedad hace referencia a predios entre 20 y 200 hectáreas; y gran propiedad corresponde a predios mayores a 200 hectáreas. Para mayores detalles sobre los criterios de comparación de las dos escalas ver la sección 3 del anexo.

A continuación, presentamos algunos análisis de estadística descriptiva, georreferenciación y análisis cualitativo de texto del desvío judicial de la reforma agraria a nivel nacional, los cuales complementamos con una discusión más detallada de este fenómeno en dos departamentos

que ejemplifican los efectos de acumulación de tierras. En general, los datos sugieren que esta vía judicial de adquisición de baldíos ha tenido dos potenciales efectos contradictorios. Por una parte, la entrega judicial habría tenido un efecto de desbloqueo en el acceso a tierras públicas por parte de particulares que parecerían cumplir los requisitos de la reforma agraria debido a que adquirieron pocos predios y de menor extensión. En esas circunstancias, los peticionarios habrían acudido a los jueces ante la falta de respuesta satisfactoria por parte de la autoridad agraria. Nuestros datos ofrecen evidencia en esa dirección, pero no son concluyentes. Es necesario realizar un análisis más preciso sobre los promedios de predios entregados y las extensiones de tierra por beneficiario para sostener una tesis más sólida al respecto. Por otra parte, este mecanismo judicial habría facilitado la acumulación de tierras públicas en manos de particulares, quienes adquirieron grandes extensiones de tierras, como ahondaremos más adelante. Este efecto contradice los propósitos distributivos de la reforma agraria, que apunta a desincentivar el latifundio y promover el acceso progresivo a la propiedad rural por parte del campesinado pobre. Nuestro análisis nacional ofrece evidencia empírica que sugiere esos dos efectos potenciales y el estudio de los casos de Córdoba y Casanare presenta información más detallada sobre el efecto de acumulación de tierras.

La figura 1 señala que el desvío judicial de la reforma agraria se ha presentado en el 90,6 % de los 32 departamentos existentes, dado que solo 3 departamentos no registran casos —Arauca, Guainía y Vaupés—. Al menos 668 municipios presentan dicho fenómeno, lo que equivale al 59 % del total nacional. Pese a su dispersión geográfica, la entrega judicial de baldíos se concentra en pocos departamentos ubicados en la región Andina y algunos de la región Caribe, es decir, en zonas con alta densidad poblacional y una colonización temprana y consolidada. Analizando el número de casos, de los 29 departamentos que presentan el fenómeno, tan solo 5 de ellos concentran el 66,8 % de los casos: Córdoba ocupa el primer lugar con el 26,0 % de las observaciones, seguido por Boyacá con 20,8 %, Tolima con 9,0 %, Nariño con 5,8 % y Cauca con 5,2 % (ver tabla 1 en el anexo).

Figura 1. Densidad de casos de entrega judicial de baldíos a nivel departamental (1991-2020)



Fuente: elaboración propia.

Nota. Cada punto corresponde a una entrega de baldío.

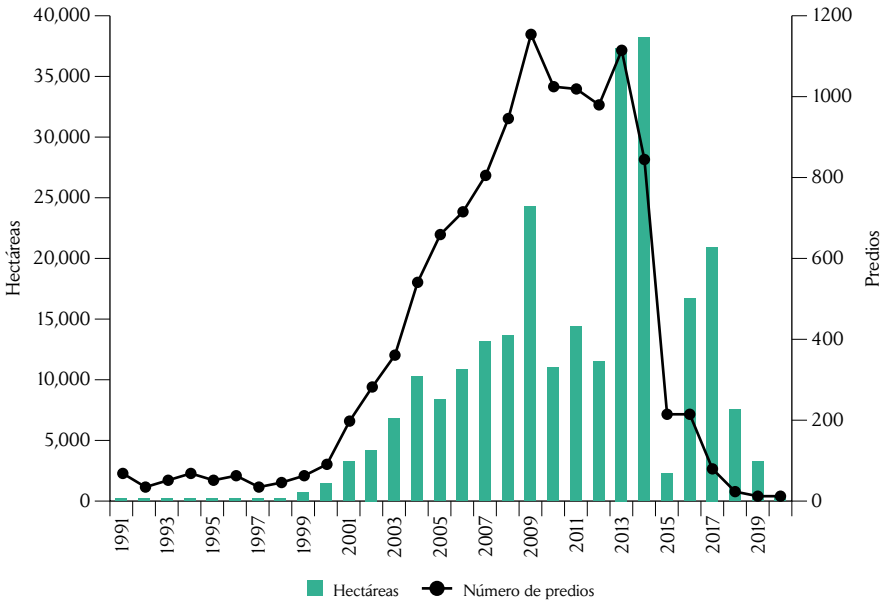
Al revisar la extensión total de los predios en lugar del número de baldíos encontramos que la concentración en los departamentos varía y Casanare pasa a la cabeza con 111.339 hectáreas prescritas —es decir, el 42,7% de las 260.530 hectáreas que arroja la base depurada—, seguido por Córdoba con el 19,6% y Cesar con 10,2%. Casanare resalta en este cómputo, dado que se ubica en el puesto 16 por número de casos, pero por extensión pasa al primer lugar. Con todo, estos datos sobre la extensión de los predios son estimativos y no necesariamente concluyentes, debido a que la información estatal cuenta con deficiencias sobre las hectáreas de los predios reportados. Como discutimos a continuación, la predominancia de predios grandes en el área total de baldíos prescritos y la concentración en términos temporales y por juzgado de esos casos sugieren que la entrega judicial de baldíos se ha traducido en la acumulación de tierras.

A pesar de que los predios grandes (de más de 200 ha) son relativamente pocos (190 del universo de 11.761), estos corresponden a 151.748 hectáreas, esto es, el 58,2% del área prescrita. La mayoría de los predios grandes están ubicados en los departamentos de Casanare (83 predios y 108.847 ha), Cesar (30 predios y 11.504 ha) y Córdoba (24 predios y 8994 ha). Los juzgados que entregaron múltiples predios grandes son el Juzgado Civil del Circuito de Chiriguana — Cesar (15 predios), el Juzgado Promiscuo Civil del Circuito de Montelíbano — Córdoba (8 predios), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre — Sucre (6 predios) y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Samaniego — Nariño (4 predios). A ellos se suman juzgados de Casanare: el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (32 predios), los Juzgados Primero y Segundo Promiscuos Municipales de Paz de Ariporo (20 y 21 predios, respectivamente) y múltiples juzgados en Yopal (5 predios).

El periodo de estudio inicia en 1991, pero el fenómeno incrementa sus dimensiones tanto en términos de número de predios como de extensión en 2000, como lo muestra la figura 2 que relaciona el número de casos y la extensión total anual. La tendencia del número de predios es casi de un crecimiento lineal entre 2000 y 2009, cuando pasan de registrarse 90 casos al año a 1.154 casos para 2009, que constituye el mayor pico. En términos de área, la tendencia es más irregular, dado que hay picos en 2009 y 2013 cuando la extensión anual prescrita

alcanza su máximo histórico con la cifra de 38.151 ha. A partir de este año, el fenómeno desciende de manera considerable. La extensión de los predios prescritos durante los últimos tres años es comparable a los años iniciales.

Figura 2. Número de predios y área (1991-2020)

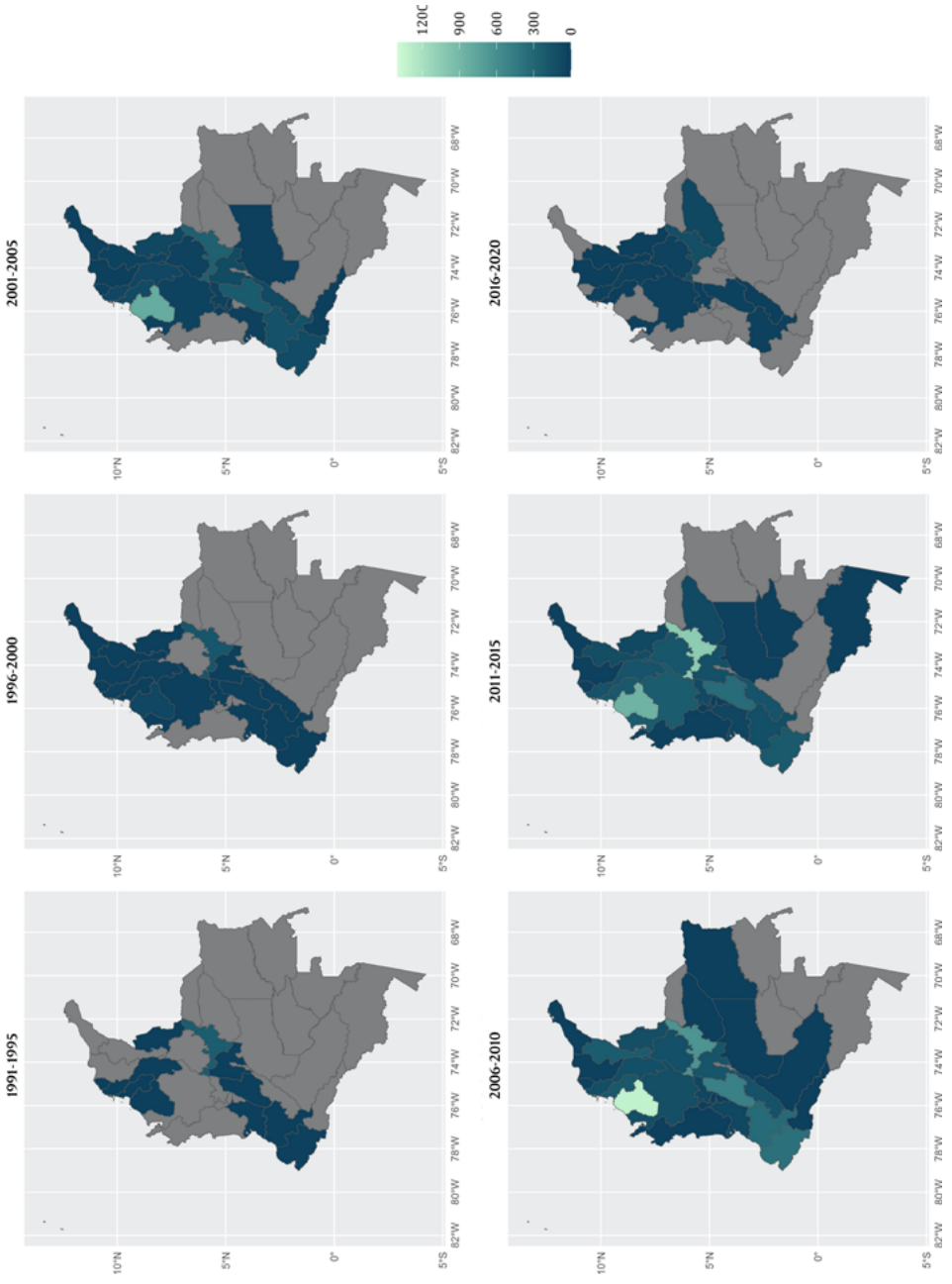


Fuente: elaboración propia.

La disminución de los casos de prescripción durante 2015 coincide temporalmente con el caso estructural decidido por la Corte Constitucional en 2014 (la sentencia T-488). A diferencia de la tendencia nacional, Casanare es uno de los departamentos en donde el fenómeno vuelve a incrementarse durante 2017 y 2018 cuando el departamento registra la mayor cantidad de baldíos prescritos a nivel nacional (con 45 casos), seguido de Boyacá (con 29 casos) y del archipiélago de San Andrés y Providencia (con 19 casos).

En cuanto al movimiento del fenómeno en el tiempo y a nivel subnacional, la figura 3 incluye una secuencia de mapas que ilustran la evolución temporal en quinquenios a nivel departamental. Durante el primer quinquenio (1991-1995), 12 departamentos registraron casos. En el segundo quinquenio (1996-2000) hubo un incremento a

Figura 3. Evolución quinquenal del número de predios nivel departamental (1991- 2020)



Fuente: elaboración propia.

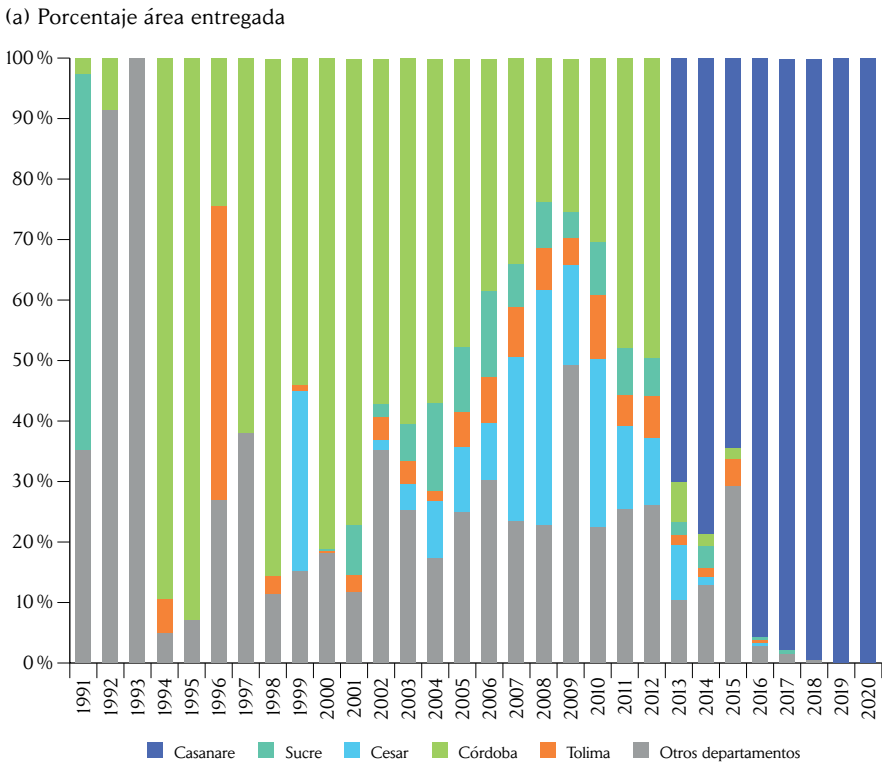
18 departamentos con tierras públicas entregadas por jueces. Para el tercer quinquenio (2001-2005) se mantiene la tendencia, pasando a ocurrir en 22 de 32 departamentos, mientras que, en el cuarto quinquenio (2006-2010), observamos el mayor número de departamentos afectados por el fenómeno con un total de 27 que corresponden al 90 % del total. Así mismo, el quinquenio rompe la tendencia, pues de 2011 a 2015 registra el fenómeno en 26 departamentos, una muy ligera disminución. Finalmente, en el último periodo analizado (2016-2020), los casos judiciales se presentan en 14 departamentos, mostrando una importante caída. Si bien el departamento de San Andrés no aparece en el mapa debido a la escala, durante todos los quinquenios analizados el departamento registró casos.

En los inicios de los noventa, la entrega judicial de baldíos ocurrió principalmente en el corredor que va desde Nariño hasta el centro del país y en algunos departamentos de la zona norte. En la segunda mitad de esa década, se extendió a los demás departamentos de la Costa Atlántica y, en la primera mitad de la década del 2000, el fenómeno abarcó a casi todos los departamentos de las regiones, región Caribe y Andina —con excepción de Quindío—. Durante el quinquenio 2006-2010, el fenómeno empieza a extenderse hacia la región de la Orinoquía y parte de la Amazonía y mantiene su presencia en las regiones en que ya tenían casos. Adicionalmente, se presentaron casos de entrega judicial de baldíos en la mayor cantidad de departamentos de cualquiera de estos subperiodos. A su vez, durante este quinquenio ocurrió el pico máximo de casos en un solo departamento: Córdoba.

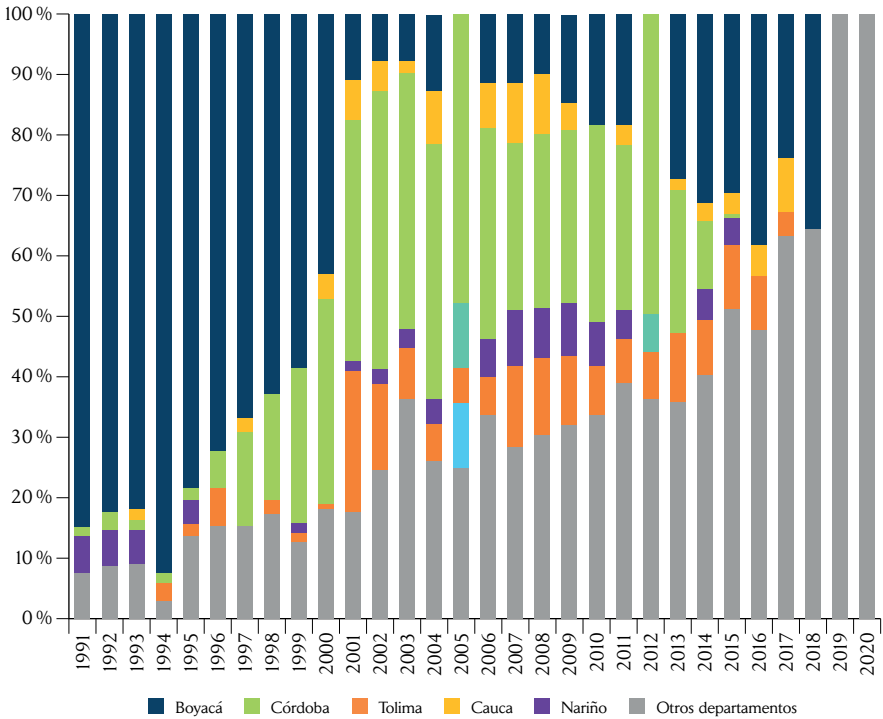
El periodo 2011-2015 mostró un decrecimiento del número de departamentos y de casos. La variación más significativa durante este quinquenio es la desaparición del fenómeno en Vichada, Caquetá y Putumayo, así como su aparición en Amazonas (un único caso registrado) y Guaviare (dos casos). Los últimos cinco años analizados mostraron una gran reducción del número de departamentos, así como de la cantidad de predios prescritos. En efecto, múltiples departamentos que habían registrado un número significativo de casos pasaron a no reportar ninguno, como Nariño o el Valle del Cauca. Durante estos años, la entrega judicial de baldíos se concentró en Boyacá y Casanare.

La figura 4 ilustra el desplazamiento del fenómeno en cuanto a su extensión a nivel subnacional durante los 30 años analizados. Casanare, Cesar, Córdoba, Sucre y Tolima agruparon el 81 % del área prescrita (210.000 ha). Al incluir la dimensión temporal, encontramos que, si bien para los primeros años y en particular para 1993 ninguno de los departamentos principales participaba del fenómeno, a partir de 1994 y hasta 2005, Córdoba fue predominante en términos de extensión de la tierra, salvo en 1996. Hacia 2012, Córdoba dejó de ser el departamento con mayor extensión por año, pero siguió representando un porcentaje importante del área total a nivel nacional.

Figura 4. Porcentaje de área y predios entregados por departamento (5 principales) (1991-2020)



(b) Porcentaje predios entregados



Fuente: elaboración propia.

Cesar tuvo un año aislado con un porcentaje muy alto del área en 1999. A partir de 2002, este departamento empezó a tomar mayor relevancia hasta que, en 2008 y 2010, se equiparó a la magnitud del fenómeno en Córdoba. Por su parte, Tolima mostró especial relevancia en 1996 cuando el área de sus baldíos alcanzó el 50% del total nacional, aunque se trató de una situación aislada. Luego del 2000, Tolima presentó una tendencia sostenida que lo ubicó con una proporción cercana al 10% del área por varios años. El caso de Sucre es similar. En 1991, el departamento tuvo más del 60% de la proporción de área prescrita y, en los años siguientes, el fenómeno casi desapareció, aunque luego creció y mantuvo una importancia cercana al 10% durante el periodo 2004-2013. Por último, el fenómeno en Casanare hace que tome un papel preponderante desde 2011. Para los 4 últimos años, el fenómeno abarcó prácticamente la totalidad del área de presuntos baldíos prescritos y, durante los tres previos (2012-2015), ya representaba más del 50% de la extensión.

Un análisis análogo con el número de predios permite analizar el comportamiento temporal del desvío judicial de la reforma agraria. Los 5 departamentos que aparecen en la figura 4b (Boyacá, Cauca, Córdoba, Nariño y Tolima) abarcaron el 67,3 % de los predios durante los 30 años estudiados. Si bien el fenómeno se concentró inicialmente en Boyacá, solo hasta el año 2000 su magnitud empezó a crecer sostenidamente. Justamente estos fueron los años en que Boyacá concentró más del 40 % total nacional luego de haber representado más del 90 % en 1994. El papel protagónico de Boyacá en términos del porcentaje de predios apareció nuevamente entre 2013 y 2018, cuando registró alrededor del 30 % del total nacional. A pesar del protagonismo de Boyacá en la entrega judicial de baldíos por el número de predios, el área entregada asciende apenas a 6.894.236 ha, la cual no es comparable con la extensión registrada en Casanare (111.339 ha) y Córdoba (51.146,21 ha). En efecto, el porcentaje de predios de microfundio corresponde al 15,21 % (1.049,18 ha) y minifundio al 18,8 % (1.296,41 ha), mientras que la gran propiedad suma el 12,8 % (883,04 ha) del total de área entregada. Ello sugiere que este mecanismo judicial habría facilitado el acceso a la propiedad rural por parte del campesinado sin tierra ante la falta de respuesta de la autoridad agraria. Sin embargo, la entrega judicial de micro y minifundios también se traduce en la fragmentación de la tierra, lo que genera obstáculos de producción agropecuaria y deja intacta la acumulación de tierras (Berry, 2017; Machado, 2017).

Entre 2001 y 2013 Córdoba concentró la mayor proporción anual de baldíos, que corresponde a más del 40 % del total anual durante un periodo de 5 años (2001-2005). Posteriormente, Córdoba siguió siendo el departamento con más casos anuales hasta 2012 y fue el segundo más relevante durante 2013 y 2014. Esa participación se redujo significativamente en 2015 y, desde 2016, el departamento no reporta casos. Cauca, Nariño y Tolima tienen un comportamiento similar entre sí, en la medida en que su importancia relativa se mantiene constante entre 2001 y 2014. La figura 2 permite corroborar que, a partir de 2015, la ocurrencia del fenómeno desciende considerablemente, mientras que la figura 3 señala que, desde ese mismo año, la entrega judicial de baldíos se concentró en ciertas regiones. Entre 2015 y 2020, los departamentos con mayor número de predios prescritos son Boyacá

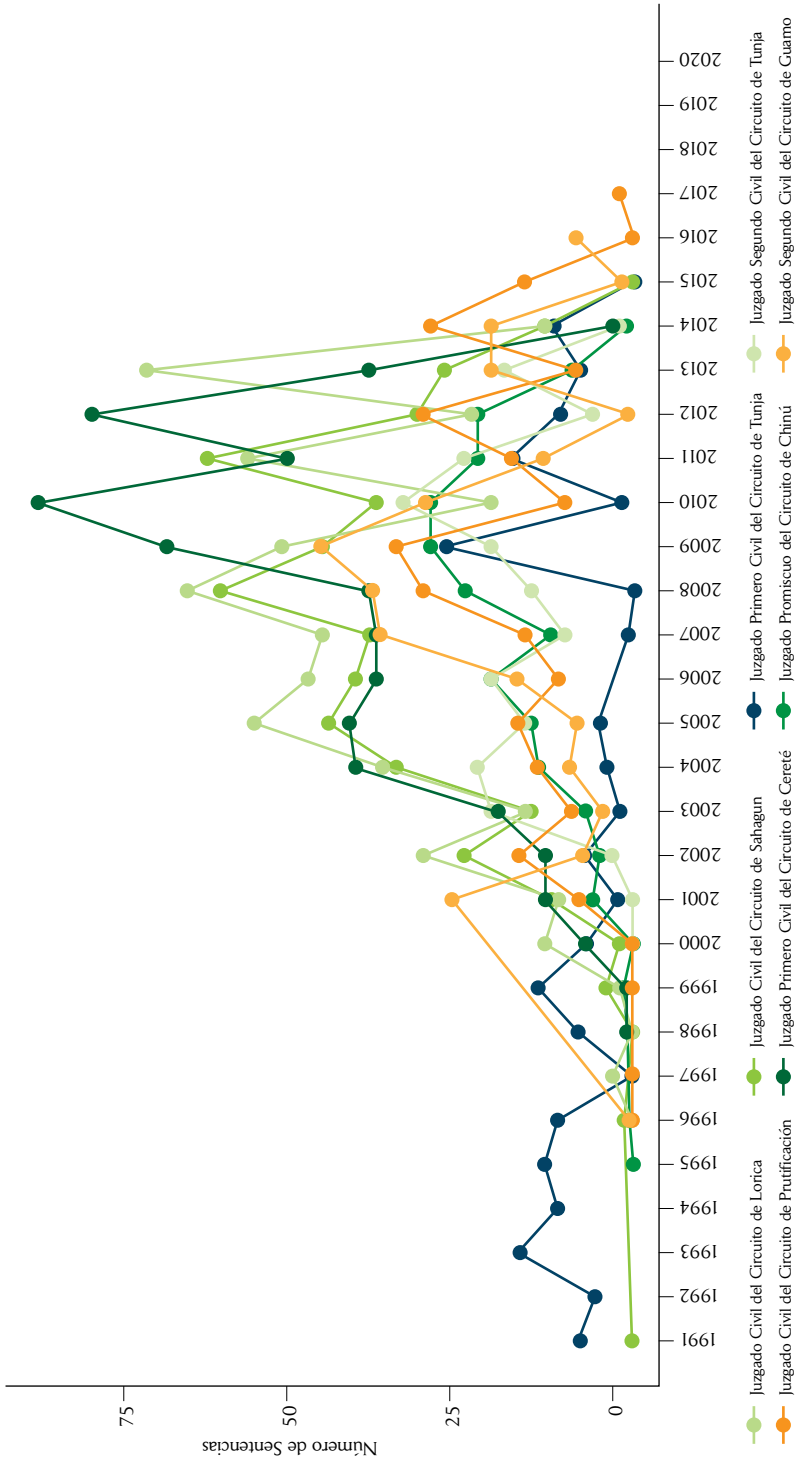
(177 predios), el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (97), Casanare (63), Tolima (45) y Santander (42).

Por último, revisamos la distribución de sentencias en los 624 juzgados locales en todo el país. La figura 5b muestra una gran concentración de sentencias por juzgado. Al medir la relación de sentencias por juzgado, encontramos que el 1 % de los juzgados registra el 24,4 % de sentencias, mientras que el 40 % de juzgados equivale a tan solo el 2,7 % del total de casos. Al restringir el análisis a los juzgados que superan cuatro desviaciones estándar (219 sentencias), identificamos que ocho juzgados están por encima de esa medida (ver figura 5a). Uno de esos juzgados está ubicado en Boyacá, dos en Tolima y cinco en Córdoba. El pico en los juzgados de Córdoba supera sustancialmente aquellos de otros departamentos.

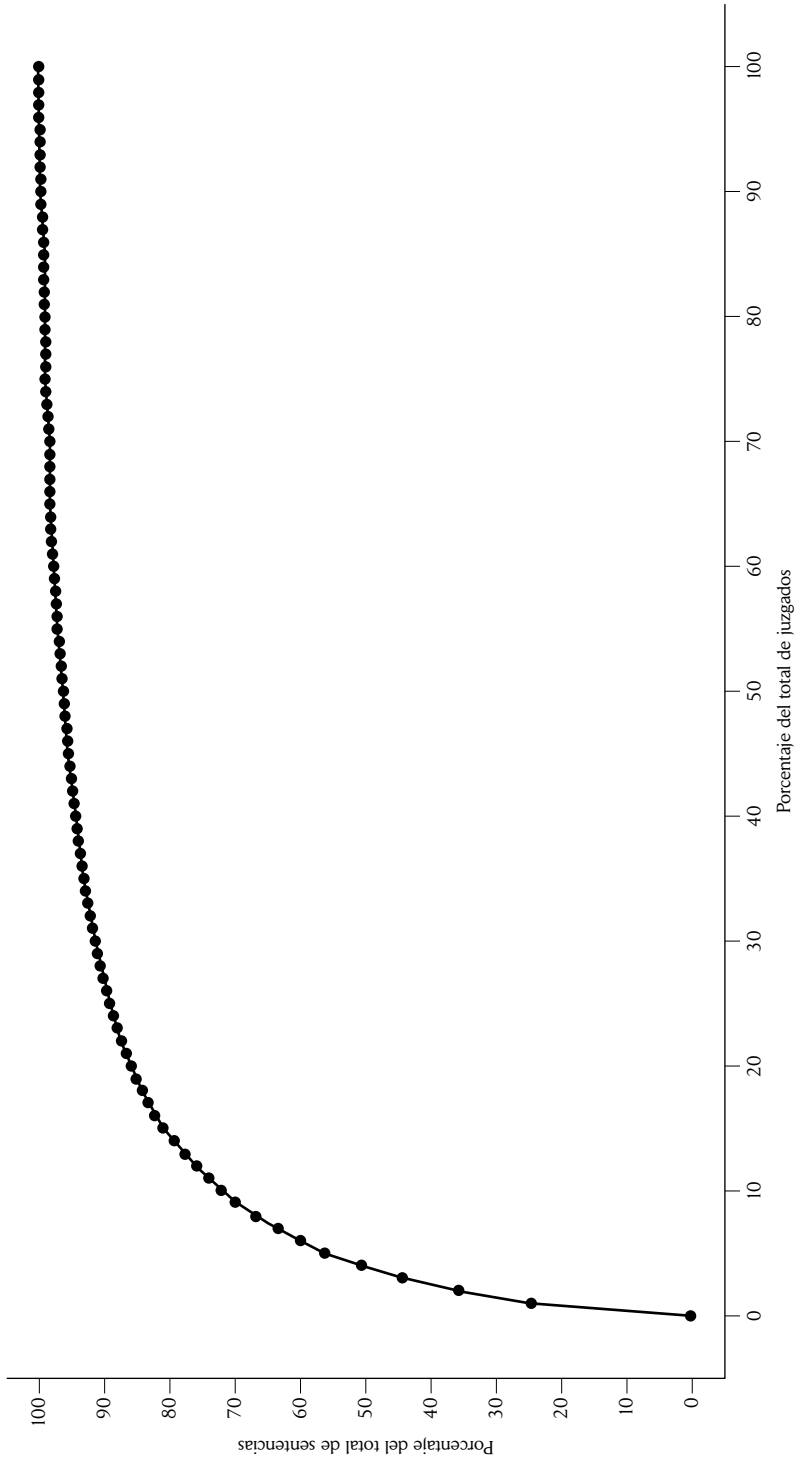
Complementamos estos hallazgos con un análisis cualitativo de texto de 253 sentencias de prescripción de baldíos, las cuales escogimos en un muestreo no probabilístico por cuotas departamentales (ver sección 4 del anexo). Las sentencias equivalen a 307 baldíos, de los cuales 136 son microfundios y 7 son gran propiedad, según la clasificación del IGAC. Dicho análisis arroja que los jueces civiles aplican casi exclusivamente las normas de derecho civil con alusiones muy marginales a las reglas agrarias. Además, los jueces asumen que los predios pertenecen a particulares y sustentan sus decisiones en documentos como el folio de matrícula (106 sentencias), testimonios (251 casos), visita judicial (238 sentencias) o pruebas de peritos (58 casos). En 2 casos, los jueces no usaron ninguna prueba para entregar baldíos a particulares. De los 106 casos que contaron con pruebas documentales, 97 evidencian ausencia del folio de matrícula, lo que es un indicador robusto de la calidad de baldío del predio, pero aun así los jueces declararon la prescripción de esos baldíos. En 9 casos, los predios no contaban con derechos de propiedad, lo que generaba dudas sobre su calidad de bien privado o baldío, pero la decisión final permitió la entrega de los predios. Los jueces llamaron a la autoridad agraria (Incoder) y al Ministerio Público a pronunciarse en 105 sentencias (4 al primero y 101 al segundo), pero esas entidades únicamente presentaron escritos en 2 y 4 procesos, respectivamente.

Figura 5. Concentración de sentencias en pocos juzgados (1991-2020)

(a) Número de sentencias por año en juzgados con valores superiores a 4 D.E.



(b) Relación porcentaje total de juzgados y sentencias (1991-2020)



Fuente: elaboración propia.

Este análisis empírico a nivel nacional muestra que la entrega judicial de baldíos es un fenómeno que no es marginal (más de 260.000 ha) y ha tenido efectos de acumulación de tierras a gran escala. Esta consecuencia es más significativa que el posible acceso a la propiedad rural por parte del campesinado, dado que los predios de gran extensión representan una porción grande del total del área entregada por los jueces. Enseguida, ahondamos en el efecto de acumulación a partir del estudio de Córdoba y Casanare.

Estudios de caso

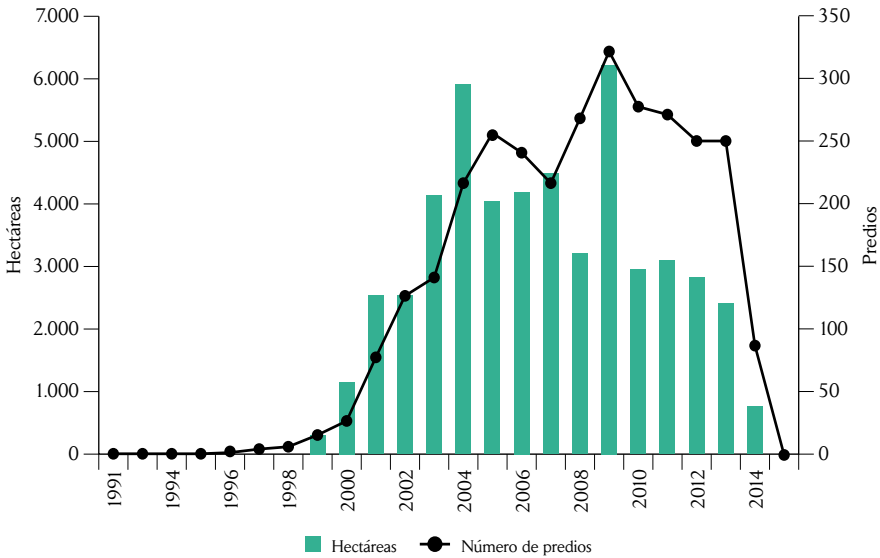
Para medir el posible efecto de acumulación analizamos la extensión de los predios que fueron entregados a particulares. Realizamos este análisis únicamente en estos dos departamentos, dado que los datos nacionales son estimaciones del área mientras que, para Córdoba y Casanare, revisamos manualmente todos los folios de matrícula de los baldíos que fueron entregados por jueces civiles. Estos dos departamentos representan los casos subnacionales más críticos de la acumulación de tierras de la reforma agraria a través de jueces locales, dado que los predios de gran extensión suman la proporción más grande del total del área de baldíos entregados en esos departamentos.

a. Córdoba

Entre 1991 y 2015, 3062 baldíos fueron entregados por jueces civiles en Córdoba. Este fenómeno logró extenderse a cada uno de los 30 municipios del departamento y cubrió un mínimo aproximado de 51.000 hectáreas (ver figura 6).⁴ Adicionalmente, 88 predios de al menos 100 ha se extienden sobre 17.394 ha, es decir, el 2,9% de las propiedades ocuparon más del 34% del área de baldíos entregados en el departamento. Ello evidencia el efecto de acumulación de tierras que contradicen los propósitos de la reforma agraria y refuerzan la desigualdad en la tenencia de la tierra.

⁴ Nuestro análisis excluye 171 casos que no registran área ni en las bases de datos oficiales ni en los folios de matrícula inmobiliaria.

Figura 6. Número de predios y área en Córdoba (1991-2015)



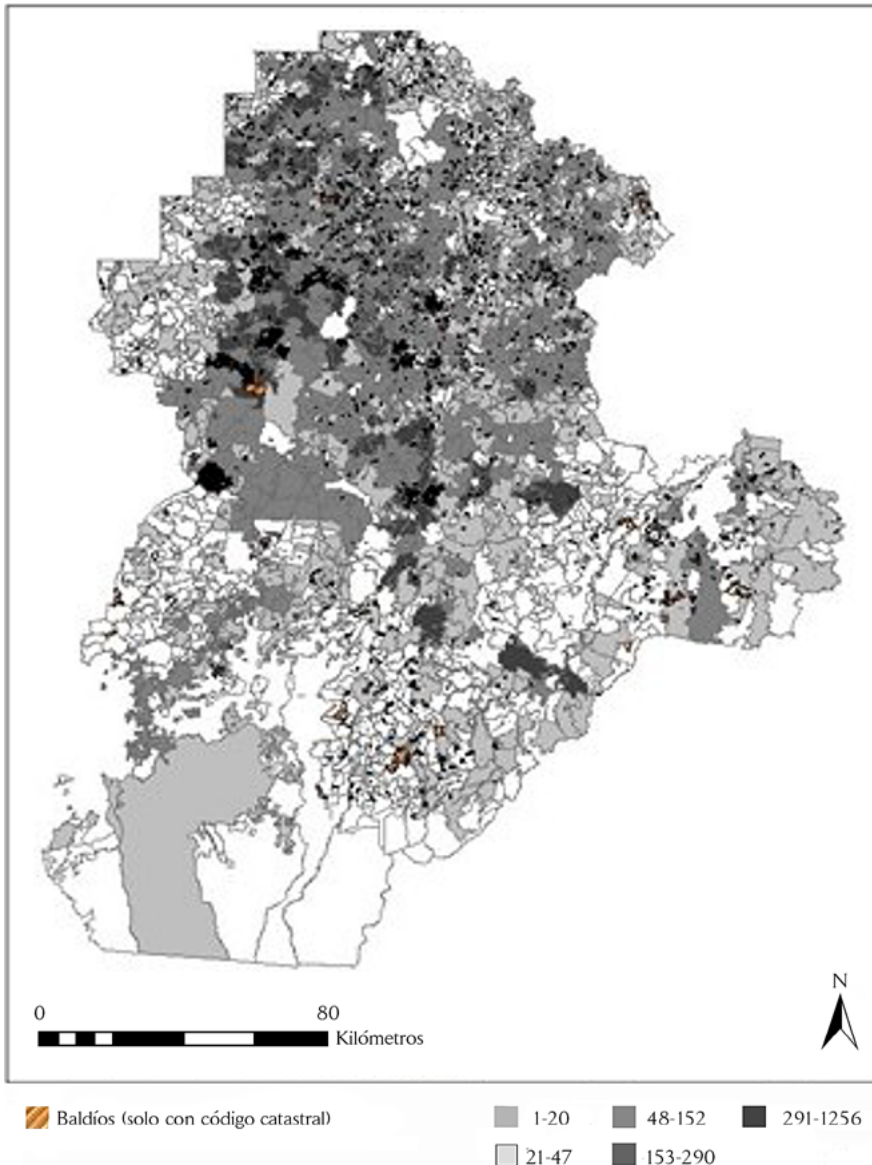
Fuente: elaboración propia.

A nivel municipal, la entrega judicial de baldíos se concentró especialmente en los municipios del nororiente del departamento, tales como Lórica, San Pelayo, Ciénaga de Oro y Sahagún. En contraste, los municipios con menor número de casos son Canalete, La Apartada, Los Córdoba y San José de Uré en el noroccidente y sur del departamento (ver sección 5 del anexo).

Realizamos un análisis de este fenómeno a nivel veredal, para lo cual restringimos la muestra a los predios que cuentan con código catastral en las bases oficiales, de modo que sus coordenadas pudieron ser identificadas. La figura 7 muestra que la entrega judicial de baldíos ocurrió en el 50,4 % (597) de las veredas del departamento. No obstante, tan solo 6 de ellas (equivalentes al 1 %) registran el 22,61 % de los casos y 18 veredas (3,01 %) reportan más del 55,6 % de los baldíos.

Para estudiar la extensión de los baldíos, comparamos la tipología de propiedad rural ofrecida por el IGAC y la UAF promedio mixta (ver sección 3 del anexo para mayor detalle de cada medida). Encontramos que, de los 3062 predios identificados, el microfundio tiene un peso del 34,5 %, seguido por el minifundio con 32,2 %, la pequeña propiedad con 14,7 %, la mediana propiedad con 17,8 % y la gran propiedad con

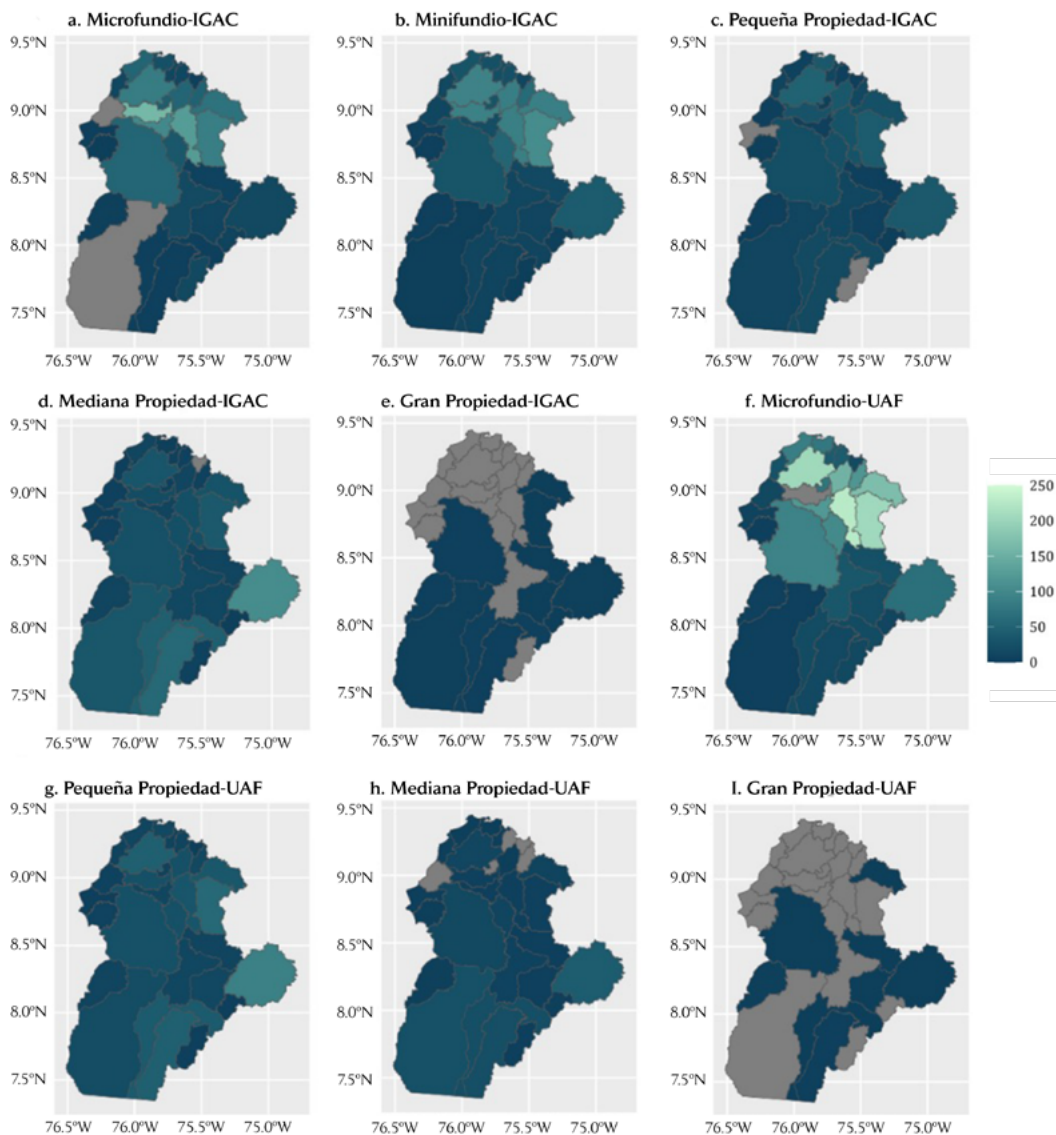
Figura 7. Entrega de baldíos a nivel veredal en Córdoba (1991-2015)



Fuente: elaboración propia.

el 0,8%. La figura 8 muestra que los baldíos categorizados como gran propiedad están presentes en 11 municipios y, en cada municipio, la distribución varía entre 1 y 5 casos. Los casos de mediana propiedad están presentes en 29 municipios, mientras que los casos de pequeña

Figura 8. Distribución de predios por extensión según IGAC y UAF en Córdoba (1991-2015)



Fuente: elaboración propia.

propiedad y microfundio se registran en 28 municipios. Si usamos la UAF promedio mixta como métrica, los porcentajes varían: el microfundio y la pequeña propiedad predominan en todos los municipios con el 73,9% y 14,5% del total de los casos. La mediana propiedad corresponde

al 6,3 % de los casos para 25 municipios y la gran propiedad representa el 0,36% en solamente 8 municipios (la UAF promedio mixta no diferencia entre microfundio y minifundio).

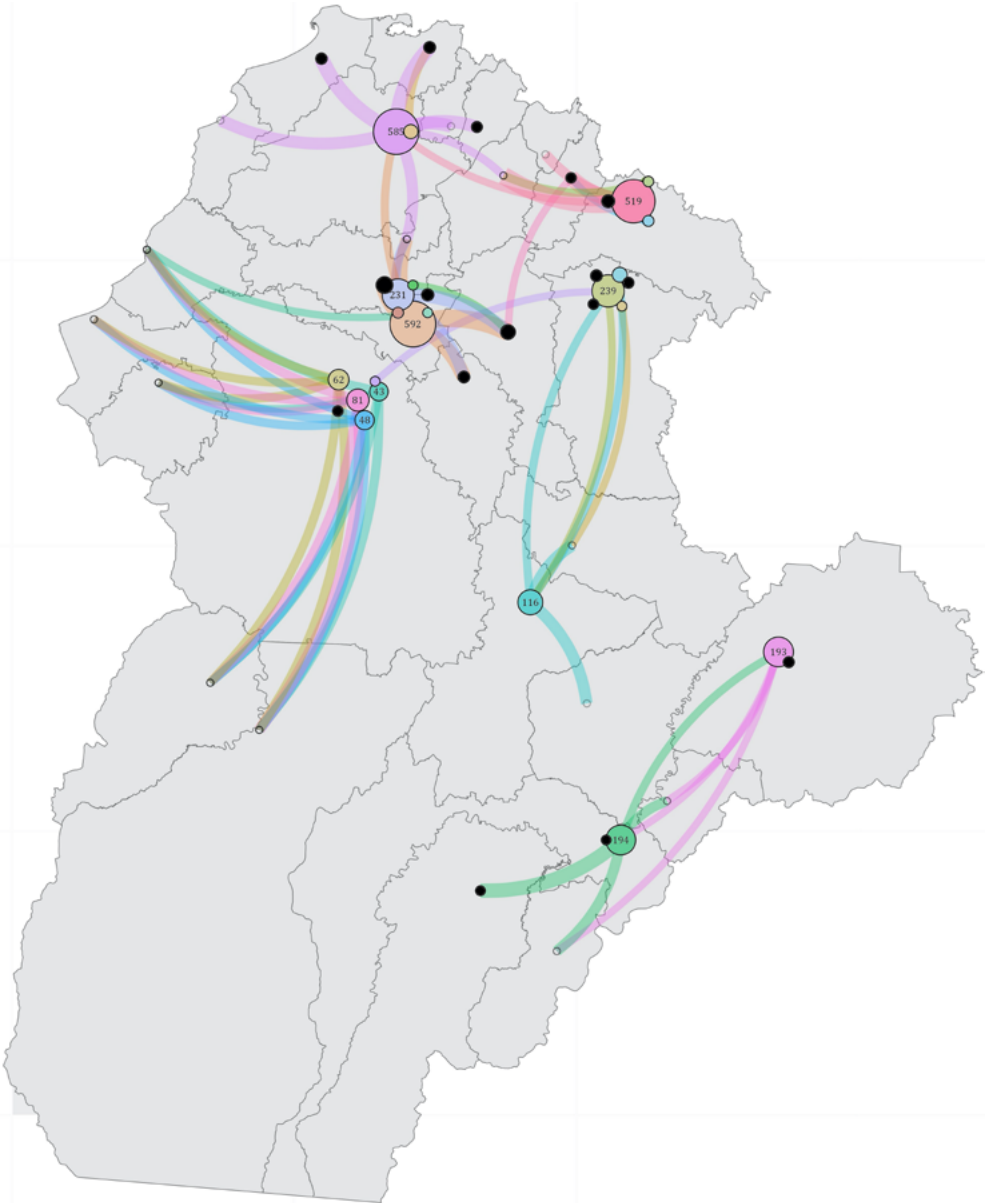
Temporalmente y a partir de la clasificación del IGAC, la distribución de predios según el área sugiere que los baldíos en la categoría de gran propiedad se concentraron entre 2001 y 2008 (ver figuras 1 y 2 en el anexo). Así mismo, los predios clasificados como mediana propiedad aumentaron en proporción entre 1998 y 2005. Por su parte, la UAF promedio mixta indica que los predios categorizados como microfundio predominaron durante todo el periodo estudiado y, en 2004, los baldíos de gran propiedad tuvieron una participación significativamente más alta que en otros años.

Ahora bien, la entrega judicial de baldíos no solo está concentrada en términos de su extensión y su ubicación geográfica, sino también a nivel de juzgados. De un total de 37 despachos judiciales identificados en la base JRA, 7 están por encima de 156 casos, esto es, el promedio del número de sentencias por juzgado más media desviación estándar (ver las gráficas del comportamiento anual de los 7 juzgados y la extensión de los baldíos que titularon en la sección 6 del anexo). De esos 7 juzgados, 3 profririeron más de 500 sentencias cada uno, los cuales corresponden al Juzgado Primero Civil del Circuito de Cereté (592 sentencias), el Juzgado Civil del Circuito de Lórica (585 casos) y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Chinú (519 sentencias). En 2014, cuando la Corte Constitucional ordenó medidas estructurales en la sentencia T-488, algunos de estos juzgados tuvieron una reducción significativa del número de casos mientras que otros registraron una importante disminución incluso antes de esa fecha.

Esos 7 juzgados entregaron predios que, en su mayoría, se encuentran en el rango de 0 y 10 hectáreas, esto es, corresponden a micro y minifundios según IGAC. Sin embargo, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano entregó baldíos que usualmente estaban en la categoría de mediana y gran propiedad; y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel primordialmente entregó predios clasificados como mediana propiedad con mayor frecuencia frente al resto de categorías de la propiedad rural. Al usar la UAF promedio mixta como parámetro, encontramos que estos dos juzgados se mantienen como aquellos que

entregaron una proporción más alta de predios medianos y grandes para todo el periodo analizado.

Figura 9. Ubicación de juzgados y baldíos entregados en Córdoba (1991-2015)



Fuente: elaboración propia.

La figura 9 ilustra la relación geográfica entre la ubicación del juzgado y los baldíos entregados por los jueces. Los círculos negros corresponden a juzgados que entregaron baldíos que están ubicados en el mismo municipio de su funcionamiento, mientras que los círculos de colores representan los juzgados que titularon baldíos ubicados por fuera de su municipio sede. El tamaño de los círculos corresponde al número de sentencias por juzgado. Incluimos el número del total de sentencias dentro de cada círculo para los juzgados que dictaron más de 40 fallos. Las líneas conectan la sede del juzgado con el casco urbano del municipio donde el predio está ubicado. Es decir, las líneas evidencian qué tan cerca o lejos de la sede del juzgado se encontraban los baldíos entregados por los jueces civiles. Cuanto más gruesa es la línea, más predios fueron entregados por los jueces. Así pues, encontramos que, por ejemplo, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel entregó baldíos ubicados en Montelíbano (un predio de 30 ha) y San José de Uré (un predio de 37 ha), a pesar de que institucionalmente solo puede decidir casos que correspondan a Ayapel.⁵

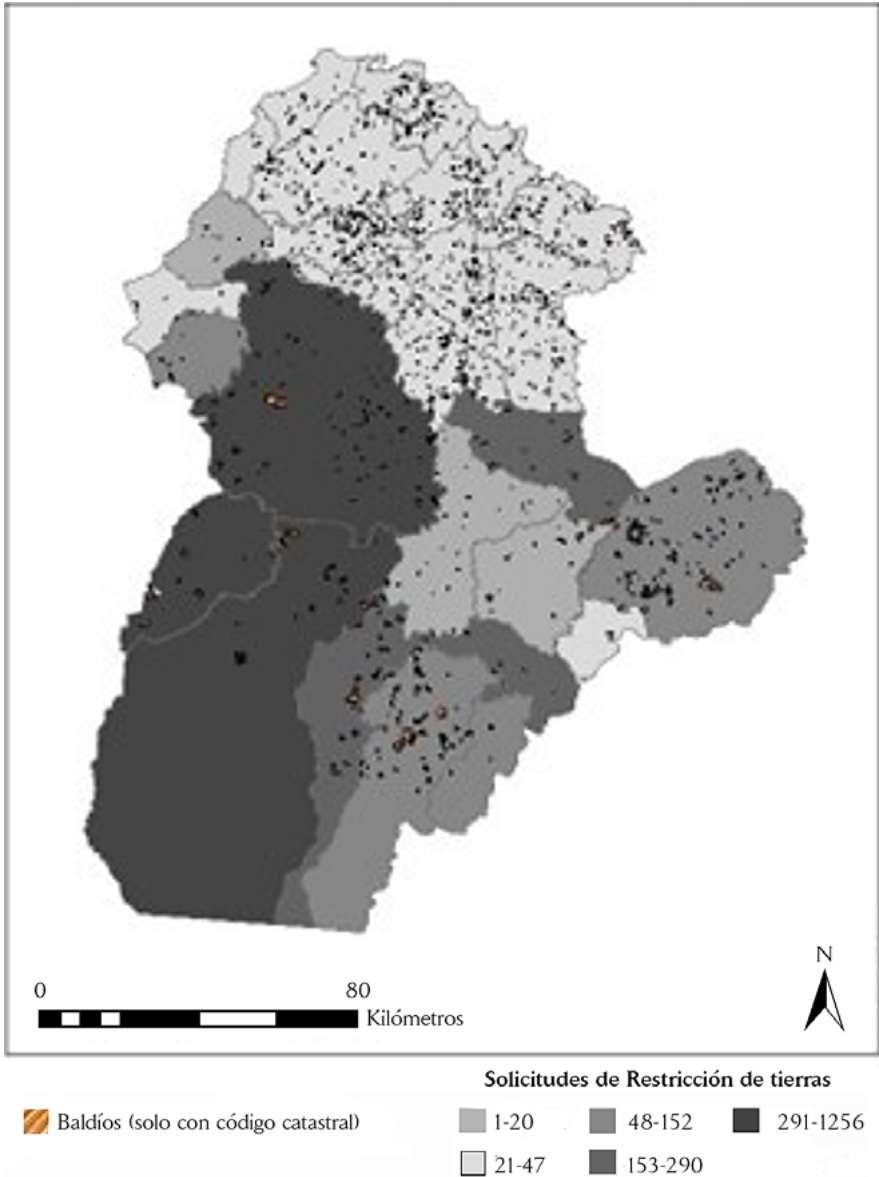
Por último, analizamos la correlación espacial entre la entrega judicial de baldíos y el despojo en Córdoba, dado que ambos fenómenos ocurrieron simultáneamente en la década del dos mil. Usamos el número de solicitudes de restitución como referencia del despojo de tierras durante la guerra. Si bien esta medida genera un subconteo del despojo, la utilizamos pues es el único dato disponible ante la ausencia de un censo del despojo violento de tierras en Colombia. Según la información de la base de datos de solicitudes de restitución,⁶ Córdoba registra un total de 4442 solicitudes sobre 4009 predios, que están distribuidos en la totalidad de municipios del departamento. La figura 10 compara la densidad de las solicitudes de restitución de tierras y ubica los polígonos de los baldíos entregados por los jueces civiles locales. Este mapa evidencia que existe una diferencia en el comportamiento entre el sur y el norte del departamento: mientras en el norte se registraron más

⁵ Ver mapa judicial disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/7231090/10582328/MAPA+JUDICIAL+Detallado.pdf/58514558-3909-485c-b450-25711c534033>

⁶ Consultada en: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Estadisticas-Solicitudes-Restitucion-Discriminadas/s87b-tjcc>

casos de entrega judicial de baldíos, en el sur se reportan más solicitudes de restitución de tierras.

Figura 10. **Entrega judicial de baldíos frente a solicitudes de restitución en Córdoba**



Fuente: elaboración propia.

b. Desvío judicial de la reforma agraria en Córdoba

Luego de analizar las estadísticas descriptivas de la entrega judicial de baldíos en Córdoba, pasamos a un análisis de correlaciones estadísticas para ahondar en el efecto de acumulación de tierras en este estudio de caso, que hemos denominado el desvío judicial de la reforma agraria. Para ello, corrimos una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios entre el tipo de vinculación y tiempo en el cargo de los jueces civiles (variables independientes) y la extensión de los baldíos entregados por cada juez (variable dependiente). Este análisis ilustra los potenciales usos de la base de datos JRA por parte de científicos sociales.

Explotamos la base JRA para Córdoba, la cual tratamos al nivel de juez ($n = 44$) entre 1991 y 2015. Usamos la base de datos JRA para construir la variable dependiente, la cual corresponde al área entregada por sentencias a nivel de juez (total de hectáreas / total de sentencias por juez). Esos datos fueron completados con información solicitada al Consejo Superior de la Judicatura sobre las características de los jueces que ejercieron su cargo en los juzgados con registros de entrega de baldíos. La primera variable independiente es dicotómica y toma el valor de 1 si el juez estaba en su cargo en propiedad y 0 en el caso contrario. Desde 1991, el sistema de nombramiento judicial en Colombia está determinado por la carrera judicial, que inicia con un concurso público de méritos. Una vez el candidato reúne los requisitos, es nombrado en propiedad, es decir, ingresa a la carrera judicial. Sin embargo, la ejecución de este sistema meritocrático no ha sido comprehensiva de todos los cargos judiciales existentes, por lo que los jueces también son vinculados a través de figuras de nombramiento no meritocrático, tales como la provisionalidad, el encargo o la descongestión. Si un juez estaba en su cargo en alguna de estas opciones, marcamos que su vinculación no corresponde a propiedad.⁷ La segunda variable explicativa es el número de días que el juez estuvo en el cargo. Las variables de control incluyen el número de municipios donde están ubicados los baldíos entregados

⁷ Un juez puede encontrarse en encargo en otro despacho distinto al que fue vinculado en propiedad. La información disponible no precisa si los jueces en encargo tenían propiedad en otro despacho y, por tanto, asumimos que su vinculación no era meritocrática.

por cada juez, el género del juez (donde 1 es mujeres y 0 es hombres) y número de sentencias en total proferidas por el juez.

La tabla 1 presenta los resultados de la regresión lineal. Tanto el tipo de vinculación como el tiempo en el cargo del juez tienen un efecto estadísticamente significativo en el número de hectáreas por sentencias a nivel de juez. Al mantener constantes todas las demás variables, los jueces en propiedad de su cargo entregan a particulares, en promedio, 20 hectáreas menos por sentencias en comparación con los jueces que no están vinculados por medios meritocráticos (columna 2). Por cada día adicional que un juez permanece en el cargo, hay un aumento en promedio de 0,003 hectáreas en el área de sus sentencias (columna 2), es decir, un aumento cercano a una hectárea por año adicional del juez en el juzgado.

Tabla 1. **Resultados regresión lineal**

	<i>Variable dependiente:</i>	
	<i>Promedio área sentencias por juez(a)</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>
Tipo de vinculación del juez(a)	-15.972**	-20.568***
	(7630)	(7400)
Número de días del juez(a) en el cargo	0,002*	0,003***
	(0,001)	(0,001)
Número de municipios con sentencias del juez(a)		2022
		(1679)
Género juez(a)		-14.731**
		(6189)
Número de sentencias juez(a)		-0,077**
		(0,032)
Constant	24.206***	26.758***
	(4355)	(5725)
Observaciones (Número de jueces)	44	44
R2	0,101	0,263

	<i>Variable dependiente:</i>	
	<i>Promedio área sentencias por juez (a)</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>
R2 Ajustado	0,058	0,166
Error estándar residual	19.312 (df = 41)	18.169 (df = 38)
F Statistic	2313 (df = 2; 41)	2709** (df = 5; 38)

*p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

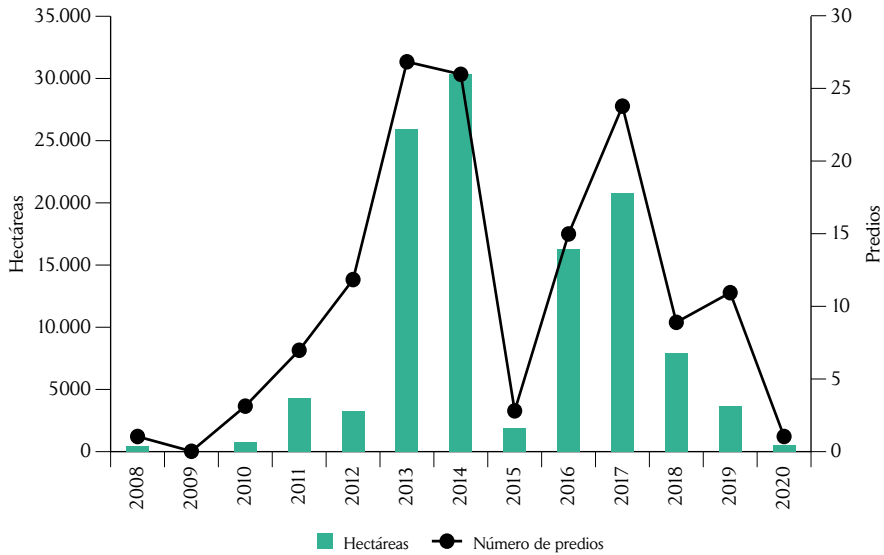
Estos resultados evidencian la correlación estadística entre una de las variables centrales de la base de datos JRA y otros factores que podrían explicar la ocurrencia del efecto de acumulación de tierras a través del desvío judicial de baldíos en Córdoba. Sin embargo, estos hallazgos no son causales y futuras investigaciones podrían desarrollar diseños que exploten la inferencia causal de forma más efectiva. Con todo, los resultados sugieren que existe una diferencia relevante entre los jueces dependiendo de su vinculación o no por un proceso meritocrático frente a la extensión de los baldíos entregados. Este punto merece ser explicado causalmente en investigaciones posteriores.

c. Casanare

En Casanare, los jueces empezaron a entregar baldíos a particulares en 2008, esto es, mucho después que en otras zonas del país. Entre ese año y 2020 se registraron 139 casos distribuidos en 11 de los 19 municipios que conforman el departamento. Estos casos ascienden al menos a 111.339 hectáreas asignadas bajo esta modalidad. A pesar de ser pocos casos (1,2% del total nacional), este porcentaje mínimo concentra una gran cantidad de tierra (42,8% del total nacional), lo que corresponde a una entrega judicial de un promedio de 813 hectáreas por predio (ver figura 11). El 1% de los predios más extensos corresponde al 12,9% del área, el 5% al 33,3% y el 10% al 50,2%. En cuanto a la evolución temporal del fenómeno, hay un incremento constante de la entrega judicial de baldíos desde 2008 hasta 2013, pasando de un caso hasta un máximo de 27 (ver figura 11). En 2014, el

fenómeno mantuvo niveles altos y disminuyó en 2015, lo que sigue la dinámica nacional. A diferencia de lo que ocurre en otras regiones del país, el desvío judicial de la reforma agraria volvió a repuntar en 2016 (15 predios) y 2017 (24 predios).

Figura 11. Baldíos y área entregada en Casanare (2008-2020)

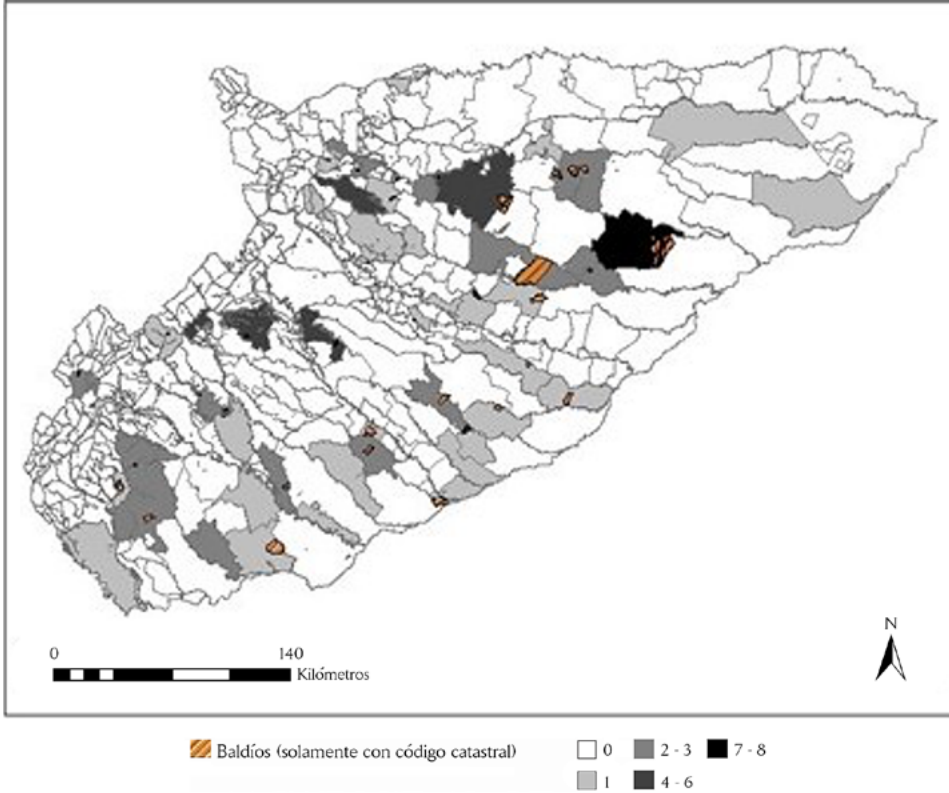


Fuente: elaboración propia.

En términos geográficos, la entrega judicial de baldíos se presentó con mayor intensidad en el municipio de Paz de Aripuro (60 predios), en menor medida en Orocué (25) y San Luis de Palenque (13). En un nivel intermedio está Yopal (10) y los municipios de Tauramena, Maní y Trinidad. Finalmente, Aguazul, Pore y Monterrey son los municipios que registran menor intensidad de este fenómeno (ver sección 5 en el anexo). En los 8 municipios restantes del departamento no se registró ningún caso entre 2008 y 2020. La figura 12 ilustra la concentración de la entrega judicial de baldíos a nivel veredal. De las 307 veredas que conforman el departamento, solo el 13,35% registran casos (41 veredas). Esta concentración espacial puede ser medida por la agrupación de veredas que registran varios casos o por la continuidad espacial de predios a lo largo de las veredas. Respecto a lo primero, existen dos grupos de predios concentrados en 11 veredas localizadas en el centro y sur del

departamento, y otro grupo de casos que involucran a 12 veredas en la región centro-occidental. En cuanto a lo segundo, 4 veredas registran predios que atraviesan los límites geográficos de una sola vereda.

Figura 12. Entrega de baldíos a nivel veredal en Casanare (2008-2020)



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la extensión de la tierra a partir de la clasificación del IGAC, los resultados evidencian que los jueces civiles entregaron baldíos de gran extensión a particulares en Casanare (figura 13). De los 139 casos identificados, el 57,6% corresponde a grandes propiedades (80 predios), el 22,3% a mediana propiedad (31 predios), el 7,2% a la pequeña propiedad (10 predios), el 2,9% a minifundio (4 predios) y el 8,6% a microfundio (12 predios). La gran y mediana propiedad se concentró en los municipios de Paz de Ariporo y Orocué. En Palenque, predominaron las entregas judiciales de pequeña propiedad,

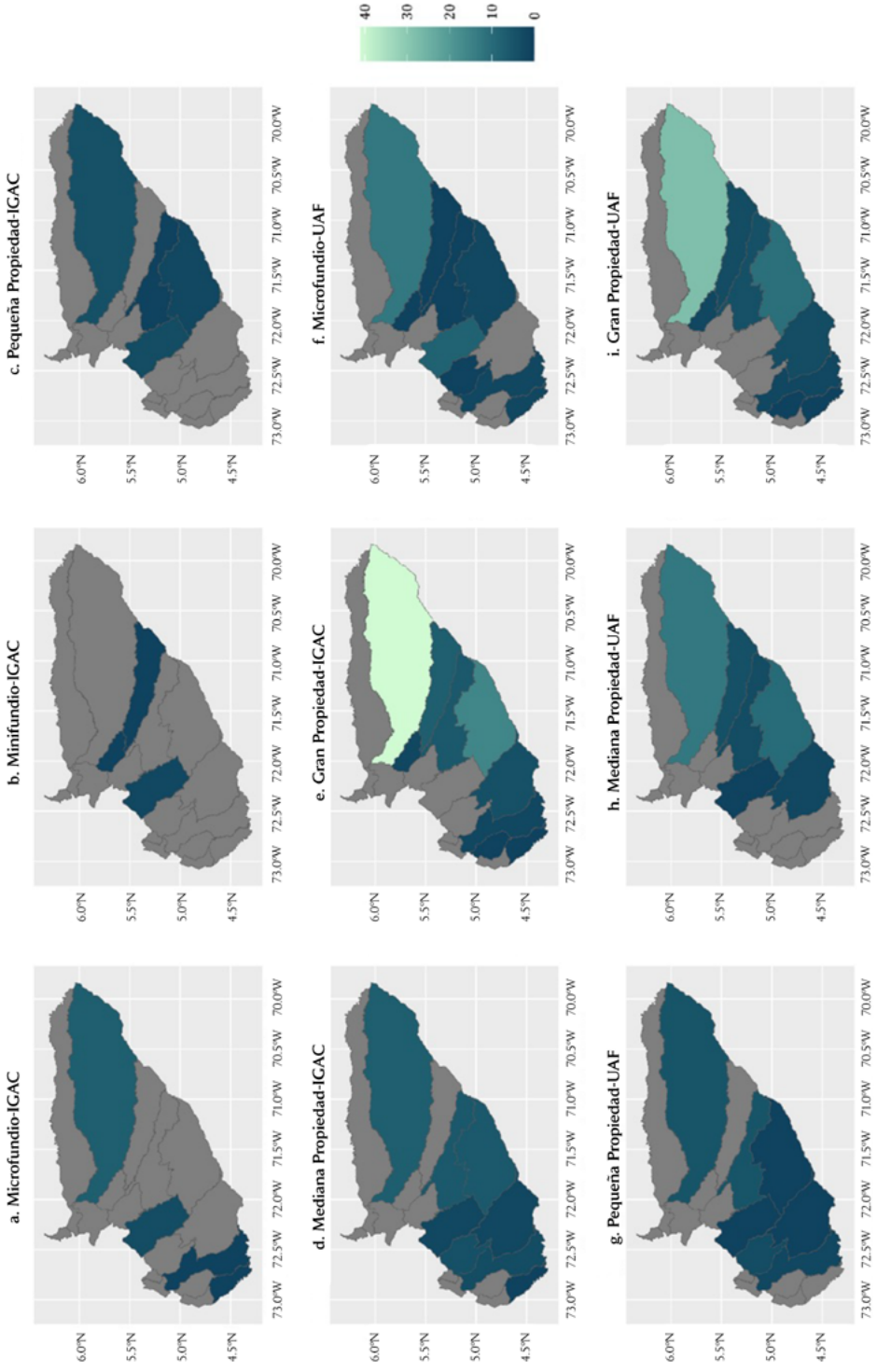
minifundio y microfundio. Si bien los casos de gran y mediana propiedad son predominantes en Paz de Ariporo, en este municipio también se presentaron casos de predios clasificados como pequeña propiedad, minifundio y microfundio.

Al tomar la UAF promedio mixta como criterio, la distribución varía de manera importante. Las grandes propiedades que registran un área superior a 10 UAF (730 ha) corresponden al 39,6% del total (55 casos), es decir, 18% menos que en la clasificación del IGAC. Los predios de mediana propiedad que tienen una extensión entre 2 y 10 UAF corresponden al 23,7% del total departamental (33 predios), lo cual es un valor muy cercano al de la clasificación del IGAC. La pequeña propiedad con una extensión entre 0,5 y 2 UAF (36,5 y 146 ha en Casanare) representa un porcentaje mayor (12,9% del total) respecto a la misma categoría en la clasificación del IGAC (10 a 20 ha), que registra el 7,2% del total. Los casos de microfundios son sustancialmente superiores frente a los arrojados a partir de la clasificación del IGAC: 22,3% y 8,6%, respectivamente. Incluso si combinamos las categorías de microfundio y minifundio del IGAC, dado que el minifundio no existe en la clasificación por UAF, el porcentaje seguiría siendo superior (22,3% para la clasificación UAF y 11,5% para IGAC).

La evolución temporal de la entrega judicial de baldíos respecto al tamaño muestra que los primeros baldíos entregados fueron pequeñas propiedades, según el IGAC (10-20 ha), y microfundios (menos de 0,5 UAF), de acuerdo con la UAF promedio mixta. No fue sino hasta 2010 que se comenzaron a presentar casos de baldíos con otros rangos de extensión. Entre 2010 y 2013 hubo un rápido crecimiento de la entrega de baldíos grandes y medianos. Cuando el fenómeno cayó en intensidad en 2015, solo hubo entregas de grandes predios por la medición del IGAC y grandes y medianos de acuerdo con la UAF. El periodo entre 2016 y 2020 estuvo dominado nuevamente por propiedades de más de 200 ha. En la sección 3 del anexo estos datos aparecen representados en gráficas.

En Casanare, a diferencia de Córdoba, solo 7 juzgados entregaron baldíos a particulares. La mayoría de los predios fueron entregados por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué en 2013 y, en menor medida 2014, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo en 2017 y 2018. A partir de 2014, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de

Figura 13. Entrega de baldíos nivel municipal en Casanare (2008-2020)



Fuente: elaboración propia.

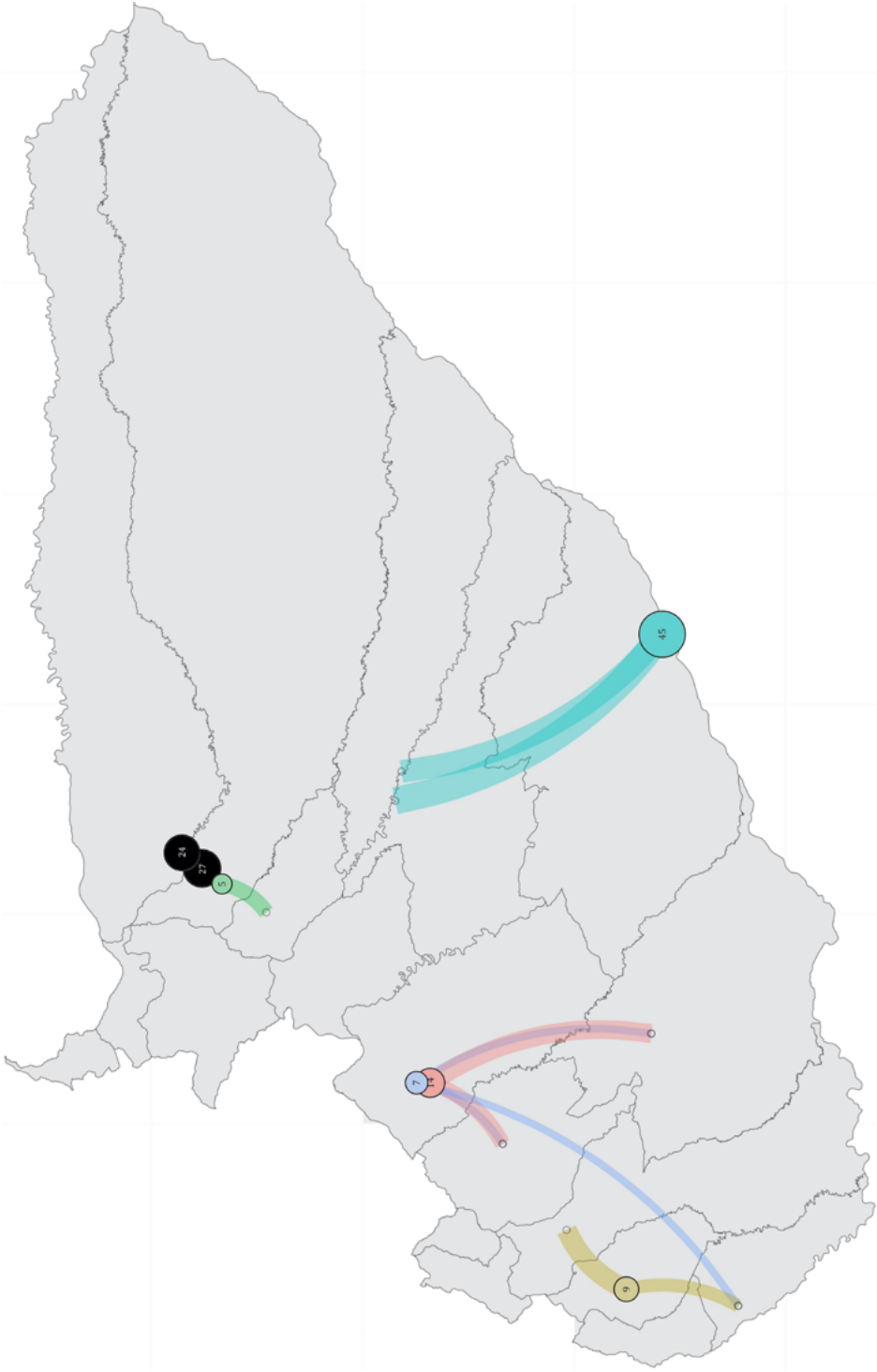
Paz de Ariporo representa una proporción importante del número de baldíos entregados a particulares. Durante la caída del número de casos en 2015, solamente el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué tituló baldíos en medio del debate nacional sobre la entrega judicial de baldíos, que fue suscitado por la sentencia de la Corte Constitucional. En 2014, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Monterrey tituló más de 12.000 ha concentradas en tan solo 6 predios (más de 2000 ha en promedio por predio) y, en 2013, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal entregó 3 predios que sumaban casi 12.000 ha (promedio de unas 3990 ha por predio).

Repetimos el análisis espacial de la sede del juzgado y la ubicación de los baldíos que entregó en sus sentencias. La figura 14 rastrea el número de predios que un juzgado entregó y están ubicados en el mismo municipio de su funcionamiento (círculos negros) o en un municipio diferente (círculos de colores). Cuanto más gruesa la línea y más grande el círculo, mayor el número de predios entregados. Si bien los juzgados entregaron predios ubicados en los municipios que caben dentro de sus facultades, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal entregó un baldío de 3868 ha, que está ubicado en Villanueva donde funciona el Juzgado Promiscuo del Circuito de Monterrey.

A diferencia de Córdoba, no existe una coincidencia temporal clara entre la entrega judicial de baldíos y el despojo de tierras durante la guerra. De todas formas, revisamos si existe una posible correlación espacial, para lo cual tomamos el número de solicitudes de restitución como un indicador del despojo. Según información de la base de datos de solicitudes de restitución, existen 1466 solicitudes correspondientes a 1214 predios en la totalidad de municipios de Casanare.⁸ La figura 15 ilustra la densidad de las solicitudes de restitución y los polígonos de los baldíos que pudieron ser georreferenciados. Este mapa evidencia que no existe una correlación espacial clara entre los dos fenómenos. Sin embargo, en 11 de los 19 municipios existen simultáneamente casos de entrega judicial de baldíos y solicitudes de restitución.

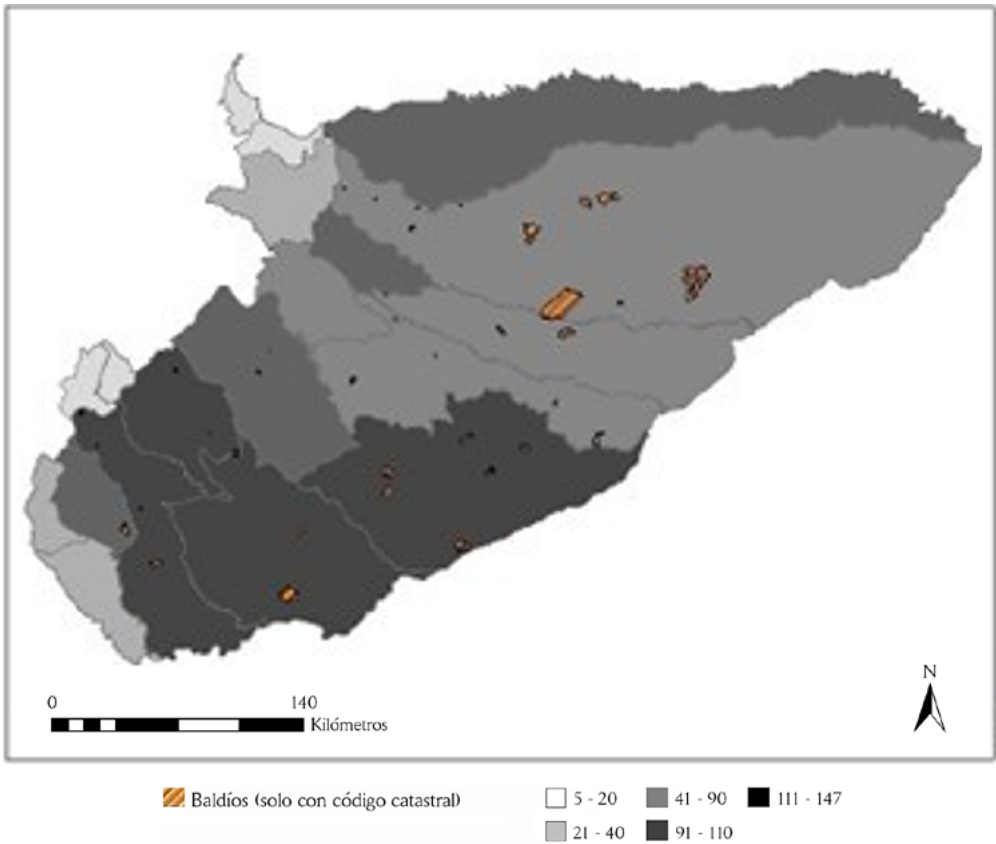
⁸ Ver: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Estadisticas-Solicitudes-Restitucion-Discriminadas/s87b-tjcc>

Figura 14. Ubicación de juzgados y baldíos entregados en Casanare (2008-2020)



Fuente: elaboración propia.

Figura 15. Entrega judicial de baldíos frente a solicitudes de restitución en Casanare



Fuente: elaboración propia.

Luego de la revisión manual de los folios de matrícula de los baldíos entregados en Casanare, encontramos que, en 27 casos, existe anulación de la sentencia de prescripción en el registro inmobiliario por orden judicial, por lo que esos baldíos regresaron al dominio de la nación. Los juzgados que emitieron esas órdenes fueron los siguientes: Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (13 casos), Juzgado Promiscuo del Circuito de Monterrey (6 casos), Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (4 casos), Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo (2 casos) y Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Ariporo (2 casos). Esos predios suman alrededor de 24.921 hectáreas en todo el departamento y Tauramena registra 11.545 hectáreas recuperadas.

Conclusión

La entrega judicial de baldíos merece un análisis más detenido sobre los factores determinantes y las consecuencias que esta vía tiene en la implementación de la reforma agraria. Los análisis de estadística descriptiva, georreferenciación, correlaciones estadísticas y análisis cualitativo de texto que aquí presentamos sugieren que la titulación de baldíos por parte de jueces civiles locales habría constituido una desviación judicial de la reforma agraria. Tanto a nivel nacional como en los casos de Córdoba y Casanare, los jueces entregaron a gran escala predios categorizados como gran propiedad, lo cual contradice los propósitos de la reforma agraria. Con todo, los predios clasificados como minifundios, microfundios y pequeña propiedad tuvieron una participación importante en el universo de casos y algunos departamentos sobresalientes como Boyacá. Esas tendencias sugieren que, en algunas circunstancias, la entrega judicial de baldíos habría facilitado el acceso a la tierra por parte del campesinado. Los datos que aquí presentamos señalan que el efecto de acumulación podría ser predominante sobre el posible impacto de acceso a la propiedad rural, dado que la entrega judicial de baldíos estuvo altamente concentrada en pocos predios de gran extensión en unos puntos geográficos, años y juzgados específicos.

La investigación futura podría ahondar en las relaciones causales que explican la existencia de esos dos efectos. Para ese fin, la base de datos JRA constituye un insumo relevante por dos razones. Primero, JRA contiene la información con la mayor cobertura geográfica que conocemos sobre la entrega de baldíos por vías distintas a las previstas por la reforma agraria. Segundo, la estructura de panel facilita la medición de la intensidad del fenómeno en términos de número de predios y número de hectáreas. Los datos sobre la extensión de los baldíos son particularmente útiles para los departamentos de Córdoba y Casanare —que ocupan los primeros lugares a nivel nacional por el número de predios y hectáreas entregadas por los jueces—, los cuales fueron revisados manualmente por el equipo de investigación a partir de la información registral disponible. En los apartes tres y cuatro ilustramos los potenciales de la base JRA para el análisis estadístico y geográfico. Futuros estudios podrían incluir otras técnicas de análisis de panel para

explicar la causalidad de este fenómeno con fundamento en datos disponibles sobre la economía política local.

Los hacedores de política pública también pueden usar esta base de datos para dirigir la acción estatal hacia los lugares que registran mayores índices de concentración de tierras por esta vía. Uno de los obstáculos en la implementación de las órdenes estructurales proferidas por la Corte Constitucional en 2014 ha sido la falta de información sobre los baldíos prescritos, que haya sido contrastada con las fuentes oficiales. La base JRA es un primer intento en ese sentido, que podrá ser complementada con la revisión más detallada de los presuntos baldíos con registros de falsa tradición, los cuales representan un conjunto importante de casos en departamentos como Boyacá. En el contexto de repunte de la reforma agraria en la esfera burocrática y el debate político nacional, la recuperación de los baldíos es una tarea imperiosa que permitiría robustecer las fuentes de tierra disponible para su destinación a los fines de justicia social con el campesinado.

Declaración de autoría

Isabel Güiza Gómez. Curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, *software* – programación, supervisión y liderazgo en la planificación, validación, visualización, redacción – documento original, revisión y edición.

Santiago Hernández Carrasco. Curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, *software* – programación, visualización, redacción – documento original.

Agradecimientos

Agradecemos a los colegas y asistentes de investigación que apoyaron este proyecto en distintas fases. En particular, agradecemos y reconocemos el trabajo de Ana Jimena Bautista Revelo en el diseño y administración de este proyecto de investigación, así como en la recolección y limpieza de datos. Así mismo, reconocemos el trabajo colaborativo de

Andrés Fuerte e Isabel Saffon en el diseño de esta investigación y la limpieza de las primeras versiones de la base de datos, así como la discusión con Rodrigo Uprimny sobre el diseño y los resultados de la investigación. También agradecemos a las estudiantes auxiliares Sindy Castro, Daniel Velandia, Andrés Salamanca, Cristian Amézquita, Santiago Díaz, Juan Diego Dussan, Lina María Fonseca y Diego Yañez, quienes nos apoyaron en la consecución de los datos, revisión manual de los registros inmobiliarios, lectura de las sentencias y sistematización de la base. Por último, agradecemos a Juliana Chaparro y Danys Ortiz por la asistencia en la realización de unos análisis geográficos preliminares, y a Juan Diego Restrepo por la elaboración de reportajes periodísticos sobre Boyacá, Casanare y Córdoba, los cuales enriquecieron nuestro entendimiento del fenómeno estudiado y animaron la discusión pública al respecto.

Replicación de los datos. La base de datos está anexa a este artículo.

Referencias

- Albertus, M., Brambor, T., & Ceneviva, R. (2018). Land inequality and rural unrest: Theory and evidence from Brazil. *Journal of Conflict Resolution*, 62(3), 557-596. <https://doi.org/10.1177/002200271665497>
- Berry, A. (2017). Reflections on injustice, inequality and land conflict in Colombia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean*, 42(3), 277-297. <https://doi.org/10.1080/08263663.2017.1378400>
- Chitonge, H. (2022). Resettled but not redressed: Land restitution and post-settlement dynamics in South Africa. *Journal Agrarian Change*, 4(4), 722-739. <https://doi.org/10.1111/joac.12493>
- Cotula, L. (2013). The new enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush. *Taylor & Francis Journals*, 34(9), 1605-1629. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843847>
- Cramer, C., & Richards, P. (2011). Violence and war in agrarian perspective. *Journal Agrarian Change*, 11(3), 277-297. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00312.x>
- Edelman, M., & León, A. (2013). Cycles of land grabbing in Central America: An argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras. *Third World Quarterly*, 34(9), 1697-1722. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843848>

- Edelman, M., Oya, C., & Borrás, S. (2013). Global land grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. *Taylor & Francis Journals*, 34(9), 1517-1531. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.850190>
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 771-792.
- Güiza, I., Santamaría, C., & Blanco, D. (2017). *¿Corregir o distribuir para transformar?: Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Hall, R. (2004). Land restitution in South Africa: Rights, development, and the restrained state. *Taylor & Francis Journals*, 38(3), 654-671. <https://doi.org/10.1080/00083968.2004.10751302>
- Huggins, C., & Clover, J. (2005). *From the ground up: Land rights, conflict and peace in Sub-Saharan Africa*. ISS.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Debate.
- Peluso, N., & Lund, C. (2011). New Frontiers of Land Control. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 667-681.
- Peña-Huertas, R., Ruiz, L., Parada, M., Zuleta, S., & Álvarez, R. (2017). Legal dispossession and civil war in Colombia. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 759-769. <https://doi.org/10.1111/joac.12233>
- Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2015). *Reflexiones sobre el Inceder y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo*. IEMP.
- Ruiz, L., Peña-Huertas, R., Parada-Hernández, M., Lozano, A., Triana, B., & Valencia-Herrera, M. (2021). Who owns what in Macondo? The flexibilization of the rules of evidence in land restitution in Colombia. *International Journal of Transitional Justice*, 15(1), 26-46. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijaa029>
- Téllez, J. (2022). Land, opportunism, and displacement in civil wars: Evidence from Colombia. *American Political Science Review*, 16(2), 403-418. <https://doi.org/10.1017/S0003055421001003>
- Vargas, J. (2021). Coalitions for Land Grabbing in Wartime: State, Paramilitaries and Elites in Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 49(2), 288-308. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1835870>
- Wolford, W., Borrás, S., Hall, R., Scoones, I., & White, B. (2013). Governing global land deals: The role of the state in the rush for land. *International Institute of Social Studies*, 44(2), 189-210. <https://doi.org/10.1002/9781118688229.ch1>

Anexo

Este anexo cuenta con siete secciones. La primera parte describe la depuración y consolidación de la base de datos Jueces y Reforma Agraria (JRA). La segunda sección explica el proceso de creación de los mapas empleados durante el artículo, así como las fuentes de las capas y los procesos para cruzarlas y obtener los resultados esperados. La tercera sección describe las principales diferencias entre las escalas empleadas para la clasificación de predios de acuerdo con su extensión. La cuarta parte detalla el diseño metodológico del análisis cualitativo de texto de 253 sentencias de prescripción de baldíos. La quinta sección contiene los mapas departamentales de densidad por número de casos en Córdoba y Casanare. La sexta parte incluye una serie de gráficos de número de predios y hectáreas por juzgado en Córdoba y Casanare. La última sección contiene la tabla de estadísticas descriptivas y los gráficos de correlación de las variables independientes y dependientes usadas en la regresión.

1. Construcción del panel municipio-año

La base de datos JRA corresponde a un panel municipal y anual de la entrega de baldíos a particulares por parte de jueces civiles, entre 1991 y 2020. La base se encuentra disponible en varios formatos (CSV, RData y DTA) y contiene más de 19.000 observaciones. Esta base cuenta con variables para el número de baldíos entregados por los jueces durante el año en cada municipio, así como la extensión total de esos predios. La base incluye el código de departamento y municipio del DANE para facilitar su identificación y su operacionalización en otros posibles ejercicios de investigación.

Para construir la base, contrastamos tres bases de datos oficiales a las cuales accedimos a través de derecho de petición: una base de datos elaborada por la Superintendencia de Notariado y Registro y entregada a la Corte Constitucional, que contiene aproximadamente 47.000 baldíos prescritos entre 1960 y 2014; otra base de datos compilada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, que fue enviada a la Corte Constitucional y registra 53.805 baldíos prescritos entre 1950

y 2018; y una tercera base de datos elaborada por la Superintendencia de Notariado y Registro y entregada al Congreso de la República, que contiene 14.677 baldíos prescritos entre 2015 y 2018.

Optamos por un enfoque minimalista para determinar los presuntos baldíos que fueron entregados a través de prescripción de dominio. Filtramos las observaciones que correspondían a baldíos con un folio de matrícula abierto por una sentencia de pertenencia, es decir, esos predios no tenían registro inmobiliario hasta que fueron entregados por un juez civil, lo cual indica que esos predios no estaban en el mercado de tierras privado antes de la sentencia. Por el contrario, excluimos los baldíos que tenían folio de matrícula inmobiliaria con registros de la llamada falsa tradición, esto es, transacciones de derechos imperfectos sobre la tierra que no transfieren la propiedad rural. En esos casos, la presunción de baldío implica un estudio más cuidadoso de las transacciones previas para descartar que no hubo adquisición plena del derecho de propiedad. Igualmente, definimos el periodo de análisis desde 1991 hasta 2018, pues los baldíos están reservados constitucionalmente a la reforma agraria desde 1991. Excluimos los predios que están ubicados en área urbana a través del uso de marcadores como “calle”, “carrera”, “transversal” o “avenida”, dado que nos interesa comprender los efectos de la adjudicación judicial en la reforma agraria. Por último, eliminamos predios duplicados en las bases por medio de la comparación del número de folio de matrícula inmobiliaria, así como observaciones con datos incompletos tales como la falta de fecha de la sentencia o la ausencia de la extensión del predio.

Luego, hicimos una revisión manual de todos los folios de matrícula inmobiliaria de los baldíos prescritos en Córdoba y Casanare, que son los departamentos que registran patrones de acumulación de la tierra por este desvío judicial de la reforma agraria. En total, verificamos los datos de identificación del predio y la sentencia para 3062 y 139 observaciones en Córdoba y Casanare, que suman 51.146,21 y 111.339,00 hectáreas, respectivamente. Extendimos la base hasta 2020 a partir de información periodística que fue recopilada por la Fundación Verdad Abierta.

Tabla 1. Número y área de predios prescritos por departamento

<i>Departamento</i>	<i>Casos (Predios)</i>	<i>Área (ha)</i>
Amazonas	1	0,10
Antioquia	372	3555,25
Archipiélago de San Andrés y Providencia	366	8,86
Atlántico	43	718,57
Bolívar	353	6264,93
Boyacá	2449	6894,24
Caldas	170	317,91
Caquetá	1	3,93
Casanare	139	111.339,00
Cauca	608	3759,60
Cesar	359	26.627,03
Chocó	11	176,41
Córdoba	3062	51.146,21
Cundinamarca	392	2140,94
Guaviare	1	22,50
Huila	379	6678,62
La Guajira	28	3663,49
Magdalena	31	1795,21
Meta	14	653,65
Nariño	679	4115,46
Norte de Santander	244	3154,33
Putumayo	2	2,12
Quindío	6	6,00
Risaralda	10	2,42
Santander	363	2154,97
Sucre	483	12.969,89

<i>Departamento</i>	<i>Casos (Predios)</i>	<i>Área (ha)</i>
Tolima	1062	9171,79
Valle del Cauca	131	686,87
Vichada	2	2500,00
Total	11.761	260.530,29

Fuente: elaboración propia.

2. Georreferenciación

Para la construcción de mapas empleamos la cartografía base 1:100.000 del IGAC específicamente y las capas de información de límites municipales y departamentales. Cuando los mapas muestran datos a nivel departamental o municipal, agrupamos la base para arrojar tales resultados que, posteriormente, fueron exportados en los mapas. Por el contrario, para los mapas veredales seleccionamos solamente los predios que contaban con el código catastral. Este código incluye cuatro dígitos en ciertas posiciones específicas que indican la localización veredal. A partir de estos códigos catastrales vinculamos los casos (predios) de nuestra base de datos y las capas de catastro desde el portal de datos abiertos del IGAC. Para ello, usamos como llave el folio de matrícula inmobiliaria y el código catastral antiguo y nuevo. 2121 y 52 predios fueron georreferenciados como polígonos para Córdoba y Casanare, respectivamente.

Este cruce nos permitió construir los mapas de número de casos de prescripción a nivel veredal que a su vez muestran la ubicación de los predios en los departamentos de Córdoba y Casanare.

3. Escalas de predios por extensión (IGAC y UAF)

Los valores de la UAF mixta promedio fueron computados para cada departamento del país a partir de los usos agrícola, pecuario y forestal del suelo en las respectivas zonas relativamente homogéneas (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la

Violencia – PPTP, 2010). La escala del IGAC, por el contrario, es uniforme para todo el país. Por ejemplo, un predio es considerado gran propiedad a partir de las condiciones de extensión que no varían a lo largo de los departamentos. La tabla 2 compara ambas clasificaciones con más detalle.

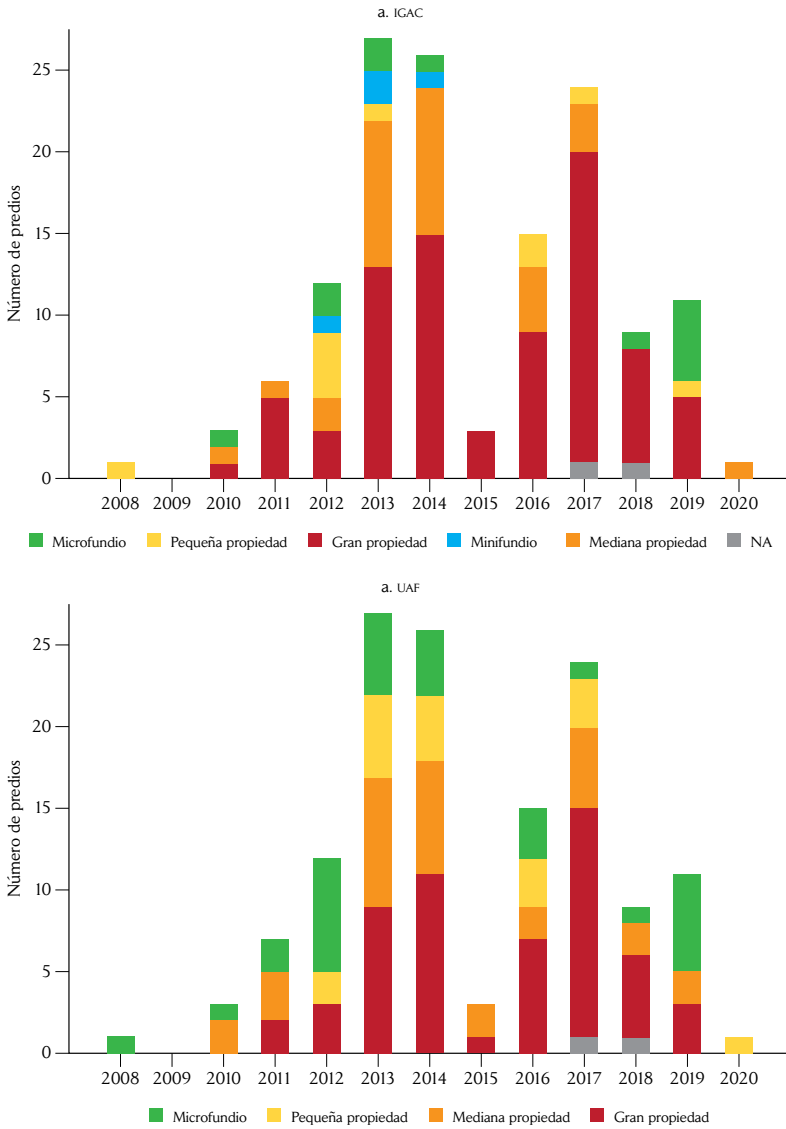
Tabla 2. **Tipologías de predios por extensión – IGAC y UAF**

<i>Tipo de propiedad – IGAC</i>	<i>Extensión – IGAC</i>	<i>Tipo propiedad – UAF</i>	<i>Extensión – UAF</i>
Microfundio	Menor a 3 hectáreas	Microfundio	Menor a 0,5 UAF
Minifundio	Entre 3 y 10 hectáreas	–	–
Pequeña propiedad	Entre 10 y 20 hectáreas	Pequeña propiedad	Entre 0,5 y 2 UAF
Mediana propiedad	Entre 20 y 200 hectáreas	Mediana propiedad	Entre 2 y 10 UAF
Gran propiedad	Más de 200 hectáreas	Gran propiedad	Más de 10 UAF

Fuente: elaboración propia a partir de IGAC y PPTP.

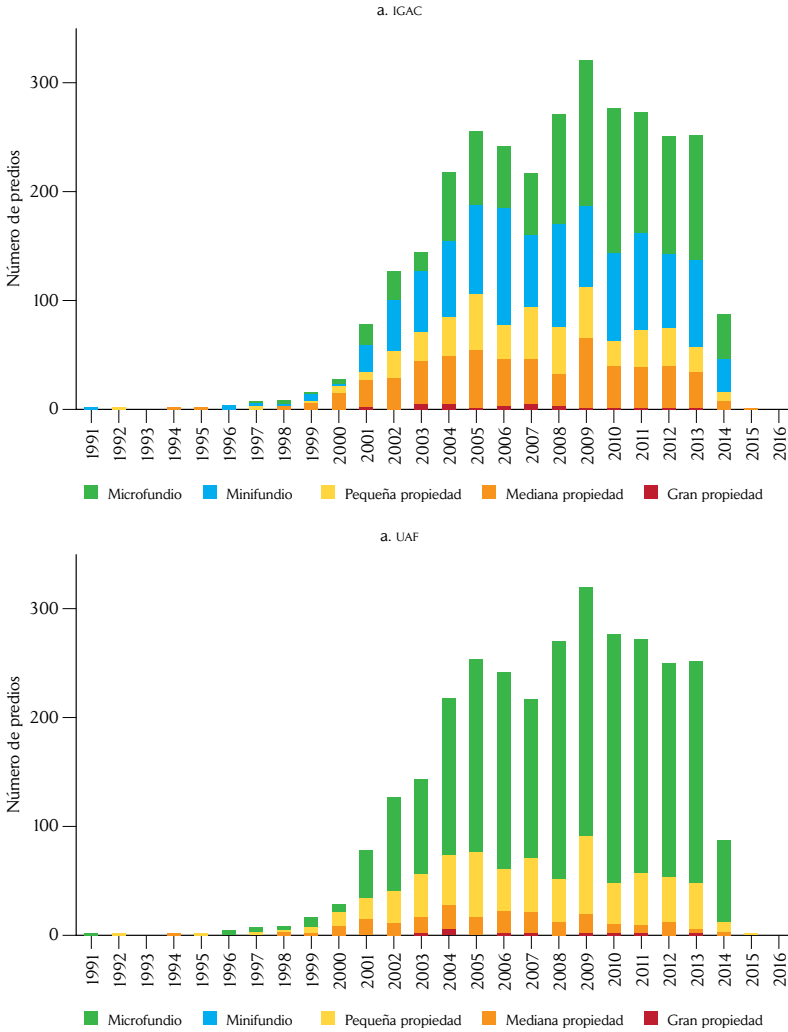
Las UAF mixtas promedio para los departamentos de Córdoba y Casanare son de 27 y 73 hectáreas, respectivamente. Al comparar los dos valores encontramos que, por ejemplo, un predio en Córdoba es clasificado como gran propiedad si supera las 200 ha, en la escala del IGAC, o 270 ha, de acuerdo con la UAF promedio mixta. En ese sentido, la clasificación del IGAC es significativamente más estricta a la hora de determinar a qué categoría pertenece un predio frente a la metodología que emplea UAF. Así pues, la tipología del IGAC estandariza las extensiones de la tierra a lo largo del país, pero desvanece las variaciones de tenencia de la tierra en cada región, que son capturadas por la UAF promedio mixta. Eso significa que, en el caso de Casanare, por ejemplo, la tipología del IGAC mostraría que los predios son significativamente de mayor extensión cuando el promedio de área es mayor en esa zona en comparación con otras regiones del país. Por su parte, la UAF promedio captura las diferencias regionales de tenencia de la tierra, pero dificulta la comparación a lo largo del país. Por ello, usamos las dos mediciones para el análisis de extensión de los baldíos prescritos.

Figura 1. Número de predios por tipología IGAC y UAF por año – Casanare (2008-2020)



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Número de predios por tipología IGAC y UAF por año – Córdoba (1991-2015)



Fuente: elaboración propia.

4. Análisis cualitativo de texto

El análisis cualitativo de texto se concentró en una muestra no probabilística debido a que esta técnica no brinda a todos los registros de la población iguales probabilidades de ser seleccionados. La entrega judicial de baldíos no ocurre de manera homogénea en todos los departamentos del país, por lo que elegimos el tipo de muestreo por cuotas

en donde aseguramos una representación proporcional de los sujetos (departamentos, en nuestro estudio) en función de su participación porcentual sobre el total de las observaciones con un nivel de confianza del 95 %. El resultado fue una muestra de 372 observaciones, lo cual garantiza que hubiese al menos una sentencia de cada departamento en los que ocurre este fenómeno. El número de sentencias se determinó de acuerdo con la intensidad de la prescripción en el respectivo departamento, esto es, el número de observaciones registradas.

Tabla 3. Ubicación de las sentencias obtenidas de la muestra

<i>Departamento</i>	<i>N.º</i>	<i>Departamento</i>	<i>N.º</i>	<i>Departamento</i>	<i>N.º</i>
Amazonas	1	Guaviare	1	San Andrés y Providencia	6
Antioquia	5	Huila	10	Santander	13
Bolívar	11	Meta	1	Sucre	4
Boyacá	53	Nariño	10	Tolima	29
Caldas	2	Norte de Santander	6	Valle del Cauca	3
Cauca	12	Putumayo	1	Vichada	2
Córdoba	71	Quindío	2	Total	253
Cundinamarca	9	Risaralda	1		

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, de manera aleatoria, obtuvimos de la base de datos las observaciones correspondientes a cada departamento a partir del número de registros definidos por medio del muestreo. Con ello, aseguramos el objetivo inicial: una muestra estadísticamente sólida y manejable, que permita el análisis de la base recogiendo las particularidades a nivel departamental. Una vez definida la muestra representativa, a través de derechos de petición, solicitamos a los jueces civiles del circuito y municipales que nos enviaran copia física o digital de dichos fallos. Con el fin de cumplir con el número de la muestra, en la mayor medida de lo posible, solicitamos 452 sentencias. A la par, pedimos a la Superintendencia de Notariado y Registro los folios de matrícula inmobiliaria de los mismos predios, para así consolidar una base de datos completa de la muestra representativa.

De las 452 sentencias solicitadas, copias de 253 fallos fueron recopiladas, es decir, el 68 % de la muestra representativa. De los 119 fallos

faltantes, 97 no fueron enviados por distintas razones indicadas por los juzgados, tales como pérdida del archivo físico de las sentencias, falta de escáner en el juzgado para enviar las sentencias por medio digital o imposibilidad de encontrar los fallos en el archivo físico que no está sistematizado. En otras ocasiones, los juzgados no respondieron los derechos de petición a pesar de que intentamos comunicarnos por vía telefónica. Estos obstáculos ilustran la debilidad del sistema judicial en algunos territorios y la baja capacidad de gestión de los archivos judiciales.

En consecuencia, el análisis de las sentencias de prescripción decididas por jueces locales se concentró en los 253 fallos recibidos. Inicialmente, elaboramos una ficha de análisis de las sentencias con las variables que aparecen en la tabla 4.

En las sentencias, los jueces civiles citaron los artículos 673, 2512, 2529, 2530, 2531 y 2532 del Código Civil (reglas sustantivas de la prescripción adquisitiva de dominio); el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil (procedimiento judicial de la prescripción adquisitiva); y la Ley 792 de 2002 (tiempos de posesión). En pocas ocasiones, las sentencias aluden a la Ley 200 de 1936 para determinar la presunción del bien privado sobre bienes que son explotados económicamente con agricultura; el decreto 508 de 1974, que especifica el proceso de saneamiento de pequeña propiedad agraria; y el decreto 2303 de 1989, el cual creó la jurisdicción agraria, la cual no entró en funcionamiento. Así mismo, 60 sentencias citan exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia para describir en qué consiste la prescripción adquisitiva de dominio.

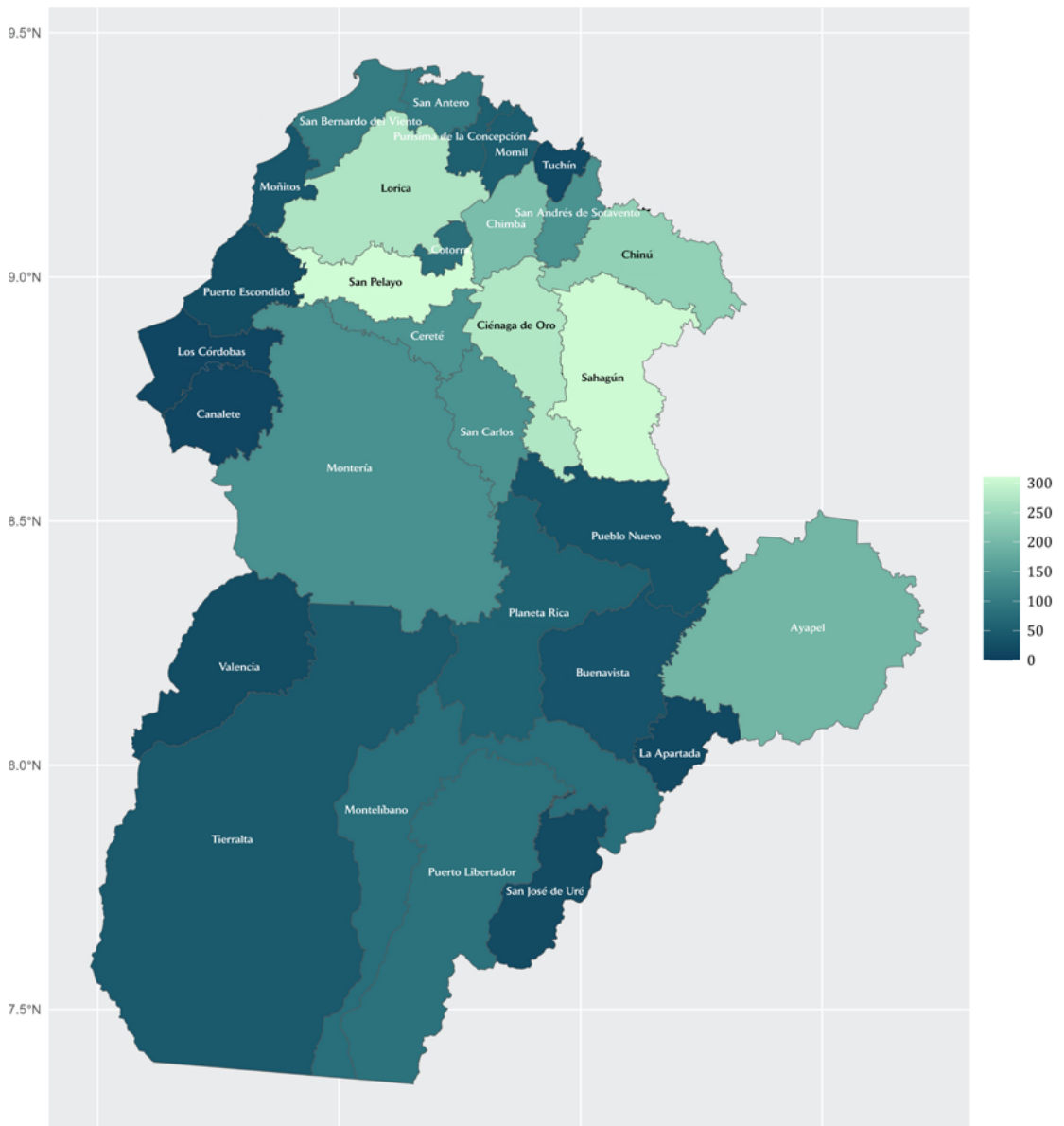
Tabla 4. **Categorías de análisis de texto cualitativo**

<i>Categoría</i>	<i>Indicador</i>
Tipo de beneficiario	Persona natural o jurídica
Características de la tierra	Ubicación, extensión, folio de matrícula inmobiliaria, código catastral, destinación económica.
Intervención de autoridades de la reforma agraria	Actualización del Incodec o ANT y actuación del Ministerio Público.
Tipo de pruebas	Documentos, testimonios, visita judicial, dictamen de peritos.
Razonamiento jurídico	Presunciones, normas citadas, citación jurisprudencial, decisión.

Fuente: elaboración propia.

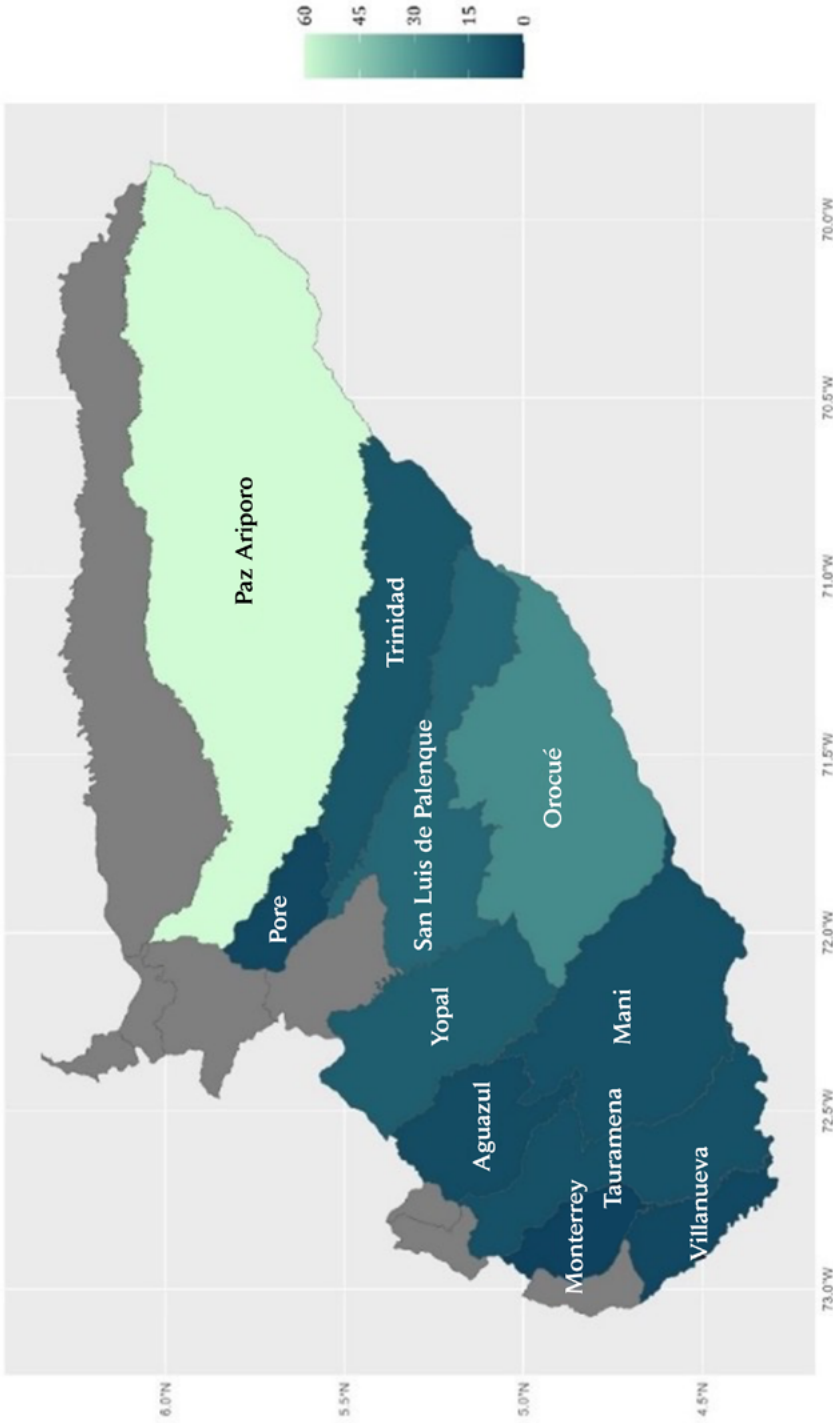
5. Mapas departamentales de densidad por número de casos

Figura 3. Número de casos a nivel municipal – Córdoba (1991-2015)



Fuente: elaboración propia.

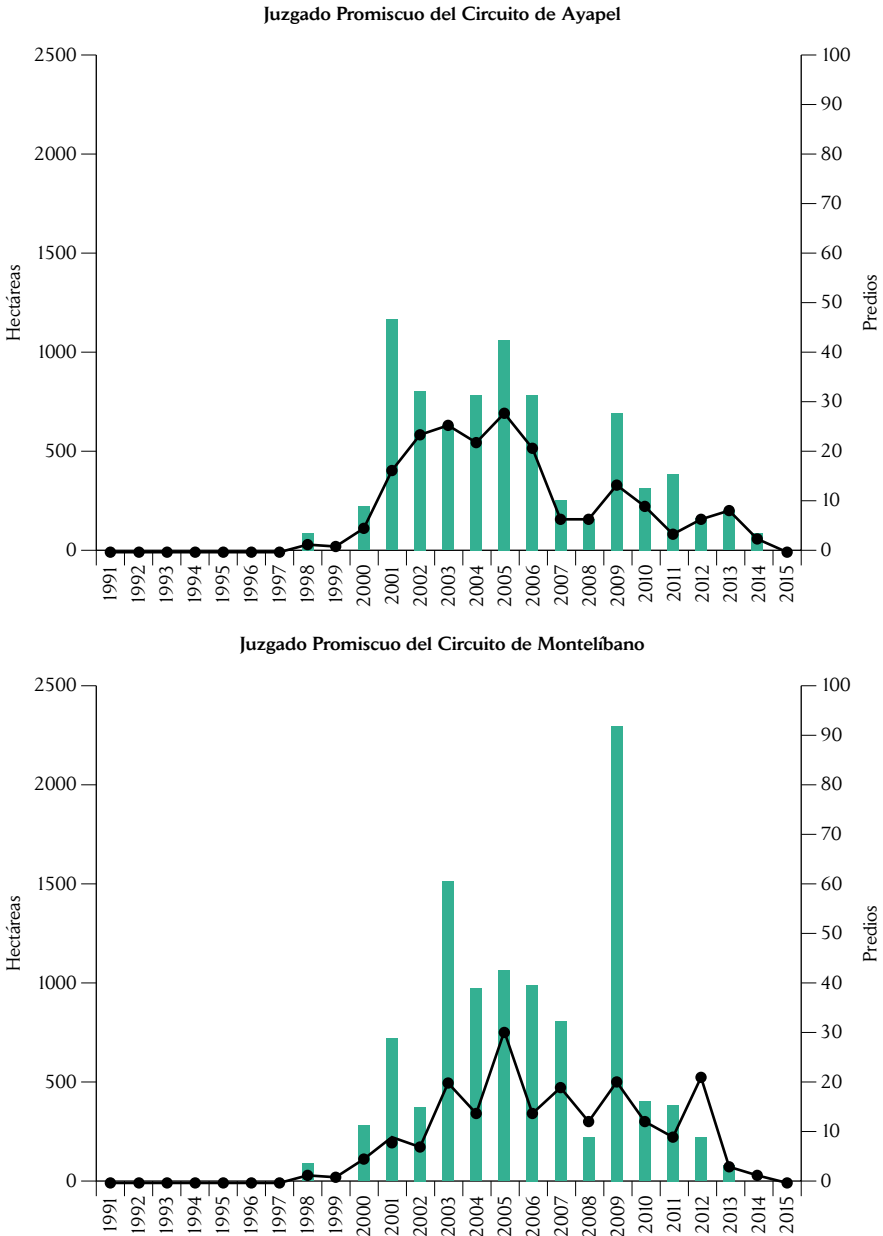
Figura 4. Número de casos a nivel municipal – Casanare (2008-2020)



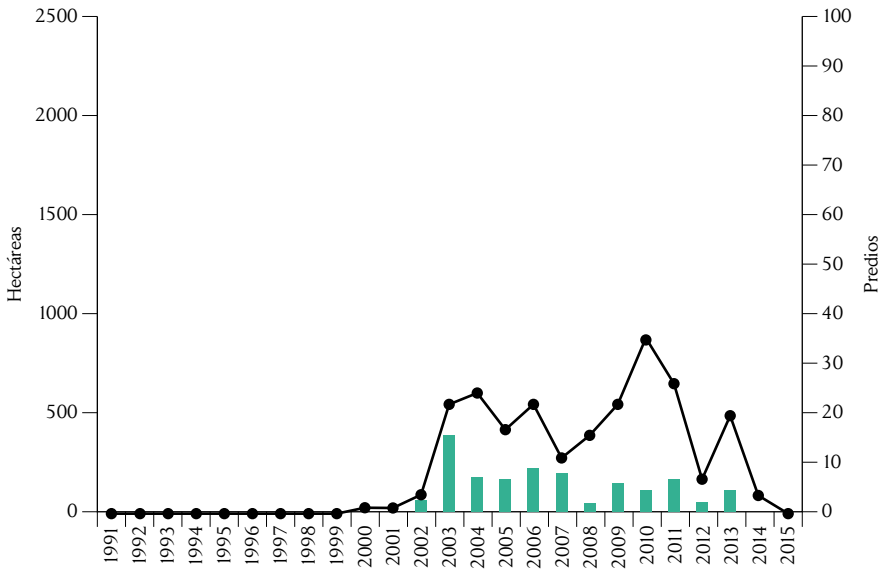
Fuente: elaboración propia.

6. Juzgados con más sentencias emitidas en Córdoba y Casanare

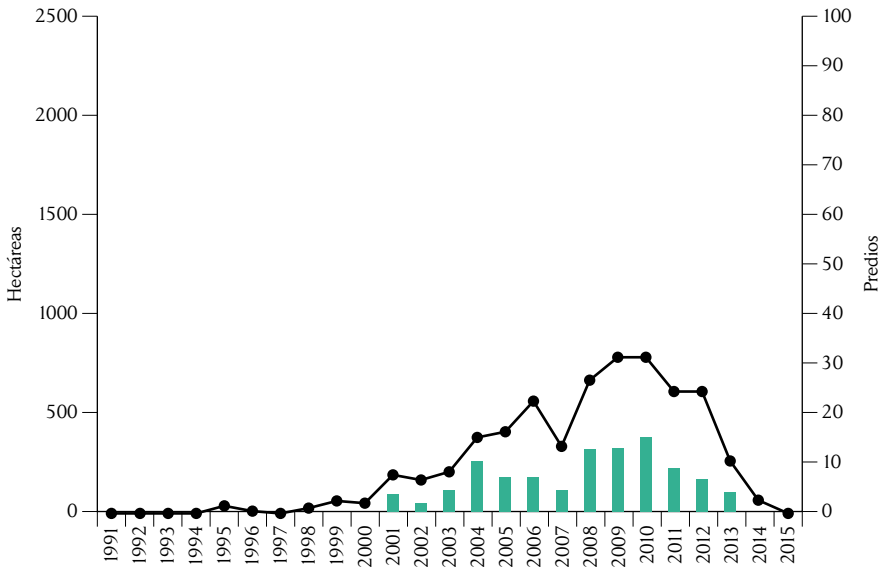
Figura 5. Baldíos y áreas entregadas por 7 juzgados de Córdoba (1991-2015)



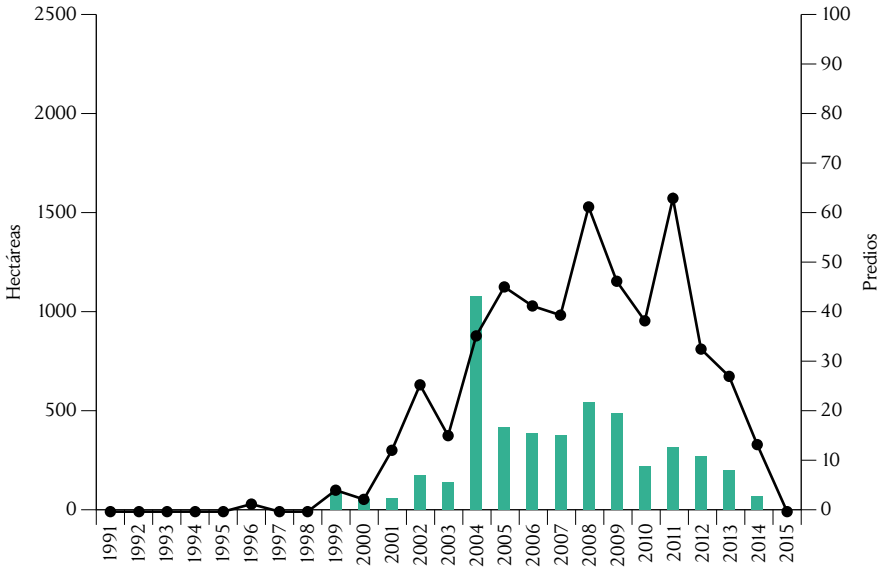
Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté



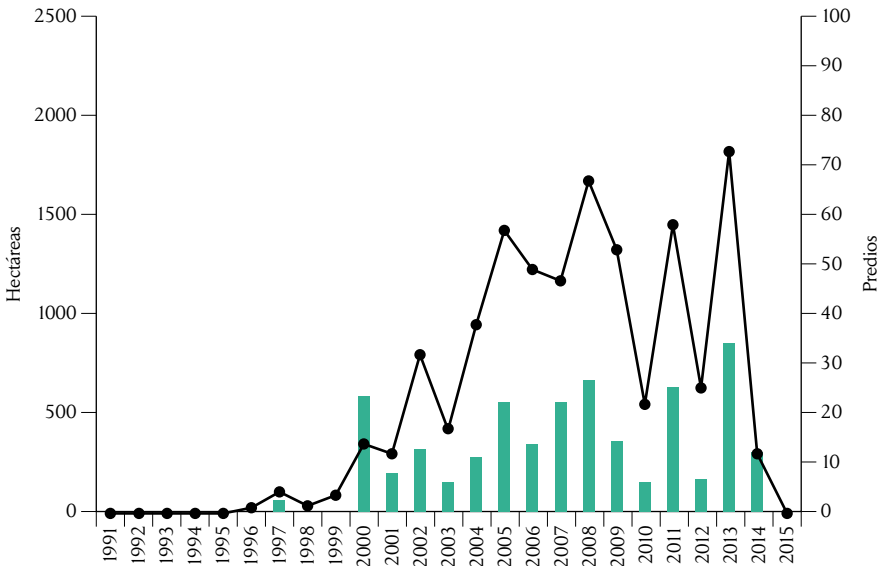
Juzgado Civil del Circuito de Sahagún



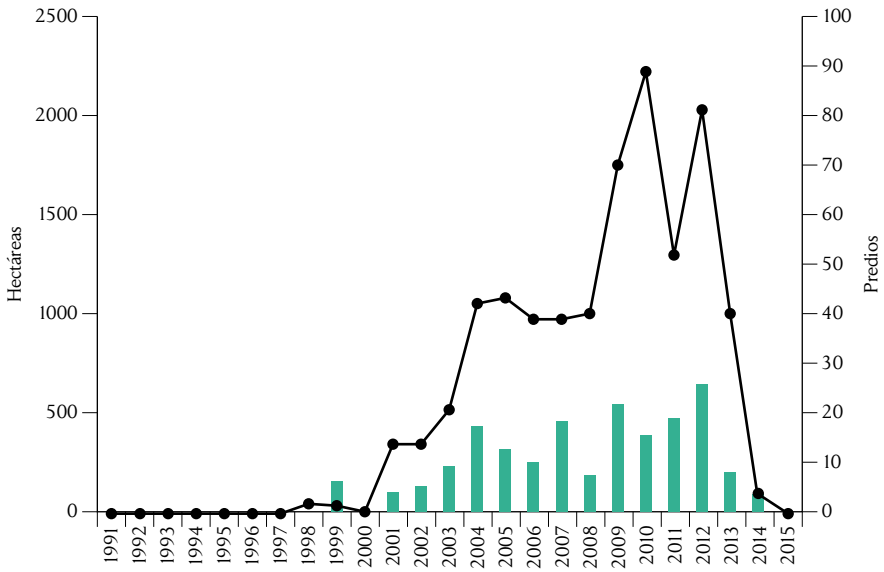
Juzgado Promiscuo del Circuito de Chinú



Juzgado Civil del Circuito de Loricá

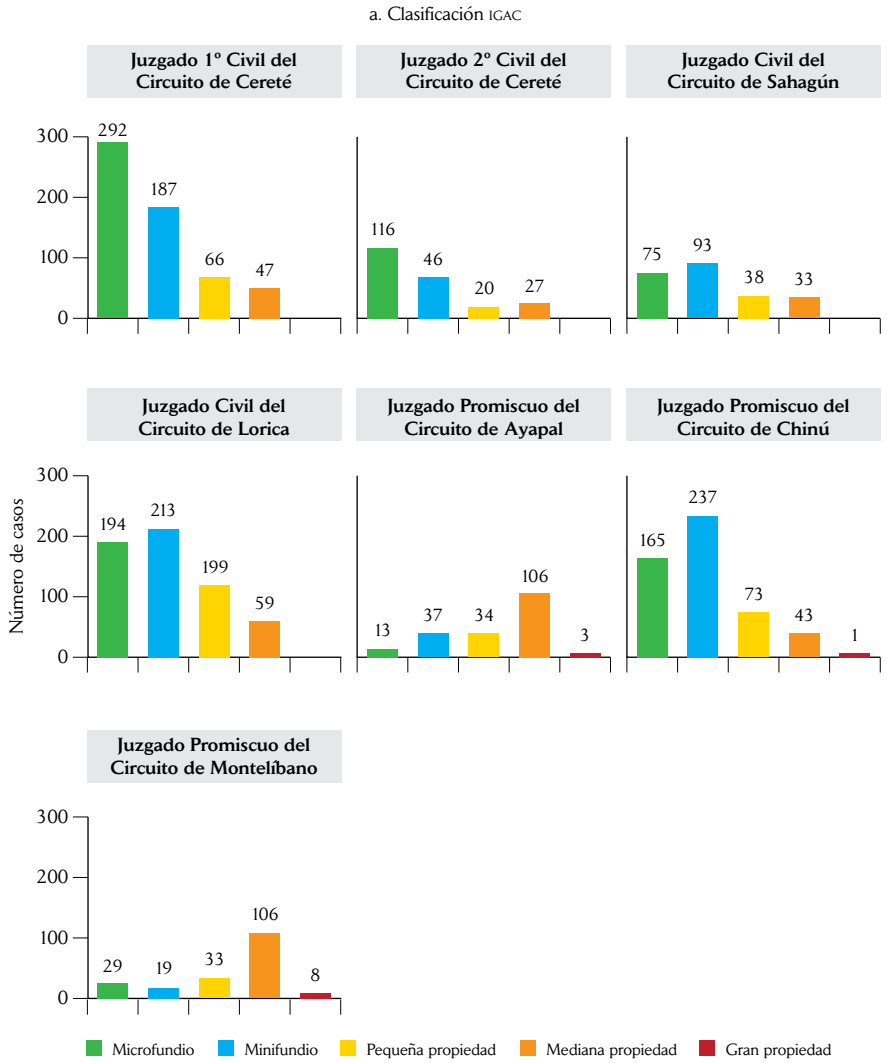


Juzgado Primero Civil del Circuito de Cereté

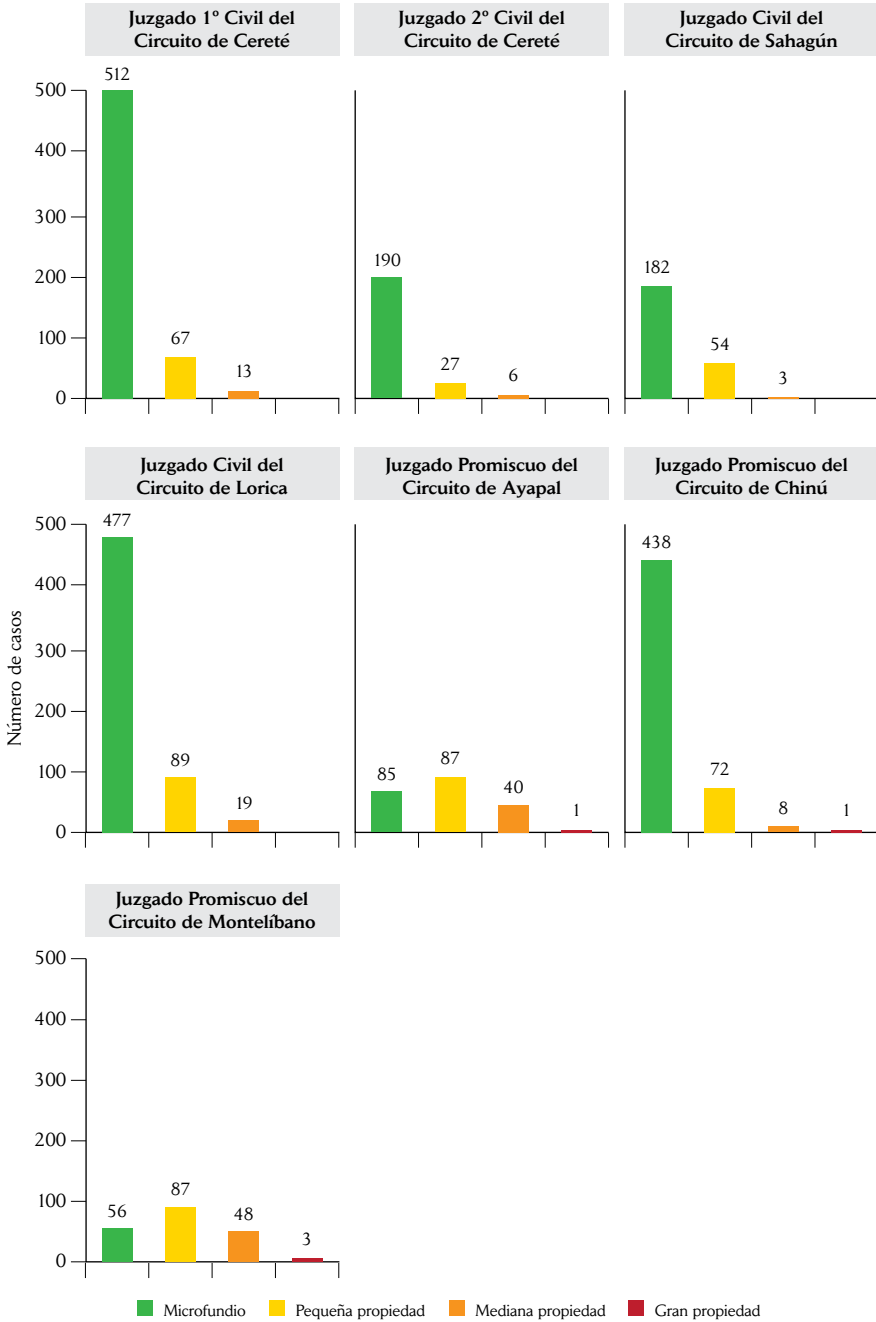


Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Tipo de propiedad IGAC y UAF en 7 juzgados de Córdoba (1991-2015)

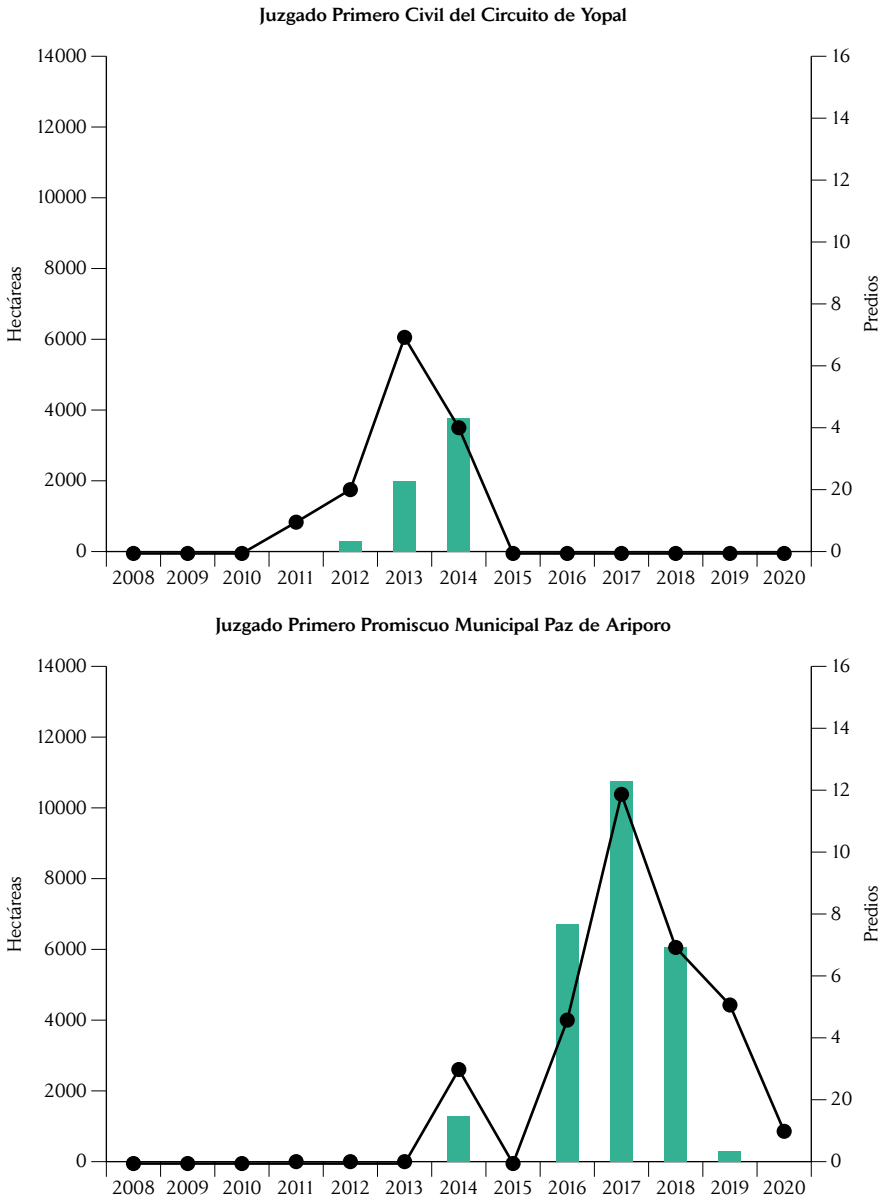


b. Clasificación UAF

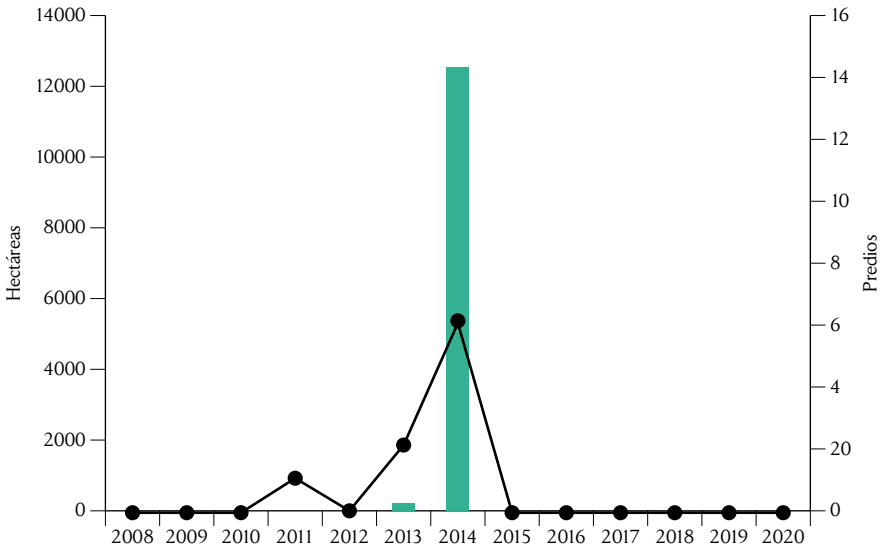


Fuente: elaboración propia.

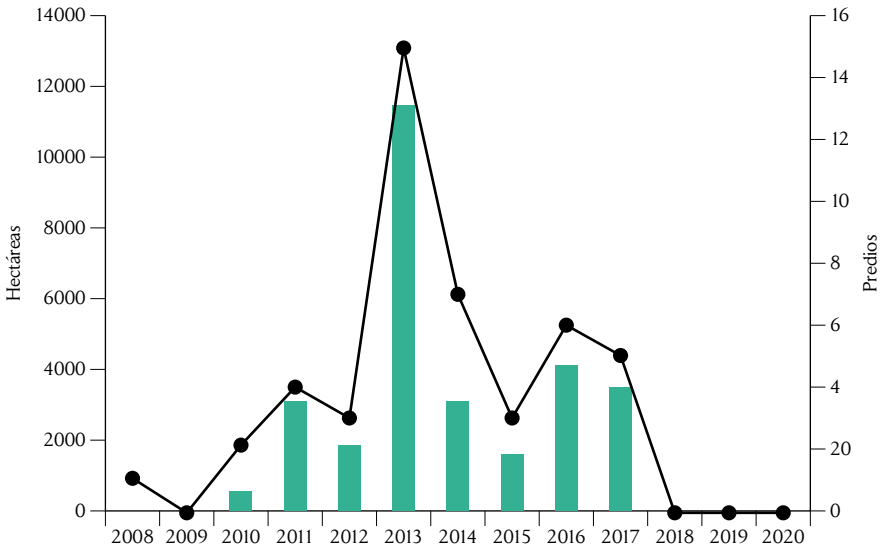
Figura 7. Baldíos y áreas entregadas por 7 juzgados de Casanare (2008-2020)



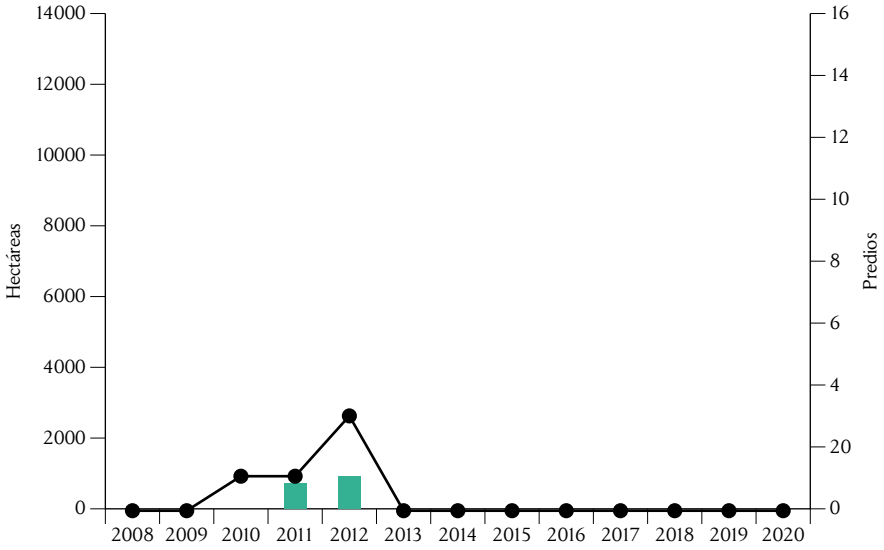
Juzgado Promiscuo del Circuito de Monterrey



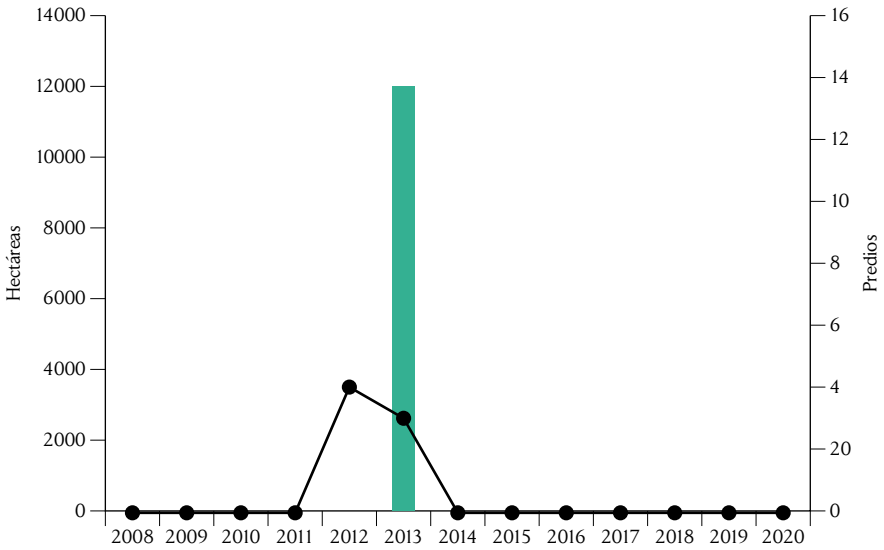
Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué



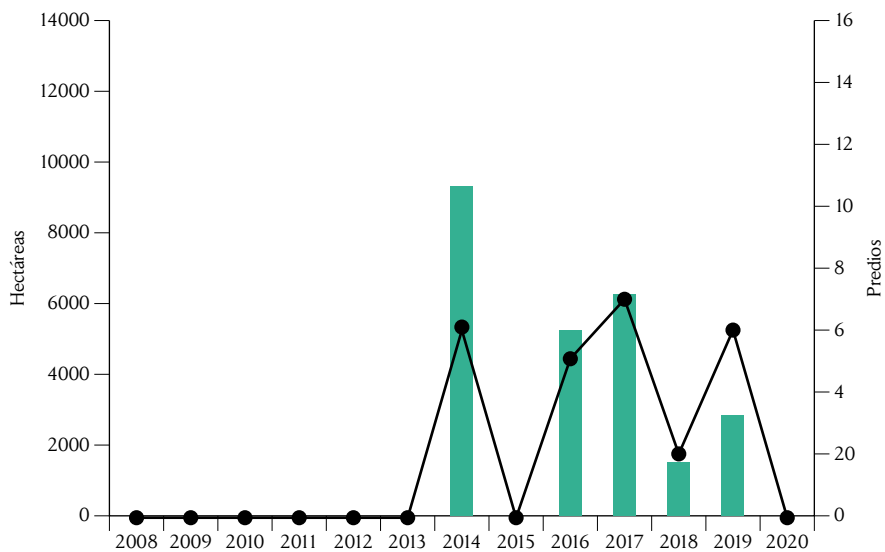
Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Ariporo



Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal

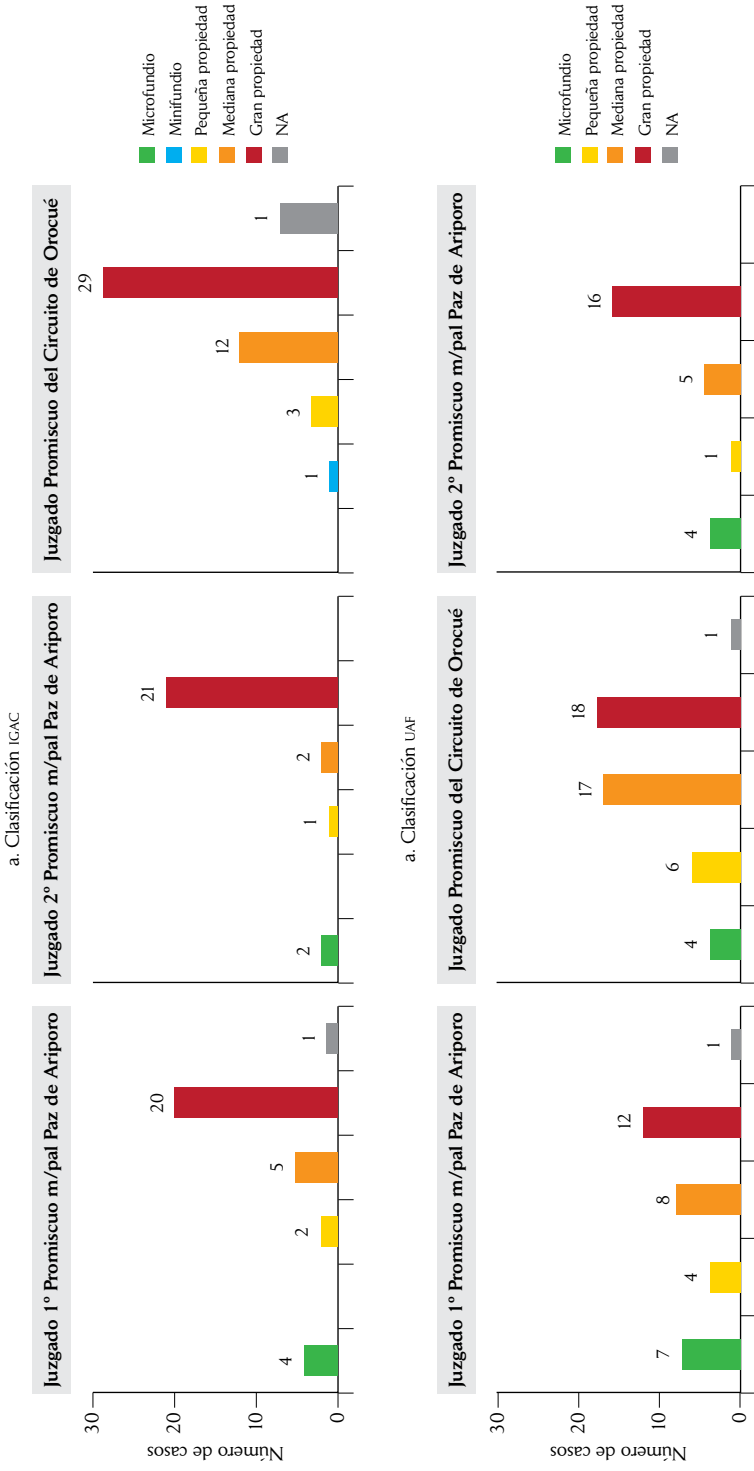


Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo



Fuente: elaboración propia.

Figura 8. Tipo de propiedad IGAC y UAF en 3 juzgados de Casanare (2008-2020)

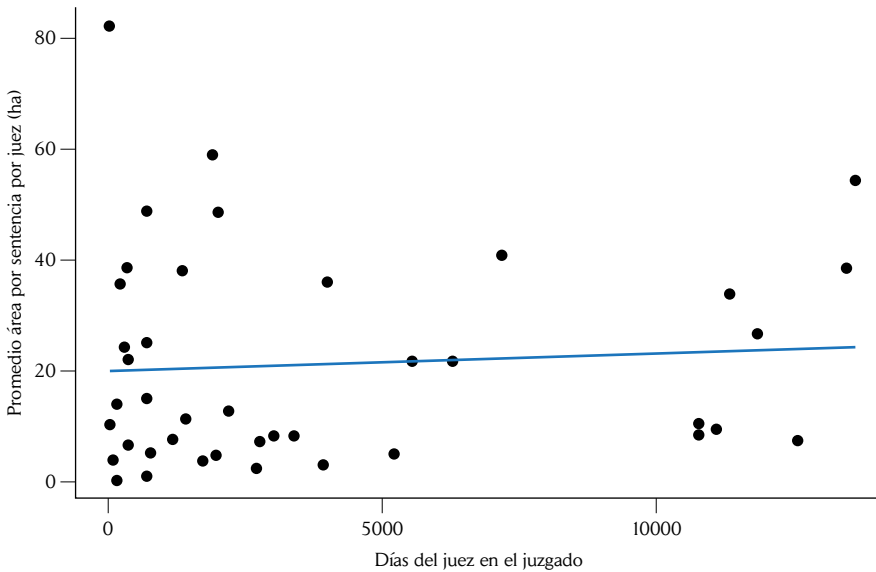


Fuente: elaboración propia.

El promedio de casos por juzgado es 19,9 y la desviación estándar del número de predios entregados por los juzgados es 15,3. Si tomamos la mediana de 15,3 casos, encontramos que 3 juzgados están por encima de esta medida, que corresponden a dos juzgados de paz de Ariporo y un juzgado en Orocué. Estos tres juzgados titularon predios de gran propiedad en la clasificación del IGAC, que corresponden al 87,5% de la gran propiedad registrada en el departamento. Los demás juzgados tendieron a una distribución más equilibrada.

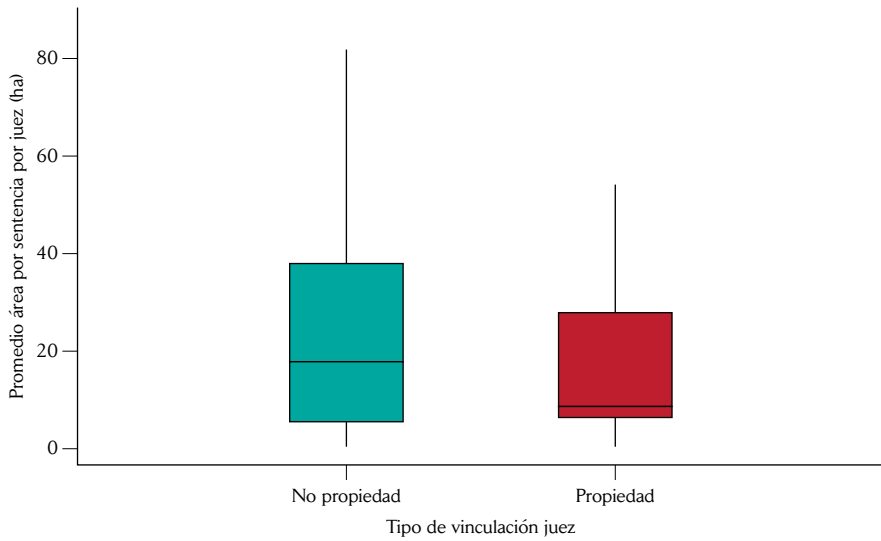
7. Descripción de variables cuantitativas, fuentes y operacionalización

Figura 9. Correlación de la duración del juez en el cargo (número de días) y el área por sentencias a nivel de juez (número de hectáreas)



Fuente: elaboración propia.

Figura 10. Diagrama de caja y bigotes del tipo de vinculación del juez (meritocracia) y el área por sentencia a nivel de juez



Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Estadísticas descriptivas

	<i>Variable</i>	<i>n</i>	<i>Promedio</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desv. Est.</i>	<i>Mín</i>	<i>Máx</i>	<i>Fuente</i>
Variable dependiente	Área entregada por sentencia a nivel de juez	44	21,08	12,08	19,89	0,235	82	JRA
Variables independientes	Días del juez en el cargo	44	3658,84	1833,50	4336,71	46	13.636	Consejo Superior de la Judicatura
	Tipo de vinculación del juez	44	0,545	1,00	0,504	0	1	Consejo Superior de la Judicatura

	<i>Variable</i>	<i>n</i>	<i>Promedio</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desv. Est.</i>	<i>Mín</i>	<i>Máx</i>	<i>Fuente</i>
Variables de control	Género del juez	44	0,409	0,00	0,497	0	1	Consejo Superior de la Judicatura
	Número de municipios donde el juez entregó baldíos	44	3,023	2,00	2,205	1	8	JRA
	Número de sentencias de baldíos del juez	44	66,50	11,00	127,86	1	592	JRA

Fuente: elaboración propia.

