

Sentencia T-231/17

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteraci3n de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

BALDIOS-Naturaleza y finalidad

BALDIOS-No son objeto de prescripci3n extraordinaria adquisitiva de dominio

En nuestro ordenamiento los bienes bald3os est3n sometidos a un especial3simo tratamiento normativo, al punto que su adquisici3n no est3 dada por la aplicaci3n del r3gimen com3n, concerniente a, por ejemplo, la prescripci3n como modo directo para adquirir el dominio, sino que se encuentra sometida al tr3mite de la adjudicaci3n, previo cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 160 de 1994, y de lo cual conoce, exclusivamente, el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT).

PROCESOS DE CLARIFICACION DE LA PROPIEDAD, DESLINDE, RECUPERACION DE BALDIOS Y EXTINCION DEL DOMINIO-Competencia del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras " ANT

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Juzgado incurri3 en defecto f3ctico por no valorar los elementos de prueba obrantes en el expediente y no activar sus facultades oficiosas destinadas a identificar de forma efectiva la naturaleza jur3dica del bien objeto de controversia en proceso de declaraci3n de pertenencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por configurarse un defecto org3nico por falta de competencia del Juez

Referencia: Expediente T-5961851

Acci3n de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural " Incoder (hoy

Agencia Nacional de Tierras – ANT), contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare).

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sala Ánica de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal (Casanare), el doce (12) de agosto de dos mil dieciséis (2016); y en segunda instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).¹

I. ANTECEDENTES

El 25 de enero de 2016, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT)² promovió acción de tutela contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) en defensa de su derecho fundamental al debido proceso, el cual estima vulnerado por parte de la autoridad judicial accionada, pues esta última, al resolver en sentencia del 13 de mayo de 2013 un proceso ordinario de declaración de pertenencia iniciado por una persona natural contra sujetos indeterminados, decidió declarar que el inmueble objeto de litigio era propiedad de la demandante, errando desde su parecer en la identificación de la naturaleza jurídica del bien, pues al no tener en cuenta que éste no disponía de antecedentes registrales, dejó de valorar que podría corresponder a un predio baldío y por tanto perteneciente a la nación colombiana, pretermitiendo su deber de vincular dentro del trámite judicial al accionante, en tanto instituto encargado de defender los intereses derivados de este tipo de terrenos.

Con el fin de desarrollar los antecedentes de forma precisa, a continuaci3n la Sala se referir3, en primer lugar, a las circunstancias f3cticas y jur3dicas que enmarcaron el proceso ordinario que termin3 con la sentencia acusada por la entidad accionante; en segundo lugar, al contenido de la providencia judicial contra la cual se promueve el recurso de amparo; en tercer lugar, a los reproches expuestos por el actor contra el fallo controvertido en sede constitucional; en cuarto lugar, a lo manifestado por los extremos accionados y vinculados al tr3mite de la tutela; y por 3ltimo a las decisiones de los jueces de instancia objeto de revisi3n.

1. El proceso civil ordinario promovido por Bertha Fuentes Rodr3guez contra 3 personas indeterminadas4

1.1. Mediante Auto del 10 de octubre de 2012, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) admiti3 la demanda ordinaria de declaraci3n pertenencia instaurada por Bertha Fuentes Rodr3guez, contra personas indeterminadas, cuya pretensi3n se dirig3a a adquirir la propiedad del predio rural denominado 3 El Gavan4, ubicado en la vereda La Llanerita del municipio de Man3 (Casanare).3

1.2. Como fundamento f3ctico de la demanda, la se3ora Fuentes Rodr3guez expuso ante el juez ordinario que el inmueble denominado 3 El Gavan4, identificado con el c3digo catastral N3 000100030034000 e integrado por un 3rea de 335 hect3reas, deb3a ser reconocido como de su propiedad, pues ella continu3 la posesi3n del bien que a partir de 1970 ven3a ejerciendo su padre y que le fue transferida desde el a3o 2010, con ocasi3n de la muerte de su progenitor y en calidad de 3nica heredera. En ese sentido, se3al3 que la suma total de posesiones superaba los 40 a3os, por lo que desde su parecer era clara la titularidad del derecho de dominio que reca3a sobre el predio en litigio.4

1.3. Por medio de aviso fechado el 16 de octubre de 2012, el juzgado conocedor del asunto emplaz3 a 3 las personas que se crean con derecho4 sobre el bien objeto de controversia, y el 6 de febrero de 2013 se design3 un curador ad litem, posesionado el 12 de febrero de 2013, el cual, actuando como representante de los demandados indeterminados, no se opuso a las pretensiones ni formul3 excepciones durante el tr3mite del proceso ordinario.5

1.4. En virtud de lo anterior, la autoridad judicial decidi3, mediante sentencia proferida el 23

de mayo de 2013, la demanda promovida por Bertha Fuentes Rodríguez. Esta providencia, por constituir el acto controvertido en la acción de tutela que aquí se estudia, a continuación se describe en extenso.

2. Providencia contra la que se promueve el recurso de amparo: sentencia proferida el veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013) por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), dentro del proceso civil ordinario de declaración de pertenencia con radicado N° 2012-00137

2.1. En la sentencia bajo mención, el juzgado accionado resolvió:

“PRIMERO: Declarar que le pertenece a la señora BERTHA FUENTES RODRIGUEZ identificada cc 23.725.123 de maná-Casanare, sobre el predio denominado EL GAVAN Inmueble ubicado en la vereda la llanerita del Municipio de Maná, Departamento de Casanare, distinguido con el código catastral N°m. 000100030034000 de la oficina de catastro con sede en esta ciudad, con un área de trescientas treinta y cinco hectáreas, (335 hectáreas) aproximadamente, cuyos linderos y colindantes individuales son: NORTE: linda con FERNANDO LOPEZ en una extensión de 3165,12 metros lineales; SUR: linda con el predio la Lucha de MARÍA DE JESS RODRÍGUEZ, en una extensión de 3.276,65 metros lineales; OCCIDENTE: linda con FEDERICO BEJARANO, en una extensión de 50,35 metros lineales y encierra.

SEGUNDO: Ordenar abrir folio de matrícula inmobiliaria en la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal, para este predio que corresponde al inmueble ubicado en la vereda la LLANERITA del municipio de Maná “ Casanare, predio denominado “EL GABAN” con un área aproximada de trescientas treinta y cinco (335, Hectáreas), hágase la inscripción del presente fallo en el mismo conforme lo dicho en la parte motiva (Art. 69 inciso 2, del decreto 1250 de 1970).

TERCERO: Ordénese el levantamiento de la medida cautelar, de inscripción de la demanda dentro de la presente litis si se inscribiere medida alguna.

CUARTO: Contra la presente providencia, proceden los recursos de ley, sin que haya lugar a su consulta ante el Superior, por expresa disposición del artículo de la Ley 794 de 2003” (sic).

2.2. Para llegar a la anterior determinación, el juez consideró que, en primer lugar, del acervo probatorio obrante en el expediente, principalmente con base en (i) las declaraciones rendidas ante el Despacho judicial por parte de dos vecinos de la demandante, (ii) una diligencia de inspección judicial realizada al inmueble en cuestión, y (iii) un dictamen pericial adelantado sobre dicho predio, éste infiere con certeza (!) que el poseedor material del inmueble objeto de la litis es la señora BERTHA FUENTES RODRIGUEZ (sic).

2.3. En segundo lugar, al referirse en abstracto a la figura de la «prescripción» como modo de adquirir el dominio de un bien, el Juzgado Primero bajo referencia hizo una brevísima aproximación a la naturaleza del predio en discusión, señalando lo siguiente:

«En lo atinente a la legitimación en la causa, el mismo artículo 407 del C de P.C., permite a la persona que considere haber adquirido un bien por cualquiera de estas clases de prescripción, promover la acción de pertenencia, encaminada a obtener esa declaración judicial, vinculando para ello a quienes figuren como titulares de derechos reales sobre el bien, de acuerdo con el certificado que para el efecto expida la oficina de registro de instrumentos públicos de Tunja. Si no figura alguien como tal, la certificación obrará en ese sentido, sin que por esa circunstancia se pudiera entender como baldío» (negrilla fuera del texto original).

2.4. Por último, la autoridad judicial determinó que, al haber tenido lugar los hechos de la demanda con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002,⁶ en el caso era aplicable lo dispuesto en el artículo 2532 original del Código Civil, según el cual el tiempo para adquirir por prescripción extraordinaria el dominio de un bien corresponde a «20 años». En ese sentido, estableció que, habiéndose demostrado la posesión ininterrumpida y de buena fe por un lapso superior a 40 años, el predio «El Gavan» le pertenecía a la demandante.

3. La acción de tutela instaurada por el Incoder contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare)

3.1. Escrito de tutela y solicitud

3.1.1. El Incoder, a través de apoderado, promueve recurso de amparo contra el Juzgado

Primero Civil del Circuito de Yopal por considerar que éste, al proferir la sentencia del 23 de mayo 2013, a la que ya se ha hecho menci3n, vulner3 su derecho fundamental al debido proceso por incurrir en tres tipos de defectos (f3ctico, sustantivo y org3nico) que, desde su parecer, dan cuenta de la subsunci3n del caso en las causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

3.1.2. Seg3n expone la entidad accionante, la configuraci3n del defecto f3ctico se presenta en este caso porque el juzgado accionado no s3lo no valor3 elementos indiciarios disponibles en el expediente, sino que adem3s no despleg3 sus facultades oficiosas para determinar con certeza la naturaleza jur3dica del predio en controversia. En ese sentido, el operador judicial no tuvo en cuenta que, por ejemplo, el inmueble no presentaba antecedentes registrales ni titulares de derechos reales o debidamente inscritos, lo que, desde su perspectiva, perfectamente habr3an podido llevarlo a concluir que se trataba de un bien bald3o y por tanto perteneciente a la naci3n colombiana.

3.1.3. Asimismo, se refiere el peticionario a un defecto org3nico, pues en su criterio, al ser el inmueble del que se declar3 la propiedad en favor de la se3ora Bertha Fuentes Rodr3guez un predio bald3o, el juzgado accionado desconoci3 la falta de competencia para definir la titularidad de estos bienes, pues el ordenamiento jur3dico otorg3 el dominio y tr3mite de adjudicaci3n de los mismos al Incoder, por tratarse de terrenos cuya naturaleza impide que sean adquiridos a trav3s de declaraci3n ordinaria de pertenencia.

3.1.4. Finalmente, alude a la estructuraci3n de un defecto sustantivo, pues con base en los dos anteriores puntos, desde su perspectiva resulta claro que la autoridad judicial demandada aplic3 normas que no regulaban el acceso a la propiedad del inmueble en litigio.

3.1.5. De esta manera, para la entidad el hecho de no haber considerado que el predio El Gavan eran un bald3o es constitutivo de una vulneraci3n de su derecho al debido proceso, pues al ser esta instituci3n la encargada de velar por el dominio y la salvaguarda de estos bienes, deb3a ser directamente vinculada al proceso ordinario de declaraci3n de pertenencia resuelto mediante la providencia objeto de controversia, por ser un extremo claramente interesado en las resultas del tr3mite judicial.

3.1.6. Solicitud. Con base en lo anterior, el accionante solicita se ampare el derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia: (i) se declare nulo de pleno derecho el proceso adelantado por el juzgado accionado, bajo el radicado 2012-00137 y (ii) se deje sin efectos la sentencia proferida el 23 de mayo de 2013.

3.2. Respuesta del accionado y los vinculados al trámite de la tutela

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) no se pronunció frente al escrito de tutela. Sin embargo, (i) mediante auto del 27 de enero de 2016 el Tribunal Superior del mismo distrito judicial, al admitir el recurso de amparo, resolvió vincular a la señora Bertha Fuentes Rodríguez, al curador ad litem de las personas indeterminadas demandadas dentro del proceso ordinario de declaración de pertenencia al que aquí se ha hecho mención, a la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria, y a la Registraduría de la Oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad de Yopal (Casanare);⁷ y (ii) en auto del 3 de agosto de 2016 el mismo Tribunal dispuso, además, la vinculación de la sociedad Comercializadora Sicomoro S.A.S.⁸ Por ello, a continuación se sintetizan las respuestas dadas por estas entidades y personas (naturales y jurídicas) a la acción de tutela objeto de estudio.

3.2.1. Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria

A través de escrito fechado el 1º de febrero de 2016, la representante de la institución vinculada, actuando como agente del Ministerio Público en asuntos Ambientales y Agrarios para el Departamento de Casanare, solicitó al juez constitucional conceder el amparo invocado por el Incoder, pues desde su perspectiva la autoridad judicial accionada incurrió en evasos de hecho al: (i) no cumplir su deber de recaudar oficiosamente el acervo probatorio que condujera a determinar la naturaleza jurídica del bien cuya titularidad estaba siendo controvertida en el proceso de declaración de pertenencia; (ii) desconocer la competencia de la entidad accionante para adelantar la clarificación de la propiedad, el deslinde y la recuperación de baldíos contenida en la Ley 160 de 1994; y (iii) no vincular al instituto mencionado dentro del trámite ordinario, pese a ser el único que en nuestro ordenamiento cuenta con facultades para definir si el inmueble objeto de litigio es o no un bien baldío.

3.2.2. Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal “Casanare

La registradora de instrumentos públicos de la oficina vinculada, al pronunciarse sobre la acción de tutela de la referencia, expuso que la sentencia proferida el 23 de mayo de 2013 por parte del juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal, dentro del proceso de declaración de pertenencia promovido por Bertha Fuentes Rodríguez y que concedió la prescripción adquisitiva en favor de la demandante, fue inscrita por dicha institución en un nuevo folio de matrícula inmobiliaria al que le correspondió el número 106768. Asimismo, indicó que tal actuación administrativa estuvo motivada estrictamente por lo dispuesto en la providencia antes mencionada y que para la fecha en que ello ocurrió no se había proferido la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional,⁹ ni las instrucciones conjuntas adoptadas por el gerente general del Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro para dar cumplimiento a las órdenes del Alto Tribunal.

3.2.3. Bertha Fuentes Rodríguez

A través de apoderado, la demandante dentro del proceso civil que terminó³ con la sentencia controvertida en la acción de tutela de la referencia se opuso a la prosperidad del amparo, pues desde su perspectiva: (i) no se cumple el requisito de inmediatez; (ii) la providencia contra la que se ejerce el mecanismo constitucional ya ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional; (iii) el accionante omitió³ agotar los medios ordinarios y extraordinarios de defensa para rebatir la sentencia cuestionada; y (iv) no es un tema de estricta relevancia constitucional.

3.2.4. Comercializadora Sicomoro S.A.S.

Mediante apoderado, la sociedad comercial "actual titular del derecho de dominio sobre el predio "El Gavan" solicit3 negar la acci3n de tutela, porque en su criterio: (i) el Incoder no ejerci3 el recurso extraordinario de revisi3n en la jurisdicci3n ordinaria; (ii) no es cierto que se haya constituido un defecto org3nico, pues el inmueble en cuesti3n deb3a ser presumido como susceptible de prescripci3n com3n, comoquiera que el art3culo 2Â° de la Ley 4Âª de 197310 dispone que "se presume que no son bald3os, sino de propiedad privada, los fundos pose3dos por particulares"; (iii) el accionante desconoce que la seã±ora Bertha Fuentes Rodr3guez hizo posesi3n pac3fica e ininterrumpida del predio "El Gavan" desde hace m3is de 40 aã±os, a trav3s de la construcci3n de mejoras, mantenimiento de cercas y explotaci3n de ganader3a vacuna y equina, as3 como el cultivo

de árboles frutales, maderables y ornamentales; (iv) la sola inexistencia de antecedentes registrales no da cuenta de la naturaleza del bien, por lo que no haber concluido que se trataba de un baldío no es suficiente para la prosperidad del amparo.

4. Decisiones de tutela objeto de revisión

4.1. Decisión de primera instancia: la Sala Ánica del Tribunal Superior de Yopal (Casanare), en sentencia del 12 de agosto de 2016, decidió “negar por improcedente” la acción de tutela de la referencia, luego de considerar que aunque la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional estudia la procedencia de casos similares al que aquí se analiza, es necesario dar preeminencia al criterio adoptado en un sentido contrario por parte de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que dispuso, al resolver en la sentencia STC1776-2016 del 16 de febrero de 2016 una acción de tutela asimilable a la ahora analizada, que este tipo de controversias hacen improcedente el recurso de amparo, pues impera la necesidad de agotar el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia que dio por finalizada la declaración de pertenencia respectiva.

4.2. Decisión de segunda instancia: en conocimiento de la impugnación presentada por el Incoder contra la sentencia de primer grado, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 16 de noviembre de 2016, resolvió “confirmar” el fallo impugnado, por estimar que la acción de tutela en este caso no cumple con el requisito de subsidiariedad porque la entidad accionante: (i) cuenta con el recurso extraordinario de revisión para hacer exigible las pretensiones formuladas en el mecanismo de amparo; (ii) tiene la posibilidad de iniciar la actuación administrativa tendente a la clarificación de la propiedad y recuperación del predio alegado como baldío; (iii) dispone de los recursos de reposición y los propios de la vía administrativa para rebatir el acto administrativo que decida de fondo las etapas de clarificación y recuperación del predio; y (iv) puede formular la acción de revisión ante el Consejo de Estado, contra el acto que se refiera a dichas etapas.

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en

concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.¹¹

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

La Sala Primera de Revisión estudia la acción de tutela formulada por el Incoder contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), en la que se controvierte la providencia judicial que, en virtud de un proceso civil ordinario, declaró la pertenencia de un bien rural en favor de un particular, sin que se estudiara, según el accionante, la naturaleza jurídica del mismo y en ese sentido se dejara de tener en cuenta que el predio correspondía a un baldío cuyo dominio está en cabeza de la nación colombiana, razón por la cual se le debía vincular al trámite judicial y de esta forma garantizar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, la entidad accionante es la encargada exclusiva de clarificar la propiedad de este tipo de terrenos y de definir su recuperación, para posterior adjudicación.

Con base en lo expuesto, corresponde a la Sala Primera de Revisión ocuparse de resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una autoridad judicial (Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal – Casanare) el derecho fundamental al debido proceso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural “Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT), al haber proferido una sentencia en la que resuelve una demanda civil ordinaria de declaración de pertenencia de un inmueble rural (‘El Gavan’), disponiendo que éste es propiedad de la demandante (Bertha Fuentes Rodríguez) por configurarse los requisitos de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, sin valorar algunos elementos probatorios disponibles en el expediente (como la inexistencia de antecedentes registrales) o desplegar sus facultades oficiosas para determinar la naturaleza jurídica del bien, y de esta forma garantizar que, tratándose de un predio baldío, no era posible resolver su propiedad a través del procedimiento ordinario, sino que era necesario vincular a la entidad accionante, en tanto institución competente para clarificar, recuperar y adjudicar tal inmueble?

Con el fin de resolver el interrogante planteado, la Sala examinará si la acción de tutela es procedente para controvertir la providencia judicial acusada, y posteriormente, de cumplirse los requisitos generales de procedibilidad, verificará si efectivamente con la sentencia controvertida se incurrió en algún defecto constitucionalmente relevante.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Si bien desde sus inicios esta Corporación se ha ocupado de estudiar y desarrollar la procedencia del recurso de amparo contra providencias judiciales,¹² ha sido a partir de la sentencia C-590 de 2005¹³ en la que se estudió una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 185 (parcial)¹⁴ de la Ley 906 de 2004¹⁵ que la Corte Constitucional ha consolidado los presupuestos de procedencia de estas acciones de tutela, de tal forma que hoy se habla de, por un lado, los “requisitos generales” de procedibilidad, de cuya superación depende un pronunciamiento de fondo por parte del juez constitucional, y por otro, las “causales especiales”, que a su vez dan lugar a determinar la vulneración de los derechos fundamentales con ocasión de la decisión judicial objeto de controversia en cada caso concreto.

En relación con los “requisitos generales de procedibilidad”, se ha dicho que deben concurrir las siguientes condiciones:¹⁶ (i) que la cuestión discutida sea de relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) que cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta sea decisiva o determinante en la sentencia que se controvierte y afecta los derechos fundamentales del actor; (v) que la parte accionante identifique razonablemente los hechos generadores de la vulneración y los hubiere alegado en el proceso judicial, siempre que sea posible; (vi) que no se trate de tutela contra sentencia de tutela.

Frente a los “requisitos o causales especiales de procedibilidad”,¹⁷ la Corte ha aclarado que el caso concreto debe presentar por lo menos uno de los siguientes defectos o vicios, los cuales, se advierte, integran verdaderos escenarios de potencial conculcación, por lo que, pese a tener una denominación jurisprudencial de “causales”, lo cierto es que no constituyen reglas taxativas de aplicación rígida: (i) defecto orgánico;¹⁸ (ii) defecto procedimental absoluto;¹⁹ (iii) defecto fáctico;²⁰ (iv) defecto material o sustantivo;²¹ (v) error inducido;²² (vi) decisión sin motivación;²³ (vii) desconocimiento del precedente;²⁴ (viii) violación directa de la Constitución.

De conformidad con lo anterior, a continuación la Sala se ocupará de determinar si en el caso objeto de estudio se cumplen con los requisitos generales de procedibilidad de la

acción de tutela contra la providencia objeto de controversia. De ser así, se dispondrá a establecer si el operador judicial accionado incurrió en alguna de las causales especiales antes aludidas y si, como consecuencia de ello, vulneró los derechos fundamentales invocados por el accionante.

4. La acción de tutela promovida por el Incoder, contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), cumple los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales

(i) Relevancia constitucional de la controversia

El asunto que enmarca la acción de tutela objeto de estudio se dirige, básicamente, a considerar y determinar la naturaleza jurídica de un predio, en virtud de un proceso judicial en el que se discute la titularidad por prescripción adquisitiva de dominio de un bien sobre el cual el Incoder afirma ser un baldío, y por tanto pertenecer a la nación.

Bajo ese panorama, para la Sala no hay duda de la relevancia constitucional que presenta esta acción de tutela, pues, como lo ha advertido esta Corporación en reiteradas oportunidades,²⁵ el reconocimiento y existencia de los predios baldíos en Colombia tiene un fundamento constitucional claro, relacionado con la materialización de los principios de función social de la propiedad y acceso progresivo a ésta por parte de los trabajadores agrarios, de conformidad con lo dispuesto, esencialmente, el artículo 64 de la Carta Política.²⁶

De esta forma, está en discusión la aparente salvaguarda de un inmueble que, según lo manifestado por la entidad accionante, se trata de un bien del que la nación es su titular, por lo que, sin entrar a pronunciarse sobre el fondo o aspecto sustancial de la controversia, en este punto la Sala encuentra de la mayor relevancia constitucional aludir, en caso de tornarse procedente el recurso de amparo, a la reiterada jurisprudencia constitucional que da cuenta de: (i) la necesidad de adelantar la vinculación procesal de la entidad accionante dentro de un trámite ordinario de pertenencia en el que se debate la propiedad de un predio cuya naturaleza, aparentemente, corresponde a la de un baldío; (ii) los deberes de las autoridades judiciales e inmobiliarias en relación con la definición y los límites de las declaraciones ordinarias de pertenencia realizadas frente a terrenos con las características antes aludidas; y (iii) el carácter particular de este tipo de inmuebles así como su

consecuente sometimiento a un régimen especial de acceso a su propiedad.

Lo anterior se encuentra constitucionalmente soportado en la preponderancia que esta Corporación ha reconocido a la protección de los bienes baldíos y su necesaria clarificación, recuperación y consecuente adjudicación, en búsqueda de lograr la urgente materialización de la finalidad constitucional asignada a estos territorios, tal como ha sido desarrollado, fundamentalmente, a partir de la sentencia T-488 de 2014²⁷ y, entre otros, su auto de seguimiento A-040 de 2016.²⁸

Como último aspecto determinante de la relevancia constitucional del asunto, observa la Sala que, siendo los baldíos una tipología de bienes cuya naturaleza corresponde a la de los fiscales susceptibles de adjudicación, es claro que este caso integra un litigio que evidencia una supuesta urgencia de proteger el patrimonio público, cuya preponderancia se encuentra enmarcada por la primacía de lo económico y en ese sentido por la garantía del respeto del interés general por encima del particular, tal como en adelante se abordará; con mayor detalle, y que pone de presente al juez de tutela la necesidad de activar sus funciones constitucionales orientadas a salvaguardar la existencia de lo público cuando se advierta una potencial amenaza de detrimento.

(ii) No disponibilidad y agotamiento previo de los recursos ordinarios

Las decisiones de instancia tuvieron como fundamento para negar la solicitud de amparo el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, en razón a que “según se estableció especialmente en la decisión de segundo grado, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia” la entidad accionada contaba con los siguientes mecanismos: (i) recurso extraordinario de revisión contra la providencia controvertida; (ii) actuación administrativa tendente a la clarificación de la propiedad y recuperación del predio alegado como baldío; (iii) recursos de reposición y los propios de la vía administrativa para rebatir el acto administrativo que decida de fondo las etapas de clarificación y recuperación del predio; y (iv) acción de revisión ante el Consejo de Estado contra el acto que se refiera a estas etapas.

Al respecto, esta Sala observa que, contrario a lo establecido en la decisión de segunda instancia, en este caso el Incoder no contaba con mecanismo alguno, distinto a la acción de tutela, con el que pudiera pretender la salvaguarda de sus derechos fundamentales, en el

marco de las circunstancias fácticas descritas en la tutela por las razones que a continuación se exponen:

Frente al recurso extraordinario de revisión, esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la pretermisión de dicho requisito en asuntos estrictamente similares. En la reciente sentencia T-293 de 2016²⁹ (precedente directo y por tanto de rigurosa aplicación en este caso, como se verá con un mayor detalle al momento de resolver el fondo de la controversia), se dijo que en situaciones como la de la referencia el mencionado medio judicial extraordinario no se encuentra dotado de idoneidad y eficacia para solucionar la problemática constitucional que enmarca a estas acciones de tutela, pues «dada la significativa relevancia que cobra el régimen de baldíos y lo que implica el tratamiento como privado de un bien que tiene la probabilidad de pertenecer a la Nación, se considera que la tutela es el mecanismo adecuado para dirimir conflictos como el aquí planteado».

En ese mismo sentido, debe insistirse³⁰ en que la procedencia del recurso de amparo, enmarcado por circunstancias como las del asunto bajo estudio, se torna como el verdadero mecanismo disponible para pronunciarse judicialmente sobre la vulneración alegada por la entidad encargada de salvaguardar y gestionar la finalidad jurídica de los inmuebles baldíos, pues en últimas lo que se pone de presente con este tipo de actuaciones es la urgencia de proteger el patrimonio público, cuya destinación está siendo sometida a un inminente riesgo por estarse, presuntamente, otorgando su titularidad por vías no dispuestas en nuestro ordenamiento para tal propósito, como lo es el adelantamiento de procesos ordinarios de declaración de pertenencia y su finalización con el reconocimiento de la propiedad, en favor de particulares, de los bienes fiscales susceptibles de adjudicación.

Además, para esta Sala la exigibilidad del previo agotamiento del recurso extraordinario de revisión en el caso concreto no constituye un presupuesto que deba ser antepuesto para establecer la improcedencia de la tutela, pues en nuestro ordenamiento jurídico no hay certeza frente a la viabilidad procesal para ejercer este mecanismo y ventilar los aparentes yerros acusados en la solicitud de amparo. Una muestra de ello es la disparidad de criterios que al respecto existe al interior de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (máximo órgano de la jurisdicción ordinaria) y que se hace evidente en las sendas disidencias manifestadas por tres de los siete integrantes de la Sala que decidió, en

segunda instancia, la acción de tutela de la referencia. En estos salvamentos de voto se dijo, en lo pertinente, que el recurso mencionado no está llamado a prosperar, pues desde su perspectiva el Incoder no cuenta con la calidad de parte procesal dentro de los procesos de declaración de pertenencia y por tanto no está legitimado para adelantar el medio extraordinario, inexistiendo así la subsidiariedad defendida por la mayoría de sus colegas en la resolución de la tutela.³¹

Sin entrar a valorar jurídicamente los argumentos expuestos por los magistrados disidentes, lo cierto es que ante la falta de certeza abstracta de la idoneidad si quiera formal (en términos de su procedencia) que tendrá el recurso extraordinario de revisión, claramente la interposición del mismo en este caso debe ceder frente a la procedibilidad de la acción de amparo, pues, como se advirtió en precedencia, la importancia constitucional aunada a la potencial vulneración de los derechos fundamentales de la entidad accionante, en punto esencialmente de la urgente protección de los bienes públicos y por tanto de la preeminencia del interés general, impone al juez de tutela invalidar el sometimiento de la solución de estos asuntos al agotamiento de un recurso carente de la certeza a la que se ha hecho alusión.

A esto se a na el hecho de que el caso objeto de estudio no se encuentra subsumido, en razón del tiempo, dentro las reglas procesales dispuestas en el Código General del Proceso,³² en cuyo artículo 375 (numeral 9, inciso 2) se refiere a la obligación de los jueces ordinarios de vincular al Incoder a los procesos ordinarios de declaración de pertenencia. Por el contrario, le es aplicable la normatividad dispuesta en el Código de Procedimiento Civil,³³ en el que no se hace alusión alguna a la participación del Instituto bajo referencia dentro de este tipo de trámites judiciales.

Todo lo anterior máxime si se tiene en cuenta que, como lo ha advertido esta Corporación desde la sentencia T-488 de 2014,³⁴ en Colombia existe una grave problem tica institucional y social en torno a las tierras bald as , reflejada en la ausencia de clarificación y recuperación de estos bienes. Esta situación comporta una verdadera alerta para las autoridades del Estado, dirigida a propender por la superación de dicha problemática, a lo que los jueces constitucionales no pueden ser ajenos.³⁵

Habiendo aclarado la inidoneidad del recurso extraordinario de revisión, para esta Sala no

son de recibo las razones adicionales esgrimidas por el ad quem respecto a la superación de la subsidiariedad, pues con éstas se desconoce que el requisito general de procedencia relativo al «previo agotamiento de los recursos ordinarios» se refiere estrictamente a los medios con que el accionante dispone para controvertir la providencia a que se refiere el recurso de amparo. En ese sentido, para la Sala es indudable que las actuaciones administrativas dirigidas a clarificar y recuperar los predios baldíos por parte del Incoder de ninguna manera pueden estar dirigidas a cuestionar o dejar sin efectos una sentencia proferida con ocasión de una declaración ordinaria de pertenencia, siendo esto último el objeto de la acción de tutela bajo estudio, y tornándose, entonces, inadmisibile la imposición del adelantamiento de tales instrumentos jurídicos como fórmula para declarar improcedente la solicitud de protección aquí analizada.

(iii) Inmediatez

Aunque la señora Bertha Fuentes Rodríguez, en respuesta a la acción de tutela, se alía que ésta presentaba problemas de inmediatez por haberse promovido el 25 de enero de 2016, pese a que la sentencia controvertida fue proferida el 23 de mayo de 2013, para la Sala tal afirmación no conduce al incumplimiento del requisito de inmediatez, dadas las particularidades que presenta el caso concreto, porque:

a) Sin que hubiese sido vinculado o informado del adelantamiento del proceso ordinario de declaración de pertenencia, o de la sentencia que lo dio por terminado, el Incoder conoció de esta última por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro, a través del estudio registral de títulos adelantado por dicha entidad sobre el predio «El Gavan», diligenciado en el mes de septiembre del año 2015.³⁶ Por ello, teniendo en cuenta que entre esa fecha y el momento en el que se promovió el recurso de amparo transcurrieron apenas cuatro meses, es claro que se trata de un lapso razonable para controvertir, a través del ejercicio de la acción de tutela, el fallo de declaración de pertenencia.

b) Adicionalmente, no puede perderse de vista que, en tratándose de la potencial protección de bienes públicos, como lo son los fiscales adjudicables, ciertamente el juez constitucional se encuentra en el deber de dar primacía a la garantía de lo sustancial y de esta forma considerar que la naturaleza imprescriptible e inalienable de la propiedad pública impone la necesidad de su protección, de tal forma que debe propenderse por la

salvaguarda de su integridad y fortalecimiento, siempre bajo el estricto gobierno de la supremacía del interés general sobre el particular. Este criterio constitucional permite establecer que cuando una entidad del Estado advierta en una acción de tutela la posible afectación a bienes públicos, la autoridad judicial, al momento de analizar la superación de la inmediatez, debe presuponer que la imposición de términos o límites temporales para el ejercicio del mecanismo de amparo es abiertamente inadmisibles, en razón de la naturaleza jurídica del patrimonio estatal y el incontrovertible quebrantamiento del interés colectivo.³⁷

c) Lo anterior se robustece si se considera que las consecuencias derivadas de una decisión judicial que declara la pertenencia de un predio señalado como presuntamente baldío, en favor de un particular, naturalmente están dotadas de un carácter permanente, por lo que debe partirse de que el presupuesto de la inmediatez en estos casos se encuentra agotado por tratarse de una potencial afectación continua del patrimonio público.

(iv) Que se trate de una irregularidad procesal decisiva o determinante en la sentencia que se controvierte

El vicio en el que, según la entidad accionante, incurrió el operador judicial al proferir la sentencia controvertida, relacionado en lo fundamental con una indebida valoración de la naturaleza jurídica del predio objeto de declaración de pertenencia, dio lugar a que se fallara, inclusive y en perspectiva del peticionario, con base en defectos de tipo fáctico y orgánico. En su criterio, si no se hubiera incurrido estos supuestos yerros, los resultados del proceso no hubiesen sido las mismas y muy seguramente éste hubiese desencadenado en, por lo menos, una falta de competencia de la autoridad judicial accionada para resolver la propiedad del inmueble en disputa.

De acuerdo con las afirmaciones del actor y sin valorar el fondo de las mismas, a juicio de la Sala el requisito general de procedencia de la tutela analizado se cumple en este caso, pues hay claridad sobre las razones por las que el actor estima que los defectos expuestos en la solicitud de amparo fueron decisivos para determinar el sentido de la providencia acusada en sede de tutela.

(v) Identificación razonable de los hechos generadores de las vulneraciones

Como se desprende de la exposición de los antecedentes, el Incoder presentó de forma inteligible los hechos que, desde su parecer, son constitutivos de la vulneración alegada. En ese sentido, indicó que en el curso del proceso ordinario de declaración de pertenencia no se le vinculó o informó del mismo, así como tampoco se estudió la naturaleza jurídica del predio, de tal forma que dejó de considerarse que este bien, aparentemente, le pertenecía a la nación. Por ello, el actor identificó y sustentó de forma razonable que la sentencia en la que se declaró que del inmueble era dueño el particular demandante incurrió en: un defecto fáctico, por no tener en cuenta los elementos de prueba obrantes en el expediente y que condujeron a identificar el carácter imprescriptible del terreno; otro de tipo orgánico, por ignorar que no tenía competencia para definir la titularidad de un bien público; y finalmente uno sustantivo, por haber aplicado los requisitos de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, ignorando que este tipo de bienes no son susceptibles de ser sometidos al régimen común de propiedad. Estos planteamientos, como lo indicó el actor, no pudieron ser ventilados en el curso del proceso, pues precisamente su falta de conocimiento del asunto es lo que da lugar, en parte, a la interposición del recurso de amparo.

(vi) No es una tutela contra sentencia de tutela

La providencia cuestionada no es una sentencia de tutela, sino una proferida en virtud de un proceso civil ordinario de declaración de pertenencia, contra la cual el Incoder no había instaurado acción de tutela con anticipación.

Con base en todo lo anterior, la acción de tutela de la referencia cumple con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por lo que, a continuación, la Sala Primera de Revisión entrará a examinar el fondo del asunto y en consecuencia solucionar el problema jurídico formulado.

5. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) incurrió en un defecto fáctico por no valorar los elementos de prueba obrantes en el expediente y no activar sus facultades oficiosas destinadas a identificar de forma efectiva la naturaleza jurídica del bien objeto de controversia en el proceso de declaración de pertenencia, de lo cual se deriva, además, la concurrencia de un defecto orgánico y otro sustantivo. “ Subsunción estricta del precedente constitucional directamente aplicable

Como se dijo con anterioridad, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre casos estrictamente similares al que aquí se estudia, de tal forma que es posible identificar un sólido desarrollo jurisprudencial al que se hará referencia a continuación, por ser constitutivo del precedente constitucional directamente aplicable en este caso.

Un punto de partida determinante para abordar el tratamiento que la jurisprudencia constitucional ha dado a las acciones de tutelas análogas a la de la referencia es la sentencia T-488 de 2014.³⁸ En ésta, la Sala Quinta de Revisión se pronunció frente a una solicitud de amparo promovida contra una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, por parte de un ciudadano al que, en virtud de una sentencia proferida dentro de un proceso ordinario de declaración de pertenencia, se le había reconocido la titularidad de un inmueble rural. Sin embargo, la entidad accionada se negó a inscribir en el folio respectivo el fallo mencionado, bajo el argumento según el cual el terreno de la controversia se trataba de un baldío y, contrario a lo dicho por el juez civil, el inmueble no era objeto de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Al resolver el caso, la Corporación estableció que “luego de encontrar procedente la solicitud de amparo y ordenar la vinculación de la autoridad judicial que decidió la declaración de pertenencia en favor del accionante” que, en primer lugar, el juzgado vinculado a la acción de tutela, al proferir la sentencia en que se decidió reconocerle a un particular la propiedad de un predio aparentemente baldío, había incurrido en dos errores que evidenciaban cómo dicha providencia contrariaba el orden constitucional, así:

a) Un defecto fáctico, pues pese a que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos accionada había manifestado en el curso del proceso ordinario que el predio en discusión no tenía antecedentes de titularidad de derechos reales y que la demanda había sido promovida contra “personas indeterminadas”, la autoridad judicial decidió conceder las pretensiones del demandante, ignorando que las anteriores circunstancias constituían verdaderos “indicios” que conducían razonablemente a, por lo menos, tener en cuenta que el inmueble, probablemente, podría corresponder a un baldío, cuya naturaleza imposibilitaba su adquisición por vía de prescripción civil, y por tanto encontrándose en el deber de desplegar sus funciones para determinar el carácter jurídico del bien, corriendo traslado del expediente al Incoder para que éste, en cumplimiento de sus funciones, adelantara la clarificación respectiva.

En ese sentido, la Sala de Revisi3n concluy3 que:

“[el juzgado] no solo valor3 las pruebas sobre la situaci3n jur3dica del predio (¶) con desconocimiento de las reglas de la sana cr3tica, sino que tambi3n omiti3 sus deberes oficiosos para la pr3ctica de las pruebas conducentes que determinaran si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripci3n. En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de tres vecinos y las observaciones de una inspecci3n judicial, para concluir que el accionante hab3a satisfecho los requisitos de posesi3n. Tales elementos probatorios, aunque reveladores sobre el ejercicio posesorio, ciertamente no son pertinentes ni conducentes para determinar la naturaleza jur3dica del predio a usucapir. El juez omiti3 entonces una prueba fundamental: solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio (¶), supuesto “sine qua non” para dar inicio al proceso de pertenencia”.

b) Desconocimiento del precedente y un defecto org3nico, porque, por un lado, el fallo adoptado en la jurisdicci3n ordinaria no tuvo en cuenta la reiterada jurisprudencia en la que se ha desarrollado la imprescriptibilidad de los bienes pertenecientes a la naci3n,³⁹ y por otro, el juez civil carec3a absolutamente de competencia para definir la titularidad del terreno en disputa, pues en nuestro ordenamiento “se3a la Sala” la 3nica instituci3n competente para adelantar los tr3mites de adjudicaci3n de las tierras bald3as es el Incoder, de conformidad con lo dispuesto en los art3culos 1240 y 6541 de la Ley 160 de 1994.⁴²

En segundo lugar, la Sala de Revisi3n se pronunci3 frente a la actuaci3n de la Oficina de Registro de Instrumentos P3blicos accionada, para determinar que dicha instituci3n no hab3a vulnerado derecho fundamental alguno al accionante y aclar3 que aun cuando exista una providencia judicial aparentemente susceptible de inclusi3n dentro de un folio de matr3cula inmobiliaria, si 3sta es contraria al orden constitucional o legal, como era evidente en el caso concreto por la concurrencia de los defectos a los que se ha hecho menci3n, el funcionario respectivo se encuentra en el deber de no adelantar el tr3mite respectivo, sin que ello constituya un acto trasgresor de la seguridad jur3dica, pues debe entenderse que dicho comportamiento administrativo est3 basado en la no observancia de una decisi3n judicial fundada en el error, negligencia o arbitrariedad. Como fundamento de ello, se determin3 que “la labor del registrador constituye un aut3ntico servicio p3blico que

demanda un comportamiento sigiloso. En esta medida, corresponde al funcionario realizar un examen del instrumento, tendiente a comprobar si reúne las exigencias formales de ley. Es por esta razón que uno de los principios fundamentales que sirve de base al sistema registral es el de la legalidad, según el cual «[s]olo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción» 43.

Al resolver el asunto particular se estableció que con la providencia judicial controvertida se había incurrido en dos defectos, uno fáctico y otro orgánico, constitutivos de una clara vulneración del debido proceso de la entidad accionante. El primero, porque aun cuando el operador jurídico accionado había decretado una inspección judicial, lo cierto es que no desplegó su oficiosidad para identificar de forma efectiva la naturaleza jurídica del bien, aun cuando disponía de indicios que claramente generaban incertidumbre frente a si podría tratarse o no de un terreno sujeto a régimen especial de adjudicación de baldíos, debiendo poner en conocimiento del accionante el trámite del proceso con el fin de adelantarse la respectiva clarificación del terreno.

El segundo, porque como consecuencia de no haber valorado de forma rigurosa el acervo indiciario disponible en el expediente ni desplegado diligentemente sus facultades oficiosas, y por tanto ante la incertidumbre sobre el carácter jurídico del inmueble en disputa, la autoridad accionada no contaba con elementos suficientes que lo dotaran de competencia para conocer de la demanda de declaración de pertenencia en referencia y mucho menos para otorgar la titularidad del predio en beneficio de un particular.⁴⁵

Finalmente, en las sentencias T-548 y T-549 de 2016,⁴⁶ la Sala Sexta de Revisión estudió dos acciones de tutela promovidas por el Incoder contra dos juzgados que decidieron acceder a las pretensiones formuladas en demandas civiles de declaración de pertenencia instauradas contra «personas indeterminadas», y por tanto declaró que los inmuebles rurales en discusión le pertenecían a los sujetos activos de los respectivos litigios, luego de hallar configurados los requisitos para decretar la prescripción adquisitiva de dominio sobre cada uno de estos predios.

En las acciones de tutela, el Incoder, en calidad de peticionario, manifestó que su derecho fundamental al debido proceso había sido trasgredido, debido a que, en ambos casos, las

autoridades judiciales accionadas prohirieron las sentencias controvertidas sin tener en cuenta que: (i) en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria no existían antecedentes registrales ni de titularidad de derechos reales sobre los bienes; y (ii) los operadores jurídicos contra los que se promovieron las solicitudes de amparo se encontraban en el deber de adelantar las gestiones judiciales tendentes a determinar la naturaleza jurídica de los inmuebles, para de esta forma, ante la ausencia de información inmobiliaria, presumir que probablemente se trataba de terrenos baldíos y por tanto correr traslado al Incoder, buscando adelantar la correspondiente clarificación.

Al resolver los casos concretos, la Sala Sexta de Revisión en las dos sentencias concluyó que los juzgados accionados, en efecto, habían vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionante, comoquiera que con las decisiones que concedieron las declaraciones ordinarias de pertenencia incurrieron en: (i) un defecto fáctico, no sólo por dejar de valorar los indicios derivados de la ausencia de antecedentes registrales, sino también por omitir sus deberes oficiosos para gestionar el acervo conducente para identificar la naturaleza del bien que, presuntamente, se trataba de un baldío y por tanto no susceptible de prescripción. Con base en ello, se dijo que los jueces accionados se encontraban en el deber de requerir al Incoder para obtener un concepto sobre la clarificación del inmueble, lo cual, según estableció la Sala, constituye un "presupuesto sine qua non para dar continuidad al proceso de pertenencia".

(ii) Un defecto orgánico, pues la falta de certidumbre frente a la naturaleza del bien objeto de controversia acarrea, necesariamente, la incertidumbre sobre si verdaderamente era un predio privado, lo cual "señaló la Sala" hace que no exista claridad sobre la competencia de las autoridades judiciales accionadas y por tanto se vulnere el debido proceso al resolver la propiedad de los inmuebles, estando potencialmente desconociendo que dicha labor est  asignada exclusivamente al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT).

(iii) Un defecto sustantivo, puesto que al ignorar la probable naturaleza de baldío que presentaba el bien, debía hacerse una lectura armónica del ordenamiento jurídico, de tal manera que se acatara: (a) el artículo 63 de la Constitución Política,⁴⁷ del cual se desprende la potestad constitucional asignada al legislador para determinar qué bienes del Estado tienen el carácter de imprescriptibilidad; (b) la Ley 160 de 1994, relativa al

regimen jurídico de los predios baldíos, en tanto bienes inalienables, especialmente lo dispuesto en el artículo 65 de dicho cuerpo normativo, en el que se asigna la competencia para definir la adjudicación de estos bienes al Incoder; y (c) la presunción de bien baldío que tienen estos predios dentro de un proceso de declaración de pertenencia, pues la Sala estableció que aun cuando el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 señala que se presume como bien privado aquellos explotados económicamente, el artículo 2 de la misma Ley señala que «se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior», por lo que de una lectura constitucional de esta aparente contraposición normativa se muestra con claridad que en aquellos casos en los que hay incertidumbre sobre la naturaleza del bien, pues se tiene duda de si es un bien privado o uno público, y por tanto del cumplimiento de los requisitos para adquirir su titularidad, la protección del patrimonio público y del interés general se sobrepone por sobre el particular, de tal forma que debe darse preeminencia, en caso de aparente conflicto, a la segunda de estas presunciones.

Con base en lo expuesto, en las precitadas sentencias se resolvió conceder el amparo del derecho fundamental al debido proceso en favor del Incoder, y como consecuencia se dispuso, entre otras: (i) declarar la nulidad de todo lo actuado dentro de los procesos ordinarios en virtud de los cuales emergieron las sentencias controvertidas; (ii) ordenar a la oficina de la Registraduría de Instrumentos Públicos respectiva eliminar la inscripción realizada en el folio de matrícula de los predios de la pertenencia declarada por las autoridades judiciales demandadas; y (iii) ordenar al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT) iniciar el proceso de clarificación de los inmuebles objeto de discusión, durante cuyo trámite no podrá ser perturbada la posesión/ocupación de quien se encuentre en los terrenos, manteniendo suspendidos los procesos judiciales de declaración de pertenencia hasta tanto este Instituto no determine si, en efecto, se trata de propiedades de la Nación.

Así, a partir de la pacífica línea jurisprudencial integrada por los precedentes estrictamente aplicables, dada su rigurosa similitud fáctica con el caso de la referencia, la Sala encuentra que en este caso el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal, efectivamente, vulneró el derecho al debido proceso del Incoder, por haber incurrido concomitantemente en los siguientes defectos:

(i) El defecto fáctico en el caso concreto

La jurisprudencia constitucional ha definido el defecto fáctico como aquel vicio que surge cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se fundamenta un juez para resolver determinado asunto es absolutamente inadecuado o insuficiente.⁴⁸ En ese sentido, no se trata de un simple error, pues éste debe ser ostensible y determinante para la decisión objeto de análisis.⁴⁹

En estudio de este tipo de defectos, la Sala Plena de la Corte, mediante sentencia SU-159 de 2002,⁵⁰ definió que «[s]i bien el juzgador goza de un amplio margen para valorar el material probatorio en el cual ha de fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica (arts. 187 C.P.C y 61 C.P.L)»,⁵¹ dicho poder jamás puede ejercerse de manera arbitraria; su actividad evaluativa probatoria implica, necesariamente, la adopción de criterios objetivos,⁵² no simplemente supuestos por el juez, racionales,⁵³ es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos,⁵⁴ esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas» (subraya fuera del texto).

Asimismo, esta Corporación ha fijado el alcance del defecto bajo estudio, identificando dos dimensiones en las que se puede manifestar: una positiva y otra negativa.⁵⁵ La primera, cuando el juez (i) acepta una prueba que es ilícita «ya sea por ilegal o inconstitucional»,⁵⁶ o (ii) da por probados supuestos de hecho, sin que exista prueba de los mismos.⁵⁷ La segunda dimensión se da en aquellos eventos en los que el operador judicial (i) ignora o no valora, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso;⁵⁸ (ii) decide sin el «apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión»;⁵⁹ o (iii) no decreta pruebas de oficio en los procedimientos que está legal y constitucionalmente obligado.⁶⁰

Para esta Sala el asunto bajo estudio se encuentra subsumido integralmente en la segunda dimensión, así:

El Juzgado accionado «ignora o no valora, injustificadamente, una realidad determinante en el desenlace del proceso», pues pese a contar, como lo enuncia en la providencia, con

el certificado inmobiliario de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no tuvo en cuenta la ausencia absoluta de antecedentes registrales o titulares de derechos reales sobre el predio, lo cual, como se ha reconocido por parte de esta Corporación de acuerdo con la exposición precedente, no sólo constituye un indicio para sospechar de la potencial pertenencia del inmueble a la nación, sino que integra un verdadero elemento determinante para el curso del proceso civil ordinario, pues de la no identificación certera de la naturaleza jurídica del predio se llega, inclusive, a cuestionar la competencia para conocer del asunto, tal como se vio en el recuento jurisprudencial antes descrito y como se analizará más adelante.

De esta forma, para la Sala el juez ordinario se encontraba obligado a considerar dos alertas fácticas que incorporan una clara duda razonable sobre el tipo de bien que está pretendiendo ser adquirido por un particular: en primer lugar, la carencia de antecedentes a la que se ha hecho mención, y en segundo lugar el hecho de estar dirigida contra personas indeterminadas, pues este último presupuesto no sólo lo hace estar obligado a poner en conocimiento del proceso a los civiles interesados, sino también al Estado en sí mismo, en procura de evitar a toda costa una afectación del patrimonio público a través de la indebida entrega de un bien fiscal susceptible de adjudicación. La falta de una juiciosa valoración de estas circunstancias, e inclusive la indiferencia del juez en relación con las mismas, impidió que el accionado si quiera considerara remotamente la posibilidad de que en sus manos estuviera el destino de una propiedad pública.

Esta situación se agrava cuando se encuentra que el accionado no decretó pruebas de oficio conducentes a establecer si el terreno objeto de declaración de pertenencia se trataba de un baldío. En este punto es importante tener en cuenta que, aunque en el proceso ordinario se decretaron y valoraron testimonios y se ordenó la realización de una inspección judicial, lo cierto es que estos medios de prueba nunca tuvieron por propósito descubrir la naturaleza jurídica de la propiedad, sino, únicamente, acreditar si la demandante cumplía o no los requisitos civiles para adquirir el dominio del bien por vía de la prescripción extraordinaria, sobre cuya aplicación el juez ni siquiera consideró duda alguna.

Contraria a la actitud asumida por el Juzgado, para esta Sala, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial antes expuesto, éste estaba constitucionalmente obligado a procurar la

prueba realmente conducente para la identificación de la naturaleza del bien a la que aquí se ha hecho alusión, cual es poner en conocimiento del Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT) el curso del proceso y esperar el informe de clarificación del predio, de cuyo resultado debió hacerse depender la declaratoria de pertenencia pretendida por la demandante, pues, inclusive, hoy el estatus constitucional del concepto de esta institución, dentro de los límites en los que existe duda sobre si en inmueble es de la nación, corresponde al de "presupuesto sine qua non", tal como ha sido señalado por esta Corporación y en los términos ya enunciados.

De acuerdo con lo dicho, el defecto fáctico en este caso se constituye en la principal causa de la violación del debido proceso del Incoder, en tanto institución encargada jurídicamente de salvaguardar, proteger y tramitar la clarificación, recuperación y adjudicación de los baldíos. La entidad de este yerro judicial es tal que, como lo ha reconocido esta Corte en las sentencias constitutivas del precedente constitucional vinculante, da lugar a la concomitancia de, por lo menos, un defecto orgánico y otro sustancial, como en adelante se explica.

(ii) El defecto orgánico en el caso concreto

Sin haberse identificado en debida forma la naturaleza jurídica del predio, antes de sentenciar su pertenencia en favor de un particular, es claro que el juez accionado profirió el fallo sin tener certeza sobre la competencia para decidir el asunto. Esto puesto que en nuestro ordenamiento los bienes baldíos están sometidos a un especialísimo tratamiento normativo, al punto que su adquisición, como se dijo en previos acápites considerativos, no está dada por la aplicación del régimen común, concerniente a, por ejemplo, la prescripción como modo directo para adquirir el dominio, sino que se encuentra sometida al trámite de la adjudicación, previo cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 160 de 1994, y de lo cual conoce, exclusivamente, el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT).⁶¹

Ante la incertidumbre que se cierne sobre la autorización jurídica con que contaba la autoridad judicial accionada para conocer del asunto, para la Sala no hay duda de que la lectura constitucionalmente admisible, en procura de proteger y respetar la relevancia que en nuestro ordenamiento presenta la salvaguarda de los bienes públicos, no conduce a otra

conclusión más que a establecer que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal no era competente para resolver las pretensiones formuladas por la señora Bertha Fuentes Rodríguez, por lo menos hasta tanto no se hubiese obtenido un pronunciamiento del Incoder dirigido a que el predio no pertenece a la nación.

(iii) El defecto sustantivo en el presente caso

Derivado de los defectos antes enunciados, en este caso concurre un evidente error sustantivo, cuya comprensión emerge de manera lógica si se observa que, como consecuencia de no haber tenido certeza sobre naturaleza jurídica del predio “El Gavan”, el Juzgado demandado se precipitó a aplicar de forma irreflexiva las disposiciones del Código Civil, relativas a la prescripción extraordinaria para adquirir el dominio de un bien, desconociendo que dada la potencialidad de que se tratara de un baldío, el inmueble no sólo era imprescriptible, tal como ha sido establecido por parte de esta Corporación y como se evidenció en la exposición jurisprudencial antes agotada, sino que debía estar sometido a un régimen jurídico especial y ciertamente distinto al común.

Así las cosas, hallándose configurada la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del Incoder, en los términos antes desarrollados, esta Sala revocará la sentencia proferida en segunda instancia por parte de la Sala Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), en la que se confirmó integralmente el fallo de primer grado, proferido por la Sala Ática de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal (Casanare), el doce (12) de agosto de dos mil dieciséis (2016); y en su lugar se amparará la garantía constitucional conculcada, para en consecuencia: (i) declarar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso civil de declaración de pertenencia con radicado No. 2012-00137, desde el auto admisorio de la demanda, y que terminó con la sentencia proferida el veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare); (ii) ordenar a la autoridad judicial accionada que disponga la suspensión del trámite de la demanda civil de declaración de pertenencia promovida por la señora Bertha Fuentes Rodríguez, hasta tanto no se obtenga el concepto del Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT) respecto de la naturaleza jurídica del predio “El Gavan”; (iii) ordenar al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT) que, en el término máximo de quince (15) días, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, inicie el procedimiento de

clarificaci3n sobre el inmueble “El Gavan”, cuyas resultas deber3n ser comunicadas de manera inmediata al Juzgado aqu3 accionado, lo cual en todo caso no podr3 tardar m3s de seis (6) meses contados a partir de la notificaci3n de esta sentencia; (iv) advertir al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT) que mientras no est3 finalizado el proceso de clarificaci3n, la posesi3n/ocupaci3n de quienes se encuentran en el predio no podr3 ser perturbada por parte de dicha instituci3n; y (v) ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos P3blicos de Yopal (Casanare) que, en el t3rmino m3ximo de dos (2) d3as siguiente a la notificaci3n de esta providencia, se suprima la inscripci3n realizada en el folio de matr3cula del predio “El Gavan” y que se llev3 a cabo en cumplimiento del fallo proferido el veintitr3s (23) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare).

5. Conclusiones

De acuerdo con la pac3fica l3nea jurisprudencial desarrollada por esta Corporaci3n,⁶² siempre que una autoridad judicial avoque conocimiento y resuelva una demanda ordinaria de declaraci3n de pertenencia: (i) contra personas indeterminadas, y (ii) sin registro de antecedentes registrales o inmobiliarios; 3sta deber3 presumir que el bien objeto de controversia corresponde a un bien bald3o, por lo que estar3 obligada a poner en conocimiento del proceso al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT) con el fin de obtener su concepto respecto de la naturaleza jur3dica del inmueble y, en caso de corresponder a un bien perteneciente a la naci3n, declararse incompetente para conocer del asunto, pues es labor exclusiva de esta entidad adelantar el tr3mite de adjudicaci3n y consecuente titulaci3n del respectivo inmueble, previa verificaci3n de los requisitos contenidos, especialmente, en la Ley 160 de 1994⁶³ y estudiados, entre otras, en la sentencia SU-426 de 2016.⁶⁴

En caso contrario, es decir que, pese a los dos presupuestos f3cticos antes enunciados, el operador judicial no s3lo avoque el conocimiento de la demanda ordinaria, sino que profiera sentencia en favor del demandante, sin tener certeza sobre la naturaleza jur3dica del inmueble, se entender3 que 3ste ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso del Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT), por incurrir en la concomitancia de por lo menos tres tipos de defectos, a saber: uno f3ctico en su dimensi3n negativa, otro org3nico y finalmente uno sustantivo, tal como ha sido subsumido en la resoluci3n de este

caso concreto.

III. DECISIÃO

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por parte de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), en la que se decidió confirmar integralmente el fallo de primer grado, proferido por la Sala Ánica de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal (Casanare), el doce (12) de agosto de dos mil dieciséis (2016) y en el que, a su vez, se resolvió “negar por improcedente” la acción de tutela promovida por el Incoder contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare). En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionante, con base en las consideraciones de esta providencia.

Segundo.- DECLARAR LA NULIDAD de todo lo actuado dentro del proceso civil de declaración de pertenencia con radicado No. 2012-00137, desde el auto admisorio de la demanda, y que terminó con la sentencia proferida el veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare).

Tercero.- ORDENAR al Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) que, en el término máximo de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, disponga la suspensión del trámite de la demanda civil de declaración de pertenencia promovida por la señora Bertha Fuentes Rodríguez, hasta tanto no se obtenga el concepto del Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT) respecto de la naturaleza jurídica del predio “El Gavan”, de lo cual se hará depender el reinicio del proceso ordinario.

Cuarto.- ORDENAR al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT) que, en el término máximo de quince (15) días, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, inicie el procedimiento de clarificación sobre el inmueble “El Gavan”,

cuyas resultas deberán ser comunicadas de manera inmediata al Juzgado aquí accionado, lo cual, en todo caso, no podrá tardar más de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Quinto.- ADVERTIR al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT) que mientras no esté finalizado el proceso de clarificación, la posesión/ocupación de quienes se encuentran en el predio “El Gavan” no podrá ser perturbada por parte de dicha institución.

Sexto.- ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal (Casanare) que, en el término máximo de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, suprima la inscripción realizada en el folio de matrícula del predio “El Gavan” y que se lleve a cabo en cumplimiento del fallo proferido el veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013) por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare).

Séptimo.- LÍBRESE por Secretaría de esta Corporación la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

ROCIO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (e)

ACLARACIÓN DE VOTO Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA T-231/17

Referencia: Expediente T-5.961.851

Acción de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural “Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT), contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare).

Magistrada ponente:

María Victoria Calle Correa

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corte, considero pertinente aclarar y salvar parcialmente mi voto en la decisión adoptada por la mayoría de la Sala de Revisión en la sentencia T-231 de 2017, con el fin de formular ciertas precisiones en torno al rol excepcional que debe cumplir el juez de tutela en la revisión de decisiones donde se interviene en procesos de pertenencia, dada la falta de certeza sobre la naturaleza jurídica de un bien como baldío.

1. En primer lugar, y en relación con la relevancia constitucional de la controversia, se vinculan los bienes baldíos como componente esencial del artículo 64 de la Carta Política. No comparto esta posición, pues considero que dicho artículo no tiene un significado unívoco y mucho menos tiene un mandato específico en relación con los bienes baldíos. Es el legislador, quien por medio de la ley (Ley 160/94) ha dispuesto que uno de los varios fines que cumplen los bienes baldíos es el de contribuir al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Estos bienes están sujetos a los fines del Estado, de donde se sigue que la reforma agraria es uno de ellos, no el único, y mucho menos, el que excluye a los demás. De lo anterior se desprende (i) que la vinculación con el artículo 64 de la Carta de los bienes baldíos se da por decisión del legislador, quien ha decidido usarlos primordialmente, mas

no exclusivamente, con fines de reforma agraria; y (ii) por ende, que la destinación de baldíos a fines de promoción de la propiedad campesina no es el fin exclusivo de los bienes baldíos.

1. En segundo lugar, considero que la Sala de Revisión debió considerar la facultad de oficio del juez de identificar y precisar la naturaleza del inmueble objeto de prescripción. En este sentido, ha debido el juez de tutela ordenar la vinculación del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras), al proceso de pertenencia que debe reiniciar, en lugar de supeditarlo indefinidamente, al hecho incierto de que la ANT logre acreditar o no la naturaleza del bien baldío. Si bien esta es una fórmula menos perjudicial que recurrir a la llamada "prueba diabólica", donde se transfiere al campesino de manera desproporcionada la carga de acreditar toda la cadena de propiedad del bien, también termina atentando contra el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de los que gozan los campesinos. Lo anterior, con mayor razón, cuando cada vez es más evidente la poca capacidad institucional de la ANT para actuar en estos casos.

1. Sobre la base de las anteriores razones, la Sala reitera la jurisprudencia constitucional dictada en la materia, de acuerdo con la cual se vulnera el derecho al debido proceso, por defecto fáctico, cuando la autoridad judicial, en el marco del proceso de pertenencia y frente a la duda sobre la calidad de bien a usucapir, omite decretar pruebas de oficio, como por ejemplo obtener el concepto especializado del INCODER, el cual ante la ausencia de antecedentes registrales resulta pertinente para desvirtuar la presunción de bien baldío.

1. Por lo anterior, considero que el proyecto debió hacer un análisis más profundo y detallado del defecto sustantivo, con el fin de dar certeza a ciencia cierta del régimen legal aplicable a la disputa objeto del presente recurso de amparo. En efecto, de acuerdo con la sentencia T-231 de 2017 "en este caso concurre un evidente error sustantivo, cuya comprensión emerge de manera lógica si se observa que, como consecuencia de no haber tenido certeza sobre naturaleza jurídica del predio "El Gavan", el Juzgado demandado

se precipitã³ a aplicar de forma irreflexiva las disposiciones del Cã³digo Civil, relativas a la prescripciã³n extraordinaria para adquirir el dominio de un bien, desconociendo que dada la potencialidad de que se tratara de un baldã³o, el inmueble no sã³lo era imprescriptible, tal como ha sido establecido por parte de esta Corporaciã³n y como se evidenciã³ en la exposiciã³n jurisprudencial antes agotada, sino que debã³a estar sometido a un rã³gimen jurã³dico especial y ciertamente distinto al comã³nã³.

1. En este punto, la sentencia de manera irreflexiva pasa por alto un debate complejo y que la Corte ha evadido de forma recurrente en su reciente jurisprudencia, como lo es analizar si el bien estã³ sujeto o no las disposiciones aã³n vigentes de la Ley 200 de 1936, en particular la presunciã³n de bien privado de su artã³culo 1ã³, las cuales pretendieron formalizar algunas propiedades rurales, especialmente, aquellas que los campesinos venã³an explotando econã³micamente. En este sentido, considero que el juez de tutela debiã³ analizar con mayor detalle cuã³l era el rã³gimen legal aplicable al bien objeto del proceso de pertenencia, para evitar aplicar de manera retrospectiva la Ley 160 de 1994, que seã³ala -desde su expediciã³n-, la imprescriptibilidad de los bienes baldã³os. Como se seã³ala sucintamente en los hechos, estã³ âœdemostrado la posesiã³n ininterrumpida y de buena fe por un lapso superior a 40 aã³os, el predio âœEl Gavanâœ le perteneciã³a a la demandanteâœ, hecho que fue desconocido sin mayor valoraciã³n por parte de la Sala de Revisiã³n.

En los tã³rminos anteriores dejo consignada mi aclaraciã³n y salvamento parcial de voto, respecto de la decisiã³n adoptada por la mayorã³a de la Sala de Revisiã³n.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

1 El proceso de la referencia fue seleccionado para su revisiã³n por la Sala de Selecciã³n Nã³mero Dos de la Corte Constitucional, mediante Auto del catorce (14) de febrero de dos mil diecisiete (2017), bajo el criterio complementario âœpreservaciã³n del interã³s

generalâ€¢, en el que, además, se decidió el reparto de su sustanciación a la Sala Primera de Revisión de esta Corporación.

2 Mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, en cumplimiento de lo dispuesto en el literal a del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y se fijó tanto su objeto como su estructura. Asimismo, mediante el Decreto 2365 de 2015 se dispuso la supresión del Incoder, y la respetiva sucesión procesal a la ANT.

4 Así lo describió el juez en la sentencia controvertida. Ver folio 29.

5 Ver folio 30.

6 â€œPor medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civilâ€¢.

7 Cfr. Folio. 49.

8 Ver folio 124.

9 MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

10 â€œPor la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1  de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposicionesâ€¢.

11 â€œPor el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Pol ticaâ€¢.

12 Ver, por ejemplo, las sentencias T-006 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, SV. José Gregorio Hernández Galindo; C-543 de 1992, MP. José Gregorio Hernández Galindo, SV. Ciro Angarita Bar n, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero; T-079 de 2003, MP. Jaime Araujo Rentería; T-231 de 1994, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1017 de 1999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-666 de 1996, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

13 MP. Jaime Córdoba Triviño.

14 Artículo 185: â€œArt culo 185. Decisión. Cuando la Corte aceptara como demostrada

alguna de las causales propuestas, dictar el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión. La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que este pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario proceder a dictar el fallo que corresponda. Cuando la Corte adopte el fallo, dentro del mismo lapso o a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes, citar a audiencia para lectura del mismo (el aparte subrayado fue contra el que se promovió la demanda de inconstitucionalidad estudiada en la sentencia C-590 de 2005).

15 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

16 Según lo establecido en la ya citada sentencia C-590 de 2005.

17 Siguiendo en cita de la sentencia C-590 de 2005.

18 Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

19 Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

20 Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

21 Son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

22 Cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

23 Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

24 Se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un

derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado

25 Ver principalmente las sentencias T-488 de 2014, MP. Jorge Iván Palacio Palacio y SU-426 de 2016, MP. María Victoria Calle Correa.

26 Artículo 64: «Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos».

27 MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

28 MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

30 Así se dijo en la precitada sentencia T-293 de 2016, ibídem.

31 Ver los salvamentos de voto de los magistrados Álvaro Fernando García Restrepo, Luis Alfonso Rico Puerta y Ariel Salazar Ramírez (folios 66 a 107 del tercer cuaderno).

32 Ley 1564 de 2012, «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones».

33 Decreto 1400 de 1970, «Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil».

34 MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

35 En la mencionada sentencia, la Sala Quinta de Revisión, previo a desarrollar la conclusión antes referida, señaló que la gestión de los bienes baldíos en Colombia presenta dos problemáticas que llevan al déficit institucional en la materia, por un lado, puso en evidencia una clara ausencia de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos, y por otro una excesiva concentración de las tierras. La Corte advirtió que la

indisponibilidad de un inventario de tierras baldías conduce a la apropiación indebida de las mismas por parte de sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria, sin posibilidades de ejercer auditoría alguna sobre la situación. Dadas estas circunstancias, la Sala dispuso medidas estructurales para superar la problemática evidenciada, ordenando, entre otras: (i) al Incoder la adopción de un plan en el que se diseñe el agotamiento en un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación; (ii) a la Superintendencia de Notariado y Registro la expedición de una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales, en las que se haga alusión a la imprescriptibilidad de los predios baldíos, a los supuestos de hechos que suelen dar cuenta de un bien de esta naturaleza, y se incorpore un protocolo de actuación institucional por parte de la entidad ante el conocimiento de casos que incorporen la discusión sobre este tipo de inmuebles; (iii) a la misma, la presentación de un informe consolidado sobre los terrenos que probablemente hayan sido adjudicados de forma irregular y cuyo registro se haya agotado en sus dependencias o seccionales, con remisión de copias a la Fiscalía General de la Nación y al Incoder; y a este último instituto, proceder con el agotamiento de los procedimientos destinados a la recuperación de los predios expuestos por la Superintendencia antes aludida.

36 Ver folios 24 y 25.

37 En la reciente sentencia T-548 de 2016, MP. Jorge Iván Palacio Palacio, la Sala Sexta de Revisión, al estudiar una acción de tutela promovida por el Incoder, contra una autoridad judicial, con base en condiciones fácticas especialmente similares a las del caso que aquí se estudia, se dijo que: «(el) requisito de inmediatez debe observarse con cierta flexibilidad en estos casos, ya que se busca la recuperación de bienes que son sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, por lo que la procedencia de la acción que garantiza su defensa debe analizarse de acuerdo a la naturaleza de estos».

38 “p. Cit.

39 Por ejemplo y especialmente las sentencias C-595 de 1995, MP. Carlos Gaviria Díaz; C-097 de 1996, MP. Carlos Gaviria Díaz; C-530 de 1996, MP. Jorge Arango Mejía.

40 Fundamentalmente el numeral 13, según el cual: «[s]on funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria: (el) 13. Administrar en nombre del Estado las tierras

baldíos de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

41 Artículo 65: «[L]a propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. || Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. || La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio. || Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento. || No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país se establece la Junta Directiva.

42 «Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones».

43 Artículo 3 de la Ley 1579 de 2012, «[p]or la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones».

44 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

45 En ese mismo sentido se pronunció la Sala Sexta de Revisión en la sentencia T-461 de 2016, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

46 MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

47 Artículo 63. «[l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

48 Ver, entre otras, sentencia T-567 de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-972 de 2007, T-1100 de 2008, MP. Humberto Antonio Sierra Porto; T-077 de 2009, MP. Clara Inés Vargas Hernández; SU-400 de 2012, MP. Adriana Guillón Arango; SU-195 de 2012 y SU-515 de 2013, MP. Jorge Iván Palacio Palacio; SU-949 de 2014, MP. María Victoria Calle Correa; SU-416 de 2015, MP. Alberto Rojas Ríos.

49 Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia SU-159 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

50 MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta postura se ha convertido en un claro criterio jurisprudencial. Al respecto, pueden verse, entre otras, las sentencias T-780 de 2002, MP. Jaime Araujo Rentería; SU-1159 de 2003 y T-039 de 2005, MP. Manuel José Cepeda Espinosa; T-109 de 2005, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-489 de 2005, MP. Álvaro Tafur Galvis; T-639 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño; T-808 de 2006, MP. Manuel José Cepeda Espinosa; T-358 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1078 de 2008, MP. Jaime Araujo Rentería; T-599 de 2009 y T-763 de 2010, MP. Juan Carlos Henao Pérez.

51 Sentencia T-442 de 1994 MP. Antonio Barrera Carbonell.

52 Sentencia SU-1300 de 2001 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. La Corte encontró perfectamente razonable la valoración de las pruebas que hizo el Juez Regional en la sentencia anticipada. El Juez no omitió ni ignoró prueba alguna, ni dio por probado un hecho sin fundamento objetivo. «El hecho de que el incremento patrimonial no justificado del procesado, se derivó de actividades delictivas se probó a través de la confesión de {varios testigos}, y de un conjunto concurrente de indicios, entre los cuales sobresale el hecho de que las cuentas en las cuales se consignaron la mayoría de los 23 cheques recibidos por el peticionario, fueron abiertas por él usando información falsa y las fotocopias de las cédulas de sus empleados que aparecían en los archivos de las empresas constructoras de la familia».

53 Sentencia T-442 de 1994 MP. Antonio Barrera Carbonell.

54 Sentencia T-538 de 1994 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa oportunidad se le concedió la tutela al peticionario por la indebida apreciación que hace el juez de la conducta asumida por una de las partes, que se atuvo a la interpretación que de unos términos hizo el secretario del juzgado, que le lleva a negarle la interposición de un recurso del que depende la suerte del proceso penal.

55 La estructuración de esta clasificación puede verse, entre otras, en las sentencias T- 654 de 2009, T-969 de 2009, T-589 de 2010, T-172 de 2012, T-178 de 2012, T-521 de 2012 y SU-636 de 2015, MP. María Victoria Calle Correa; T-386 de 2010, MP. Nilson Pinilla Pinilla; T-388 de 2011, MP. Jorge Iván Palacio Palacio; T-140 de 2012 y T-2013 de 2012 MP. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-226 de 2013, MP. Alexei Julio Estrada; SU-074 de 2014 y SU-774 de 2014, MP. Mauricio González Cuervo.

56 Ver sentencia T-233 de 2007, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

57 La sentencia SU-159 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, y con especial atención la T-479 de 2009, MP. María Victoria Calle Correa.

58 Sentencia T-442 de 1994, MP. Antonio Barrera Carbonell.

59 Este criterio fue estudiado desde la sentencia T-008 de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; sin embargo, respecto de decidir sin las pruebas suficientes, la Corte se pronunció en sentencia C-590 de 2005, MP. Jaime Cárdena Triviño.

60 Ver, entre otras, sentencia T-417 de 2008, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

61 Sobre los requisitos y presupuestos legales para ser beneficiario de la adjudicación de un predio baldío ver, especialmente, la sentencia SU-426 de 2016, MP. María Victoria Calle Correa.

62 Integrada esencialmente por las sentencias T-488 de 2014, MP. Jorge Iván Palacio Palacio; T-293 de 2016, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-461 de 2016, MP. Jorge Iván Palacio Palacio; T-548 de 2016, MP. Jorge Iván Palacio Palacio, y T-549 de 2016, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

63 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisici3n de tierras, se reforma el instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

64 MP. Mar3a Victoria Calle Correa.