

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN PROCESO DE PERTENENCIA RURAL/TERRENOS BALDIOS
ADJUDICABLES SOLO PUEDEN ADQUIRIRSE POR TITULO OTORGADO POR EL INCODER

ACTO DEL REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS QUE NEGO INSCRIPCION DE
SENTENCIA DE PERTENENCIA SOBRE PRESUNTO BIEN BALDIO

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Se ha aceptado procedencia
excepcional como mecanismo transitorio

Con el fin de analizar la afectación del derecho al debido proceso, la Corte ha hecho remisión a las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por tratarse de las formas más usuales de vulneración. No obstante, ha insistido en que siendo la jurisdicción contenciosa administrativa el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración, la procedencia de la acción de tutela resulta aún más excepcional que contra decisiones judiciales. En esta medida, el examen constitucional debe ser más estricto, en aras de evitar un uso abusivo del recurso de amparo contra decisiones administrativas que cuentan con su propio procedimiento de control judicial

CUMPLIMIENTO DE FALLOS JUDICIALES

El cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un auténtico derecho fundamental de carácter subjetivo. En este orden de ideas, la Corte ha señalado que la tutela es procedente cuando una autoridad pública o un particular se sustrae del cumplimiento de una decisión judicial de hacer (por ejemplo una orden de reintegro), en la medida en que se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia. No obstante, por regla general esta es improcedente cuando lo que se pretende es satisfacer obligaciones de dar (siempre y cuando no se evidencie un perjuicio irremediable), en la medida en que existen otros mecanismos idóneos para hacerlas efectivas (como por ejemplo un proceso ejecutivo)

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A BIENES BALDIOS

PROBLEMATICA INSTITUCIONAL Y SOCIAL EN TORNO A TIERRAS BALDIAS

CONJUNTO INSTITUCIONAL DISPUESTO PARA EL CUMPLIMIENTO DEL DESARROLLO RURAL Y EL ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA

FACULTADES EXTRA Y ULTRA PETITA EN TUTELA/LEGALIDAD DE SENTENCIA DE PERTENENCIA/VIA DE HECHO EN SENTENCIA DE PERTENENCIA/DEFECTO FACTICO EN SENTENCIA DE PERTENENCIA-No se valoró acertadamente el folio de matrícula inmobiliaria aportado/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por desconocimiento del precedente y defecto orgánico, al haberse adelantado proceso de pertenencia sobre bien baldío/DEFECTO FACTICO-Dimensión negativa y positiva

El principal yerro, que a su vez causa las demás inconsistencias del proceso de pertenencia, es un defecto fáctico. De acuerdo a la jurisprudencia, esta causal guarda relación con las “fallas en el fundamento probatorio” de la sentencia judicial atacada. Corresponde al juez constitucional establecer si al dictarse la providencia, el operador judicial desconoció “la realidad probatoria del proceso”. Para la Corte, el defecto fáctico puede darse tanto en una dimensión negativa como positiva. Desde la primera perspectiva, se reprocha la omisión del fallador en la “valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez”. La segunda aproximación “abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución”. En este caso concreto, la Corte encuentra que el Juzgado Promiscuo del Circuito recibió reporte de la Oficina de Instrumentos Públicos indicando que sobre el predio “El Lindanal” no figuraba persona alguna como titular de derechos reales. En este mismo sentido, el actor reconoció que la demanda se propuso contra personas indeterminadas. Pese a ello, el Juzgado promiscuo consideró que el bien objeto de la demanda es inmueble que “puede ser objeto de apropiación privada”. Así planteadas las cosas, careciendo de dueño reconocido el inmueble y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción. En este sentido, el concepto rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro correctamente explicó que ante tales elementos fácticos, lo procedente es correr traslado al Incoder para que se clarifique la naturaleza del inmueble. El Juzgado Promiscuo no solo valoró las pruebas sobre la situación jurídica del predio “El Lindanal” con desconocimiento de las reglas de la sana crítica, sino

que también omitió sus deberes oficiosos para la práctica de las pruebas conducentes que determinarían si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción. En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de tres vecinos y las observaciones de una inspección judicial, para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión. Tales elementos probatorios, aunque reveladores sobre el ejercicio posesorio, ciertamente no son pertinentes ni conducentes para determinar la naturaleza jurídica del predio a usucapir. El juez omitió entonces una prueba fundamental: solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio "El Lindanal", presupuesto sine qua non para dar inicio al proceso de pertenencia.

SENTENCIA DE PERTENENCIA EN QUE HUBO DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE Y DEFECTO ORGANICO

La sentencia proferida el 20 de noviembre de 2012 declaró que el accionante había adquirido el derecho real de dominio de un predio sobre el cual existen serios indicios de ser baldío. Tal decisión desconoce la jurisprudencia pacífica y reiterada no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional, sino de las otras altas Corporaciones de justicia que han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Finalmente, la actuación del juez se encajaría en un defecto orgánico, en tanto este carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer del asunto. Debe recordarse que la actuación judicial está enmarcada dentro de una competencia funcional y temporal, determinada, constitucional y legalmente, que de ser desbordada conlleva el desconocimiento del derecho al debido proceso. En este caso concreto, es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder, previo cumplimiento de los requisitos legales. Los procesos de pertenencia adelantados por los jueces civiles, por otra parte, no pueden iniciarse -también por expreso mandato del legislador- sobre bienes imprescriptibles

ACCION DE TUTELA CONTRA DECISION DE OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Caso en que el demandante no cumplió con el requisito de subsidiariedad

De entrada se advierte que el accionante no cumplió con el requisito de subsidiariedad. El carácter residual de la acción de tutela conlleva a que la misma solo sea procedente cuando

no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este caso concreto, el actor, pese a estar asesorado por un abogado y no haberse comprobado ser sujeto de especial protección constitucional, interpuso directamente acción de tutela contra la nota devolutiva. Obvió entonces, sin explicar siquiera por qué no eran idóneos, el recurso de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación ante el Director del Registro. Tampoco esgrimió la causación de un perjuicio irremediable con la decisión, ni se advierte de los hechos narrados por el accionante ningún motivo para pensar razonablemente en ello. Además, el Juzgado Promiscuo de Familia, al conceder el amparo, ninguna consideración hizo respecto a la excepcional procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto. Esta inconsistencia habría sido suficiente para declarar improcedente la solicitud impetrada por el accionante. No obstante, y por la relevancia del asunto para la protección del interés público y la correcta administración de justicia, esta Sala de Revisión estudiará el fondo del reclamo formulado.

LEGALIDAD DE ACTUACION DEL REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS

El yerro advertido por el registrador era evidente en tanto la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de registro inmobiliario, por lo cual era razonable pensar que se trataba de un bien baldío. De igual manera, en la nota devolutiva se advirtió que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores sino una simple expectativa, de acuerdo al marco legal vigente. Dicha argumentación fue presentada oportunamente por el registrador en el acto administrativo mediante el cual se opuso inicialmente al registro

ORDENES RESPECTO A LA CRISIS ESTATAL EN RELACION CON LOS BIENES BALDIOS DE LA NACION

Referencia: Expediente T-4.267.451

Acción de tutela interpuesta por Gerardo Escobar Niño contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare) y otros.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido, en única instancia, por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo (Casanare), en el expediente de tutela T-4.267.451.

I. ANTECEDENTES

Gerardo Escobar Niño interpuso acción de tutela contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare), al considerar vulnerados sus derechos al acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la confianza legítima, ante la negativa de la entidad demandada de inscribir la sentencia judicial que declaró a su favor la prescripción adquisitiva sobre un bien inmueble. Fundamenta su solicitud en los siguientes:

1. Hechos

1.1. El señor Escobar Niño, mediante apoderado judicial, relata que presentó demanda extraordinaria de pertenencia sobre el predio rural denominado “El Lindanal”, ubicado en la vereda “Jagüeyes” del municipio de San Luis de Palenque, departamento de Casanare, con un área de trece hectáreas, más seis mil seiscientos dieciocho punto cuarenta metros cuadrados (13 Hctas + 6618,40 m²)[1].

1.2. Asegura que la demanda fue admitida en forma legal, se hicieron los correspondientes emplazamientos de radio y prensa, así como una inspección ocular al predio. El trámite culminó con sentencia judicial proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) el 20 de noviembre de 2012. La parte resolutive declaró que el actor había adquirido el derecho real de dominio sobre el predio “El Lindanal” a través del modo de

prescripción adquisitiva extraordinaria o usucapión. En consecuencia, ordenó “la inscripción de la presente sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria que deberá ser abierto para tal efecto con la alinderación y denominación que del predio se ha consignado”[2].

1.3. No obstante lo anterior, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo, en Nota Devolutiva calendada el 24 de septiembre de 2013, manifestó que la sentencia no podía ser inscrita de acuerdo con lo dispuesto por el Nuevo Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012). Fundamentó su posición en que:

“[L]a propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo 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 solo existe una mera expectativa”[3].

1.4. El señor Escobar Niño considera que esta decisión es vulneradora de sus derechos constitucionales al debido proceso, el libre acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y a la confianza legítima. Es por esto que interpone acción de tutela para que el juez constitucional disponga el cumplimiento inmediato de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Orocué. Esgrime que la providencia en cuestión declaró en forma legal su dominio por prescripción extraordinaria y “en ninguna parte del proceso mencionado, se presentó oposición al trámite, que sustentara prohibición o restricción alguna, que justificara que el predio objeto de pertenencia no se pudiera declarar de esa forma”[4].

Aduce que la visión del Registrador seccional desconoció el significado teleológico de los bienes baldíos en el ordenamiento colombiano[5] y que si bien el Incoder es la entidad del Estado facultada para titular los predios rurales y baldíos con el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 160 de 1994, esta norma “jamás está prohibiendo expresamente que la jurisdicción ordinaria conozca de trámites de pertenencia que se adelantan ante los Jueces de la República, en virtud y en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1936”[6].

Junto con su escrito de tutela, anexó copia simple de la sentencia de fecha 20 de noviembre de 2012, que resolvió el proceso extraordinario de pertenencia, y copia simple de la nota devolutiva del 24 de septiembre de 2013, proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo.

2. Trámite procesal.

Mediante auto del 5 de noviembre de 2013[7], el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo admitió la tutela, notificó a la parte accionada y vinculó a la oficina seccional del Incoder y al Procurador Agrario de Casanare para que se pronunciaran, dentro de los tres días siguientes, sobre los hechos y las pretensiones alegadas.

3. Contestación de las entidades vinculadas.

3.1. El Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo solicitó negar el amparo. Destacó que la tutela no resulta procedente, en tanto el accionante no interpuso recursos de reposición ni de apelación contra el acto administrativo atacado, ni mucho menos acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En cuanto al fondo del asunto, puso de presente que el nuevo Estatuto Registral consagra expresamente el principio de legalidad, según el cual solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción. Al respecto explicó que:

“la negativa de registro de la providencia judicial, no depende del libre albedrío del funcionario de registro, sino que la decisión de negativa de este, esté sustentada en normas jurídicas, es decir que estos deben reunir los requisitos exigidos en las leyes para su registro, lo que a contrario sensu, constituirá acto arbitrario e ilegal con extralimitación de funciones y por lo mismo contraria a la Ley”[8].

Asimismo, reiteró que la entidad encargada de administrar y adjudicar los baldíos nacionales es el Incoder y es ella la que verifica qué bienes ostentan dicha calidad, hace la visita de inspección a inmuebles y notifica a las personas que puedan tener algún derecho sobre el inmueble. En este sentido, descartó la aplicación de la Ley 200 de 1936 que, por ser contraria a la Ley 160 de 1994, debe entenderse derogada implícitamente.

Junto con su escrito de contestación, el registrador allegó tres conceptos legales emitidos por entidades oficiales sobre el asunto, a partir de los cuales sustentó la decisión de no inscripción:

i. Superintendencia de Notariado y Registro. Consulta 3463 ante la Oficina Asesora Jurídica. 19 diciembre 2011[9].

ii. Superintendencia de Notariado y Registro. Concepto SNR-2012-EE-17372. Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Julio de 2012[10].

iii. Incoder. Radicado 20121104030. Directora Técnica de Baldíos. 1º de marzo de 2012[11].

3.2. La Procuradora 23 Judicial Ambiental y Agraria aseveró que el demandante tiene razón en sus pretensiones, “pero no porque de manera caprichosa el señor registrador esté omitiendo sus deberes o extralimitándose en sus funciones, sino simplemente en razón a la legalidad, obligatoriedad y certeza y seguridad jurídica que debe observarse por las decisiones judiciales”[12]. Sostuvo que a ningún funcionario del Estado ni a un particular le es dado omitir su cumplimiento, como quiera que darse pie a controversias acerca de la legalidad o no de una decisión judicial, provocaría inestabilidad. Advirtió que si el Registrador tenía una objeción legal respecto al contenido de la providencia, el camino apropiado para ventilarla era mediante una acción ante la jurisdicción contencioso administrativa.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

Al respecto expuso que el Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012, art. 56) ordena la matrícula de los bienes adjudicados en proceso de prescripción adquisitiva del dominio. Por ello concluyó:

“Es así que la obligación de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es cumplir la ley procediendo a abrir los folios de matrícula que corresponda, bien sea por orden del Incoder cuando profiere Resoluciones de Adjudicación o por sentencias judiciales cuando declara pertenencias como es el caso que nos ocupa.

De manera que se violan derechos fundamentales, no sólo el que se alega por el demandante, sino como el que quedó muy claramente explicado, cual es el derecho de igualdad en la aplicación de la ley que se traduce en el principio de seguridad jurídica”[14].

En consecuencia, ordenó al Registrador de Instrumentos Públicos Seccional Paz de Ariporo “proceder dentro del improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo a INSCRIBIR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué de fecha 20 de noviembre de 2012 y abrir el correspondiente Folio de Matrícula Inmobiliaria”[15].

III. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN.

1. Mediante auto del 23 de mayo de 2014[16], el Magistrado Sustanciador vinculó a este trámite de tutela al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Incoder (nivel Central), al Superintendente de Notariado y Registro, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en tanto que: (i) son las autoridades que eventualmente ostentarían una obligación primaria respecto de la satisfacción de los derechos fundamentales que se encuentran en discusión; (ii) la decisión que se tome podría involucrarlos directamente, y (iii) atendiendo a que el caso reviste interés público por tratarse de supuestos bienes baldíos de la Nación.

Además de vincular a las entidades mencionadas y correrles traslado de la acción de tutela y sus anexos para que se pronunciaran, se solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural así como al Incoder, responder: (i) ¿cuál es la naturaleza jurídica del bien objeto de discusión y si se puede considerar un terreno baldío? y (ii) ¿cuáles son las políticas públicas vigentes en relación con la asignación de bienes baldíos, particularmente en el departamento de Casanare?

A la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, se les solicitó informar: (i) ¿qué actividades específicas, dentro de sus competencias legales, adelantan con respecto a la correcta asignación de baldíos? y (ii) ¿si existe alguna directriz institucional al respecto? Por último, a la Superintendencia de Notariado y Registro se le preguntó si había adoptado alguna directiva de alcance nacional con respecto al registro e inscripción de terrenos baldíos.

Igualmente, se ordenó al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué que remitiera el expediente con radicación No. 852302044001-2011-0031, referente al proceso ordinario agrario de pertenencia iniciado por Gerardo Escobar Niño contra personas indeterminadas. Por último, teniendo en cuenta que al fallo de tutela de única instancia le hacía falta la página número dos, se requirió al Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo remitir copia completa de la sentencia dictada el 19 de noviembre de 2013.

Las respuestas allegadas a la Sala Quinta de Revisión fueron las siguientes:

1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)

En respuesta al auto de pruebas, el Incoder solicitó decretar la nulidad de todo lo actuado, incluido el proceso de declaración de pertenencia, en tanto no fue vinculado debidamente. Explicó que el artículo 10 del Decreto 3759 de 2009 radicó exclusivamente en la Oficina Asesora Jurídica la función de coordinar la atención de todos los procesos judiciales y extrajudiciales en los que fuese parte la entidad, así como la atención de acciones constitucionales. Así las cosas, “la única notificación válida y que surte efectos respecto de los trámites que implican representación judicial, es la que se realiza mediante la radicación del documento pertinente en la Av. El Dorado CAN, Calle 43 No. 57-41 en la ciudad de Bogotá D.C., o las que se remiten al correo electrónico juridica@incoder.gov.co publicado en la página web del Instituto y de administración exclusiva de la Oficina Asesora Jurídica”[17].

En relación con la procedibilidad de la acción de amparo en este caso concreto, señaló que el a quo no tuvo en cuenta que la Nota Devolutiva de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituye un acto administrativo y por tanto, puede ser objeto de debate en la vía gubernativa y en sede jurisdiccional, mediante la interposición de la demanda correspondiente (nulidad y restablecimiento del derecho).

Al abordar el fondo del problema jurídico sostuvo, con base en el Código de Procedimiento Civil y las definiciones contenidas en el Código Fiscal (Ley 110 de 1992), en especial sus artículos 44 y 61, que:

“el proceso de declaración de pertenencia no tiene el alcance de cambiar la naturaleza jurídica de un bien baldío, convirtiéndole de imprescriptible a prescriptible, con el solo

fundamento del numeral 5 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, tan solo abre la posibilidad de presentar demanda de pertenencia contra indeterminados sobre la base de la certificación del Registrador de Instrumentos Públicos en la que manifieste no conocer al propietario del predio sobre el cual versa la usucapión, pero sin que esto signifique que tales certificación y sentencia judicial tengan la virtualidad de privar al Estado de un Derecho que la Ley le reconoce"[18].

Para responder los interrogantes específicos formulados por esta Corporación, la Dirección Técnica de Baldíos remite concepto[19], de acuerdo al cual la base de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi identificó que el predio en el municipio de San Luis de Palenque (Casanare), con 9 hectáreas y 4000 metros cuadrados, no cuenta con matrícula inmobiliaria. Así las cosas, concluye que "si el predio en consulta no reporta folio de matrícula inmobiliaria se presume un baldío de la Nación, susceptible de adjudicación por el Incoder"[20].

Lo anterior, sumado a que el accionante tampoco se encontraba registrado en la base de datos como víctima del desplazamiento, conduce a la entidad a sostener que "existen argumentos mínimos para adelantar un estudio más detallado del predio y en su defecto, un proceso de clarificación de la propiedad, también de competencia exclusiva del Incoder, en atención a la evidencia sumaria que indica la claridad de baldío del predio objeto de estudio"[21].

Por último, el Instituto pone de presente que los procedimientos de titulación de baldíos en todo el país se adelantan conforme a los requerimientos y restricciones estipuladas en la Ley 160 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios, además de responder a criterios de priorización como microfocalización de territorios por desplazamiento forzado y el respeto por las áreas de explotación de recursos naturales no renovables. En todo caso, el escrito reconoce que a la fecha "[e]l Incoder no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación"[22].

2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El representante del Ministerio requiere ser desvinculado del presente trámite de tutela. Considera que la entidad no tiene competencia asignada en la ley para adoptar decisiones referidas a los hechos que dieron origen a la solicitud de amparo. Destaca que las funciones

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural están definidas de manera taxativa en el artículo 3º del Decreto 1985 de 2013 y que si bien existe un control tutelar por parte de este Ministerio sobre las entidades adscritas y vinculadas, “éste se encuentra destinado solamente a asegurar y constatar que las funciones que adquieren ellas por especialidad se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, sin tener facultad legal para extender su autoridad respecto de la autonomía administrativa y presupuestal de que gozan aquellas”[23].

3. Superintendencia de Notariado y Registro

En su escrito, el jefe de la oficina asesora jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro solicita se denieguen las súplicas de tutela, por no evidenciarse por parte de esa entidad ni de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Seccional de Paz de Ariporo, la violación de ningún derecho fundamental al accionante.

En primer lugar, advierte que en virtud de la autonomía de la que goza el registrador seccional, este puede disponer o no la inscripción de un documento contentivo de una decisión judicial. Para ello, efectúa un proceso de examen y calificación del acto sometido a inscripción, en el que analiza tanto aspectos formales como materiales:

“1- El examen del instrumento público tendiente a comprobar si reúne las exigencias formales de ley,

2- La calificación propiamente dicha, donde se aplica el derecho y se vigila el cumplimiento de los requisitos de fondo. Es, entonces, el examen jurídico mediante el cual se ordenan las inscripciones a que haya lugar en el folio de matrícula inmobiliaria que involucra el título, señalándolas específicamente con su orden de inscripción, el número de radicación, la clase de título a registrar, fecha y oficina de origen, e indicando la columna a que se refiere el acto y las personas que intervienen en él”[24].

Adicionalmente, el escrito de contestación presenta un conjunto de fundamentos legales, jurisprudenciales y doctrinarios, para defender la imprescriptibilidad de los bienes baldíos y la imposibilidad de registrar sentencias de prescripción adquisitiva sobre tales terrenos. Luego de lo cual concluye que:

2. No es viable el registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia de bienes inmuebles rurales que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y por tanto no tienen folio de matrícula inmobiliaria. Y ello porque en la labor de calificación, el Registrador debe hacer un examen jurídico del documento, acerca de la validez y eficacia, de los títulos presentados, observando que los mismos cumplan con los requisitos tanto de forma como de fondo, esta labor de calificación se apoya en el principio de legalidad, en virtud del cual los registradores deben analizar los documentos radicados, y establecer si son admisibles para registro, o rechazarlos para que se subsanen sus defectos”[25].

Argumenta que aunque exista una presunción según la cual no son baldíos los terrenos explotados económicamente[26], “es menester dentro del proceso que el juez como garante del patrimonio público, acopie las pruebas necesarias para establecer que no se trata de un terreno baldío de la Nación”[27]. El juez ordinario debe desplegar, en virtud de sus poderes oficiosos, un escrutinio probatorio suficiente que le permita auscultar la naturaleza jurídica de un terreno; más aún, cuando haya indicios de ser un bien baldío por no existir, por ejemplo, un propietario inscrito ni cadenas traslaticias del derecho de dominio que den fe del dominio privado.

Aterrizando al caso concreto, reprocha que en la sentencia de pertenencia el juez tuvo en cuenta pruebas que no son “idóneas para probar la naturaleza privada de los inmuebles, dado que la ley 160 de 1994 en su artículo 48 establece claramente que la propiedad privada se prueba con cadenas traslaticias del derecho de dominio con títulos debidamente inscritos o con títulos originarios otorgados por el Estado”[28]. Además, ni siquiera se corrió traslado al Procurador Agrario, lo cual resultaba forzoso como se evidencia de lectura de las copias de los oficios PAA-0266, 0269 de marzo de 2014 y 0287, 0288 de abril de 2014, dirigidos por la Procuradora 23 Judicial II a los jueces de la región.

4. Juzgado Promiscuo de Familia Paz de Ariporo.

Allegó copia completa del fallo de tutela proferido dentro del proceso de la referencia.

5. Contraloría General de la República

El Contralor Delegado para el Sector Agropecuario (E) sostuvo que las obligaciones de la entidad en nada se relacionan con los hechos y peticiones formuladas específicamente por

el actor en su escrito de tutela. Sin embargo, atendiendo a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder son sujetos de control a través de la Contraloría Delegada, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la aludida Resolución Orgánica 7325 de 2013, sometió a consideración de la Corte dos informes[29] relacionados con algunos hallazgos en la adjudicación y administración de los bienes baldíos en el país:

i- Informe de Actuación Especial (ACES) sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-. Actuación Especial sobre la Acumulación irregular de predios Baldíos en la Altillanura Colombiana (año 2012) No. 0068 de febrero de 2014. Documento que da cuenta del marco institucional para la administración de baldíos en Colombia, la gestión irregular de estos, el daño patrimonial al Estado y la acumulación irregular de predios de origen baldío en la altillanura. 120 folios.

ii- Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial (titulación de baldíos), Unidad Nacional de Tierras Rurales -UNAT-. 10 folios.

6. De acuerdo al informe presentado por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) no allegaron respuesta alguna[30].

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

De los antecedentes referidos, la Sala de Revisión encuentra que la acción de tutela gira en torno al cumplimiento del proceso de pertenencia rural iniciado por el señor Gerardo Escobar Niño, con el cual se hizo propietario del predio denominado “El Lindanal”, por haber venido ejerciendo posesión. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué falló a su favor y ordenó la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria. Sin embargo, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo no acató esta decisión, alegando

que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título otorgado por el Incoder.

Dicha negativa dio origen a la presente acción de tutela en la cual se invocaron los derechos fundamentales al debido proceso, la administración de justicia y la confianza legítima, la cual fue resuelta en única instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, concediendo el amparo. El a-quo consideró que la negativa del registrador seccional afectaba la igualdad en la aplicación de la ley que se traduce en el principio de seguridad jurídica.

En sede de revisión, el Incoder reprochó que no fue debidamente vinculado al proceso ordinario de pertenencia ni a la acción de tutela, pese a ser la entidad responsable de la administración y adjudicación de bienes baldíos. La Superintendencia de Notariado y Registro, por su parte, explicó por qué estas tierras no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva en el ordenamiento nacional y defendió la negativa del registrador seccional expresada a través de la nota devolutiva, como una expresa facultad legal.

Conforme a la demanda y a las contestaciones allegadas, la Sala Quinta de Revisión interpreta que la acción de tutela debe estudiar tanto el acto del registrador de instrumentos públicos que negó la inscripción del fallo judicial, como la sentencia de pertenencia sobre un presunto bien baldío, en tanto origen de la controversia legal suscitada. A partir de esto y atendiendo que el juez constitucional tiene la obligación de guardar la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241) y la facultad de fallar extra y ultra petita en materia de tutela para hacer prevalecer el derecho sustancial (art. 3 Decreto ley 2591 de 1991)[31], la Sala formula los siguientes problemas jurídicos:

- 1- ¿Trasgrede el ordenamiento constitucional y legal colombiano la declaración de prescripción adquisitiva que efectúe un juez sobre un terreno baldío a través de un proceso de pertenencia?
- 2- ¿Vulnera los derechos fundamentales a la debido proceso, la administración de justicia y la confianza legítima la negativa de una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a inscribir un fallo judicial que declare la pertenencia sobre un bien baldío?

Para dar respuesta a lo anterior, la Corte se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (i) la

procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el cumplimiento de los fallos judiciales; (iii) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos; (iv) la problemática institucional y social en torno a las tierras baldías; (v) el conjunto institucional dispuesto para el cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra; y finalmente, (vi) resolverá el caso concreto.

4. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia[32].

4.1. Desde los primeros pronunciamientos de esta Corporación[33], como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política de 1991 (art. 241), se ha venido señalando que la acción de tutela procede excepcionalmente contra providencias judiciales[34]. Esta postura descansa sobre un sólido fundamento normativo, los artículos 2 y 86 de la Carta que reconocen su procedencia cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, así como el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación de los Estados parte de proveer un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos.

La supremacía de la Constitución se traduce en la “omnipresencia”[35] del texto Superior en todas las áreas jurídicas y en la responsabilidad de las autoridades judiciales dentro de los procesos ordinarios, como primer escenario para asegurar la protección de los derechos fundamentales. Excepcionalmente, podrá el juez constitucional intervenir cuando advierta la trasgresión del mandato constitucional.

La Sala Plena de esta Corporación, mediante providencia C-543 de 1992, si bien declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto Ley 2591 de 1991, previó también la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales al afirmar lo siguiente:

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que

proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable (...) En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia” (Subrayado fuera del original).

No obstante, es evidente un desarrollo jurisprudencial sobre la materia. En un comienzo, la Corte Constitucional recurrió al concepto de la “vía de hecho”, definida como la actuación judicial absolutamente caprichosa o carente de cualquier fundamento jurídico. Posteriormente, el precedente se rediseñó para dar paso a los “criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales” e incluir aquellas situaciones en las que “si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales”[36]. Esta nueva aproximación fue sistematizada por la sentencia C-590 de 2005, mediante la cual la Corte explicó que el juez constitucional debe comenzar por verificar las condiciones generales de procedencia, entendidas como “aquellas cuya ocurrencia habilita al juez de tutela para adentrarse en el contenido de la providencia judicial que se impugna”[37]. Tales requisitos genéricos son:

“(i) si la problemática tiene relevancia constitucional; (ii) si han sido agotados todos los recursos o medios -ordinarios o extraordinarios- de defensa de los derechos, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable o que los recursos sean ineficaces en las circunstancias particulares del peticionario; (iii) si se cumple el requisito de la inmediatez (es decir, si se solicita el amparo pasado un tiempo razonable desde el hecho que originó la violación); (iv) si se trata de irregularidades procesales, que ellas hubieran tenido incidencia en la decisión cuestionada, salvo que de suyo afecten gravemente los derechos fundamentales; (v) si el actor identifica debidamente los hechos que originaron la violación, así como los derechos vulnerados y si -de haber sido posible- lo mencionó oportunamente en las instancias del proceso ordinario o contencioso; (vi) si la providencia impugnada no es una sentencia de tutela”[38].

A continuación, el juez de tutela podrá conceder el amparo solicitado si halla probada la ocurrencia de al menos una de las causales específicas de procedibilidad, que la Corte ha organizado de la siguiente forma[39]:

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

e. Error inducido, que se presenta 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.

f. Decisión sin motivación, que 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.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que 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.

h. Violación directa de la Constitución.

4.2. En lo que se refiere a la procedibilidad de la tutela contra actos administrativos, la Corte ha señalado como regla general que la solicitud de amparo no es el medio adecuado para controvertirlos, puesto que existen mecanismos administrativos y judiciales para lograrlo[40]. Sin embargo, ha aceptado su procedencia excepcional, al menos como mecanismo transitorio, cuando: "(i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no

resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable”[41].

En estos casos, con el fin de analizar la afectación del derecho al debido proceso, la Corte ha hecho remisión a las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por tratarse de las formas más usuales de vulneración[42]. No obstante, ha insistido en que siendo la jurisdicción contenciosa administrativa el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración[43], la procedencia de la acción de tutela resulta aún más excepcional que contra decisiones judiciales.

En esta medida, el examen constitucional debe ser más estricto[44], en aras de evitar un uso abusivo del recurso de amparo contra decisiones administrativas que cuentan con su propio procedimiento de control judicial.

5. El cumplimiento de los fallos judiciales.

5.1. En el marco de la Constitución Política de 1991, el ordenamiento jurídico debe garantizar a todo ciudadano la posibilidad de acudir a los jueces para dirimir conflictos entre sí o como consecuencia de su relación con el Estado, como una verdadera manifestación del Estado social de derecho[45]. La administración de justicia abarca no solo la capacidad con que cuentan los asociados para ejercer acciones que permitan hacer valer sus derechos, sino también “la posibilidad de que las decisiones que se tomen en ese sentido sean cumplidas por parte de quienes son sujetos pasivos de la decisión”[46].

En este sentido, la Corte Constitucional[47] ha explicado que el cumplimiento de los fallos judiciales es un derecho que se desprende del acceso a la administración de justicia y el derecho a un recurso judicial efectivo, establecidos en los artículos 228 de la Constitución Política y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La adecuada administración de justicia, responde a su vez, a la garantía que debe brindarse del derecho fundamental al debido proceso con el fin de evitar dilaciones injustificadas que hagan efectivo el derecho reclamado. Así, la Corte ha indicado que uno de los elementos sin los cuales los anteriores postulados no podrían funcionar, es el acatamiento de las providencias, con el objetivo que una real y oportuna decisión judicial se concrete en la debida ejecución de ella[48].

Por cuanto en el cumplimiento está la efectividad de los derechos[49], el acatamiento de las decisiones judiciales adquiere cardinal importancia. Se busca de esta manera que el reconocimiento de un derecho no permanezca como una manifestación formal por parte de las autoridades, sino que se materialice en una protección real del ciudadano y en la preservación[50] del ordenamiento mismo:

“En un Estado social y democrático de derecho uno de los objetivos es la efectividad de los derechos fundamentales, el paso de la simple consagración formal a un reconocimiento efectivo, útil y garantista que encuentre reflejo de protección por medio de los mecanismos constitucionales creados para tal fin. Este principio general encuentra una manifestación especialmente significativa en el acceso a la administración de justicia, pues una parte nuclear del mismo en un Estado Social de derecho será que, además de respetar las garantías establecidas en desarrollo del proceso, su resultado tenga eficacia en el mundo jurídico, no siendo una manifestación formal y eminentemente declarativa, sino, asegurando que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a que está destinada; sin este elemento, las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple *mise-en-scène* desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas”[51].

Es por todo lo anterior que el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un auténtico derecho fundamental de carácter subjetivo[52]. En este orden de ideas, la Corte ha señalado que la tutela es procedente cuando una autoridad pública o un particular se sustrae del cumplimiento de una decisión judicial de hacer (por ejemplo una orden de reintegro), en la medida en que se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia. No obstante, por regla general esta es improcedente cuando lo que se pretende es satisfacer obligaciones de dar (siempre y cuando no se evidencie un perjuicio irremediable), en la medida en que existen otros mecanismos idóneos para hacerlas efectivas (como por ejemplo un proceso ejecutivo)[53].

5.2. A partir de lo anterior es evidente que toda entidad pública está en el deber constitucional y legal[54] de ejecutar las sentencias en firme. La misión de los jueces de

administrar justicia mediante providencias “exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de las mismas, con el fin de mantener vigente el Estado de Derecho, actuar en concordancia con sus fines esenciales e inculcar en la población una conciencia institucional de respeto y sujeción al ordenamiento”[55].

No obstante, en ocasiones muy especiales, asegurar “la vigencia de un orden justo” (CP art. 2), puede significar no acatar una decisión judicial o hacerlo de forma parcial. Al respecto, esta Corporación, en conjunto con otras altas Cortes, ha coincidido en excepcionar los casos de imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden original[56]. A manera de ilustración, resulta conducente citar un asunto análogo en el que la Sala Octava de Revisión encontró que, ante la imposibilidad de cumplir con la orden original de reintegro de la accionante, el pago de la indemnización resultaba suficiente para dar por satisfecha la orden proferida por el juez administrativo:

“Lo anterior conduce a la Sala a concluir sobre la imposibilidad de la Asamblea para cumplir la orden original del fallo del juzgado Segundo Administrativo de Neiva; en consecuencia, no resulta jurídicamente viable obligar a la Asamblea al reintegro de la tutelante, pues actualmente no existe un cargo en el cual pueda ser reubicada.

(...)

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, considera la Sala que no es desproporcionado considerar que el departamento del Huila - Asamblea Departamental dio cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, el 3 de julio de 2009, a través del pago de la indemnización de perjuicios otorgado a la accionante dentro de las Resoluciones 248 de 2009 y 680 de 2010. Esta forma de cumplimiento no vulneraría el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de la señora Castillo Murcia, pues estaría justificada por la imposibilidad física y jurídica de reubicarla en dicha entidad”[57].

Ahora bien, en tanto la legitimidad de cualquier Estado se vería resquebrajada si los mismos órganos del poder público, ya por su inactividad ora por su indolencia, estimulan el desacato de las decisiones de los jueces[58], estos eventos -se reitera- son absolutamente excepcionales. No se trata entonces de cualquier inconformidad o diferencia con la decisión judicial, sino de una auténtica imposibilidad de cumplimiento, sea fáctica o jurídica. Para

identificar correctamente tales eventos, esta Sala de Revisión considera que la valoración sobre la legitimidad o no del incumplimiento deberá valorar criterios como los siguientes:

i- Motivación: El funcionario o entidad pública tiene que presentar los argumentos por los cuales considera que le es imposible dar cumplimiento a la decisión judicial. Su inconformidad no puede permanecer en el fuero interno, sino ser debidamente comunicada a las personas interesadas.

ii- Notoriedad: La imposibilidad fáctica o jurídica de dar cumplimiento a la decisión judicial ha de ser notoria. Por ejemplo, porque la orden contradice manifiestamente una disposición constitucional.

iii- Grave amenaza: El servidor que objeta el cumplimiento de una providencia judicial debe explicar en qué medida la ejecución de la decisión acarrearía un inminente y grave daño al ordenamiento jurídico o a algún derecho fundamental en particular. De este modo, el simple desacuerdo moral, técnico o administrativo no justifica el incumplimiento.

iv- Facultad legal: El servidor debe canalizar su inconformidad a través de los recursos y mecanismos que la propia ley le ha otorgado. No es aceptable que los funcionarios públicos diseñen mecanismos ad-hoc para oponerse al cumplimiento de decisiones judiciales.

v- Oportunidad: La oposición al cumplimiento debe realizarse oportuna y ágilmente, de manera tal que no sirva como excusa para justificar la desidia o la mora en el acatamiento de la orden judicial.

vi- Contradicción: El trámite de oposición debe respetar las garantías básicas del debido proceso, especialmente la participación de las personas o autoridades afectadas por el incumplimiento.

El juez constitucional habrá de apreciar celosamente tales elementos para precaver que el incumplimiento de decisiones judiciales se generalice, en detrimento de la conciencia institucional de respeto y confianza por el sistema jurídico. En todo caso, se reitera, la acción de tutela se erige como un mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de providencias debidamente ejecutoriadas, cuando el desacato por parte de los funcionarios responsables resulta injustificado o arbitrario.

6. Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional.

6.1. Los bienes del Estado en la Constitución de 1991.

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías[59]. En efecto, el artículo 102 superior dispuso que: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

Esta Corporación ha explicado que la Constitución consagró así no sólo el llamado “dominio eminente”, el cual se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, sino también la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte[60]. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, así:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”[61]. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad[62].

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”[63]; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”[64], dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”[65].

6.2. La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

6.2.1 Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882[66], Ley 110 de 1912[67] y Ley 160 de 1994[68]) que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes

inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no incluyó en su artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.

De forma unánime, la Sala Plena declaró la exequibilidad de las mencionadas normas. Resaltó que en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad; a saber, el artículo 63 superior que textualmente reza: “Los 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”. Explicó que dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos y por ello concluyó que “no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación”[69].

Aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confirió amplias atribuciones al legislador[70] para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

6.2.2 La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994[71], por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

“Artículo 65. La 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(...)" (subrayado fuera del original).

La precitada disposición fue avalada por la Corte en sentencia C-595 de 1995, la cual respaldó que la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiera mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Posteriormente, la providencia C-097 de 1996 reiteró que "[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio".

En esa medida, los baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad[72].

Ese mismo año, al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia sobre bienes imprescriptibles[73], la Corte (C-530 de 1996) avaló ese contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales del Estado la prestación de los servicios públicos, resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales, los cuales están destinados para este fin. Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales sí procede la prescripción adquisitiva, por cuanto "quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares".

6.2.3. El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos que se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto especial (Ley 160 de 1994), en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia y en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa, responde a los intereses generales y superlativos que subyacen.

Al respecto, la jurisprudencia resaltó que el artículo 64 Superior “implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural”[74]. Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es “permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”[75], situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar “las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”[76].

Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como principios fundantes del Estado Social de Derecho[77], conllevan a impulsar la función social de la propiedad[78], promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos[79]. Adicionalmente, la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva[80], “adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”[81].

El carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos y prohibiciones en torno a su asignación, tales como: realizar una explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables[82]; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)[83]; no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales[84] ni ser propietario de otro bien rural[85].

De igual manera, cuando la visión de la política agraria se aparta de su objetivo primordial, relegando los campesinos a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica, tal y como ocurrió con los proyectos de desarrollo agropecuario o forestal impulsados por la Ley 1450 de

2011, es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados[86].

Lo dicho hasta el momento no implica que la dignificación del trabajador agrario deba realizarse a costa del interés general y el desarrollo del país. Por el contrario, el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuye por esa vía al mejoramiento de toda la sociedad[87]. Propósito que la Ley 160 de 1994 retoma al establecer que el primer objetivo de la reforma agraria es promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y la democracia participativa[88].

6.2.4. En resumen, la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional y la legislación agraria posterior han reivindicado la imprescriptibilidad de las tierras baldías, atendiendo los imperativos y valiosos objetivos que promueven el sistema de reforma y desarrollo rural, y que justifican un régimen diferenciado y focalizado en favor de los trabajadores del campo.

Esa postura también ha sido defendida por las otras altas Cortes. Por ejemplo, el Consejo de Estado, en un proceso similar al actual, estudió la legalidad de una resolución calendada el 14 de abril de 1987, mediante la cual el Incora estipuló que el inmueble rural denominado “La Familia” era un terreno baldío, pese a que anteriormente el Juez del Circuito de Riohacha había declarado la prescripción adquisitiva del predio en favor del actor. La Sección Tercera, en fallo del 30 de noviembre de 1995[89], esgrimió que la prohibición de usucapir bienes baldíos “ha sido una constante en el sistema jurídico colombiano” y en tal sentido una sentencia de pertenencia en sentido contrario no es oponible al Estado, ni siquiera en consideración al principio de cosa juzgada:

“Ahora bien, como el Tribunal aduce, como parte de su argumentación para revocar la resolución impugnada, que el juez promiscuo de Riohacha profirió sentencia de prescripción adquisitiva del dominio del predio La Familia en favor, del demandante Ángel Enrique Ortíz Peláez, la Sala advierte que esta sentencia, no es oponible a la Nación, por varias razones: primero, porque como ya se indicó, va en contravía, con toda la legislación que preceptúa que los bienes baldíos son imprescriptibles; segundo, porque el propio proceso de pertenencia, regulado por el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, ordenaba la inscripción de la demanda en el registro, requisito que, en este caso, se omitió..., y, tercero,

porque si bien es cierto la cosa juzgada merece la mayor ponderación, el mismo estatuto procesal civil en el artículo 332 consagra excepciones, como es el caso previsto en el citado artículo 407, numeral 4”.

De forma similar y en reciente fallo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[90] reiteró la imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia. Por su importancia, se cita in extenso:

“Disposición que fue objeto de revisión por parte de esta Corporación a la luz de la Constitución de 1886, de manera general según sentencia de 6 de mayo de 1978 y específica en la de 16 de noviembre del mismo año, que no hallaron reparo a que “no procede la declaración de pertenencia (...) respecto de bienes (...) de propiedad de las entidades de derecho público”. En esta última se explicó que los “[b]ienes de uso público y bienes fiscales conforman el dominio público del Estado, como resulta de la declaración del artículo 674 del Código Civil. La distinción entre ‘bienes fiscales’ y ‘bienes de uso público’, ambos pertenecientes al patrimonio del Estado, esto es, a la hacienda pública, hecha por las leyes, no se funda pues en una distinta naturaleza sino en cuanto a su destinación y régimen. Los segundos están al servicio de los habitantes del país, de modo general, de acuerdo con la utilización que corresponda a sus calidades, y los primeros constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales o son reservas patrimoniales aplicables en el futuro a los mismos fines o a la satisfacción de otros intereses sociales. Es decir que, a la larga, unos y otros bienes del Estado tienen objetivos idénticos, en función de servicio público, concepto equivalente pero no igual al de ‘función social’, que se refiere exclusivamente al dominio privado. Esto es, que ambas clases de bienes estatales forman parte del mismo patrimonio y solo tienen algunas diferencias de régimen legal, en razón del distinto modo de utilización. Pero, a la postre, por ser bienes de la hacienda pública tienen un régimen de derecho público, aunque tengan modos especiales de administración. El Código Fiscal, Ley 110 de 1912, establece precisamente el régimen de derecho público para la administración de los bienes fiscales nacionales. Régimen especial, separado y autónomo de la reglamentación del dominio privado. No se ve, por eso, por qué estén unos amparados con el privilegio estatal de imprescriptibilidad y otros no, siendo unos mismos su dueño e igual su destinación final, que es el del servicio de los habitantes del país. Su afectación, así no sea inmediata sino potencial al servicio público, debe

excluirse de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular”.

(...)

Esta jurisprudencia encuentra eco en los conceptos rendidos por las entidades vinculadas en este proceso de revisión. Así, para el Incoder es claro que “el proceso de declaración de pertenencia no tiene el alcance de cambiar la naturaleza jurídica de un bien baldío, convirtiéndole de imprescriptible a prescriptible”[91]. El documento rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro, por su parte, advierte que “[n]o es viable el registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia de bienes inmuebles rurales que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y por tanto no tienen folio de matrícula inmobiliaria”[92].

7. La problemática institucional y social en torno a las tierras baldías: Falta de información y concentración de la propiedad.

7.1 Un primer factor relevante a considerar al aproximarse a la política rural es la escasez de los recursos naturales ligados al sector agropecuario, como es el agua y la tierra. La frontera agrícola es cada vez más difícil de expandir lo cual conlleva a un aumento de los precios de la tierra y en consecuencia a un interés mayor por la apropiación y el acceso a esta[93]. Ello genera que en países como Colombia, “la tierra no es solo un factor de producción o un activo de inversión; también sigue siendo una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por esas razones, el vínculo entre el acceso a ella y el desarrollo es multidimensional y complejo”[94].

Desde una perspectiva histórica, es posible trazar una línea común a la política rural “donde las instituciones en su rol de formuladoras de reglas de juego, han manifestado fortaleza para defender los intereses de los propietarios de grandes extensiones de tierra y debilidad en la ejecución de las políticas conducentes a su redistribución y democratización de la propiedad rural”[95].

Si bien con la Ley 160 de 1994 el Estado colombiano se propuso un ambicioso programa de desarrollo rural y acceso a la propiedad por parte de la población campesina, el cual habría de culminar en un período no mayor de 16 años[96], dos décadas después los resultados

son precarios[97]. Las dinámicas alrededor de la tierra son múltiples y complejas, y superan ampliamente el campo jurídico; más aún, en un país como el nuestro donde se entrecruzan constantemente las fuerzas del conflicto armado con la vida en el campo[98].

No es el objeto de la presente sentencia de tutela presentar un análisis detallado sobre la eficacia de la reforma agraria en el país, ni discutir desde un punto de vista técnico los hallazgos respectivos, pero un mínimo de conciencia sobre la realidad social[99] por parte del juez constitucional se hace indispensable para avizorar la magnitud del problema jurídico sometido a consideración y proveer una respuesta acorde. Como bien ha fijado la Sala Plena, el juez no puede pretender defender formalmente la garantía de la Constitución Política y al mismo tiempo ser ajeno a la problemática material del campo y sus habitantes:

“De hecho, su situación ha empeorado durante los años de vigencia de la Constitución, con lo cual la deuda del Estado colombiano para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias. Así lo determina el mandato de supremacía constitucional, desde el cual no pueden ser sólo criterios de validez formal sino además criterios de eficacia y justicia, los que deben ilustrar la comprensión del orden legal y de los problemas jurídicos formulados en el presente asunto”[100].

Particularmente, existen dos problemas en torno a la administración de los terrenos de baldíos que denotan especial relevancia para la resolución del presente asunto: (i) la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos y (ii) la excesiva concentración de las tierras.

7.2. En un reciente informe sobre desarrollo humano, la Oficina en Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertó sobre la falta de estadísticas ciertas y completas sobre las cuestiones rurales en el país, lo que repercute negativamente en el entendimiento integral del contexto agrario:

“Una comprensión más integral de la naturaleza de la estructura agraria requiere de información no disponible en el país. Se carece de estadísticas ciertas y completas sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural, y son escasos los datos que faciliten el conocimiento de su situación real: quiénes son los dueños de las

tierras, cómo las usan, dónde están, de qué calidad son las utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina; cuáles están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos, cuáles han sido despojadas, cuáles están en grados críticos de deterioro y deberían sacarse de la producción para recuperarlas, y cómo se relacionan las fuentes de agua con las tierras de uso productivo, entre otros factores. El país no tiene un sistema articulado de administración de la propiedad rural que maneje la información básica para analizar con exactitud la problemática de tierras y en consecuencia diseñar políticas adecuadas”[101].

A una conclusión similar arribó la Contraloría General de la República en su informe sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura Colombiana del año 2013:

“La política de baldíos se examina aquí según archivos solicitados al Incoder, haciendo énfasis en la región de la Orinoquía, donde se han estado haciendo las mayores adjudicaciones en los últimos años. Estos archivos de adjudicación de baldíos muestran bastantes limitaciones para su análisis, puesto que no son consistentes en sus datos, encontrándose muchas falencias, en donde sobre salen, en muchos casos, la falta de datos en aspectos tales como la fecha de adjudicación, la existencia de un cónyuge con sus respectivos datos, número de cédula y sexo del adjudicatario y hasta el área a adjudicar”[102].

Falencia que fue reconocida por el propio Incoder en su escrito de contestación ante esta Corporación, en el que admite que la entidad todavía “no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”[103]. Tal situación amenaza con desconocer los objetivos constitucionales trazados tanto por la Constitución como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder, como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos[104], no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoria efectiva ante esta falta de datos confiables.

7.3. Como un círculo vicioso de prácticas erradas que se robustecen entre sí, la falta de información precisa y completa sobre los territorios baldíos, las calidades reales de los sujetos beneficiarios y el número de hectáreas adjudicadas, facilita la concentración

inequitativa de tierras de propiedad de la nación. Con ello se erosiona, en últimas, el objetivo central del sistema de reforma agraria: el acceso progresivo del trabajador campesino a la tierra y el mejoramiento de su calidad de vida.

Con la información disponible desde 1901 hasta el 29 de noviembre de 2012, la Contraloría General de la República elaboró el siguiente cuadro consolidado que permite hacerse una idea del resultado de un siglo de política agraria en nuestro país y el destino final de más de 23.431.557 hectáreas adjudicadas en 619.937 procesos.

Cuadro. Adjudicaciones de baldíos hasta el 31 de diciembre de 2012[105]

Rango de área

Predios

Hectáreas

% Predios

%Hectáreas

Acumulado % Predios

De 0 a 100 m2

11.164

86

1.8

1.8

De 100 a 1000 m2

65.635

2.723

10.6

0.0

12.4

De 1000 m2 a 1 Ha

137.082

33.025

22.1

0.1

34.5

De 1 a 2 Ha

36.219

53.711

5.8

0.2

40.3

De 2 a 5 Ha

60.837

205.749

9.8

0.9

50.2

De 5 a 10 Ha

56.370

414.017

9.1

1.8

59.2

De 10 a 20 Ha

66.751

996.198

10.8

4.3

70.0

De 20 a 50 Ha

117.044

4.182.225

18.9

17.8

88.9

De 50 a 100 Ha

31.482

2.272.634

5.1

9.7

94.0

De 100 a 200 Ha

22.417

3.339.699

3.6

97.6

De 200 a 500 Ha

8.070

2.586.650

1.3

11.0

98.9

De 500 a 1000 Ha

4.349

3.394.877

0.7

14.5

99.6

>1000 Ha

2.517

5.949.963

0.4

25.4

100.0

Total

619.937

23.431.557

100.0

Fuente: INCODER

Sin considerar siquiera los problemas de subregistro y las posibles irregularidades en la adjudicación[106], el nivel de concentración de la tierra se hace manifiesto cuando se observa que los predios con áreas adjudicadas menores a 1 hectárea representan 34.5% del total de predios y el 0.15% del área, con 35.834 Ha. Por otro lado, los predios con más de 500 hectáreas representan casi el 40% del área adjudicada y el 1.11% de los predios, impulsando un sistema de minifundio y latifundio que distorsiona el concepto de Unidad

Agrícola Familiar (UAF)[107] propuesto desde la Ley 160 de 1994.

Dicha tendencia regresiva en el campo colombiano fue igualmente señalada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano haciendo uso del índice Gini, el cual se utiliza como un indicador del grado de concentración de la propiedad. Cuanto más cercano a 1 se encuentre, más concentrada está la propiedad (pocos propietarios con mucha tierra), y cuanto más cercano a cero, mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con mucha tierra). Según los datos recopilados por la Universidad de los Andes y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. Con preocupación, el informe concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo[108].

8. El conjunto institucional dispuesto para la efectividad y cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.

8.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional ha precisado que el principio de la moralidad no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos “sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”[109].

Con la evolución institucional y sofisticación de los Estados modernos, los ciudadanos han delegado gran parte de su ejercicio soberano en los poderes constituidos, sean estos elegidos popularmente o no. Se ha forjado así un extenso cuerpo de funcionarios que de una u otra forma administran el patrimonio público y con ello direccionan el accionar mismo del Estado. Es en virtud de lo anterior que el interés colectivo a la defensa de lo público se erige como “uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho colombiano”[110], teniendo en cuenta que es a través del patrimonio público que el Estado da cumplimiento a los fines para los cuales fue estatuido. La celosa defensa de lo público más que un fin en sí mismo, constituye el medio para materializar los postulados superiores de convivencia, libertad, igualdad y paz que la Constitución Política prescribe[111].

8.2. Como se observó en los capítulos anteriores, el régimen de las tierras baldías, en tanto bienes públicos, ocupa un lugar preponderante en el ordenamiento constitucional

colombiano y especialmente en el mandato inequívoco de promover el acceso a la tierra de los trabajadores rurales, como garantía de una convivencia pacífica y una igualdad real. Para ello, la Ley 160 de 1994 previó la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a la política agraria, integrado por las entidades oficiales que realicen actividades relacionadas con los objetivos, así como las organizaciones campesinas[112].

En primera medida hay que destacar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como órgano director de la política agraria nacional, encargado específicamente de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal, así como de propiciar la articulación institucionales de las diferentes autoridades sobre la materia[113]. Lo anterior bajo la consigna general de “velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política”[114].

8.3. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), por su parte, desempeña una tarea primordial en el proceso de reforma agraria. De conformidad con la Ley 160 de 1994, al Instituto le corresponde administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, así como llevar a cabo las acciones que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías[115]. La entidad es entonces responsable de ejecutar actuaciones determinantes de clarificación de la propiedad, adjudicación, delimitación o deslinde, extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos indebidamente ocupados[116].

8.4. Otra entidad que adquiere relevancia en este contexto es la Superintendencia de Notariado y Registro, y particularmente los Registradores Seccionales de Instrumentos Públicos. En efecto, la inscripción en el folio de matrícula constituye título suficiente de dominio y prueba de la propiedad[117]; es así como se perfecciona y hace oponible ante terceros todo acto jurídico sobre un bien inmueble[118].

Pero la misión del registrador no es la de un simple testigo pasivo, su oficio es un auténtico servicio público[119] que demanda un comportamiento sigiloso[120] que salvaguarde la fe pública sobre los actos y negocios jurídicos. Es por esta misma razón que la Ley 160 de

1994 exige al registrador abstenerse de inscribir toda actuación que contradiga los requisitos y prohibiciones dispuestos para la adjudicación de bienes baldíos[121] y se consagra un régimen de responsabilidad sobre el funcionario, que le hace responder tanto por sus actuaciones como omisiones[122].

8.5. El Ministerio Público, por su parte, fue robustecido en el marco del proceso de reforma agraria para fungir como guardián y veedor de su observancia. La Ley 160 de 1993 ordenó la creación de treinta Procuradores Agrarios para velar por el estricto cumplimiento de la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con las actividades de reforma agraria y desarrollo rural campesino[123].

8.6. Tanpreciado resulta el régimen de baldíos en el ordenamiento nacional que el legislador previó la participación activa y concomitante de la ciudadanía en su defensa. La Ley 160 de 1994 consagró una especie de legitimación universal de acuerdo con la cual, “la acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo”[124].

En este punto, la rama judicial del poder estatal adquiere especial trascendencia ante el inevitable surgimiento de conflictos, producto del choque de intereses, el ejercicio de las entidades reguladoras o la simple aplicación del derecho a un caso concreto. La administración de justicia es una función pública cuyo ejercicio está guiado por el imperio de la ley y por los principios de libre acceso, publicidad, permanencia, autonomía y primacía del derecho sustancial (artículos 228-230 de la Constitución Política), con la finalidad última de la consecución y el mantenimiento de una sociedad pacífica[125].

El aparato de justicia implica entonces toda una estructura instituida para el reconocimiento y satisfacción de un derecho, para la solución de conflictos en torno a estos y finalmente para el mantenimiento de la armonía de una sociedad[126]. En el caso concreto del juez de tutela, esta Corporación destacó desde su inicio, el compromiso férreo con la realización del Estado Social de Derecho y la obtención de la justicia material[127]. De esta manera, el juez constitucional es un auténtico promotor de decisiones justas acorde con los mandatos constitucionales y legales, sustanciales y procesales previamente definidos -no un simple espectador-, revestido con los poderes suficientes para consultar la realidad de

los hechos y supervisar las órdenes que considere necesarias.

Solo de esta manera se estaría cumpliendo el mandato constitucional de la garantía de los derechos fundamentales y asimismo se estaría administrando justicia legítima, particularmente respecto a sujetos marginados o especialmente vulnerables en la sociedad[128].

9. Resolución del caso concreto.

Según fue reseñado, al señor Gerardo Escobar Niño le fue declarada la pertenencia sobre el predio rural denominado “El Lindanal”, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué. No obstante, el Registrador de Instrumentos seccional se negó a realizar la correspondiente inscripción en el folio de matrícula, al considerar que se trataba de un bien baldío. Esta negativa dio origen a la presente acción de tutela.

La Sala Quinta de Revisión, en atención a las consideraciones presentadas en los capítulos anteriores en torno al régimen de bienes baldíos en el país y en virtud de las facultades extra y ultra petita en materia de tutela, considera necesario juzgar en primer momento (i) la legalidad de la sentencia de pertenencia y posteriormente evaluar (ii) la determinación del Registrador de Paz de Ariporo quien se negó a inscribir el respectivo fallo.

9.1. Vía de hecho en la sentencia judicial de pertenencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) el 20 de noviembre de 2012.

Si bien la sentencia de pertenencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué no fue objeto directo de la acción de tutela, se estima indispensable juzgar su contenido, en tanto el referido fallo es el que, en últimas, origina la presente controversia. Adicionalmente, como se explicó anteriormente, la defensa del patrimonio público es uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho, por lo cual el juez de tutela al asumir conocimiento de un expediente particular puede ejercer oficiosamente su protección. Incluso, de manera ulterior, cuando en el momento oportuno los órganos de control y además autoridades[129] fallaron u omitieron sus deberes.

En esta medida, la Sala Quinta de Revisión examinará la providencia a partir de la doctrina constitucional de la tutela contra providencias judiciales, advirtiendo de antemano que los

criterios de procedibilidad se valorarán desde la óptica del juez constitucional, de quien oficiosamente surge el análisis jurídico, y atendiendo que solo se cuenta con copia simple de la sentencia, en tanto el referido juez se abstuvo de enviar la totalidad del proceso, pese al requerimiento efectuado por esta Corporación.

9.1.1 Análisis formal de la acción de tutela. Causales genéricas de procedibilidad.

En la medida que el examen constitucional sobre la sentencia de pertenencia es impulsado oficiosamente por el juez de tutela, pierde sentido el análisis de las causales genéricas de procedibilidad, las cuales, en su mayoría, están diseñadas para valorar la diligencia del actor o demandante (agotamiento de los medios de defensa, cumplimiento del requisito de inmediatez y suficiente identificación del hecho vulneratorio).

Lo que sí es preciso señalar es que el expediente sometido a estudio reviste evidente relevancia constitucional. Con el proceso agrario de pertenencia impulsado por el señor Gerardo Escobar Niño se buscó obtener la prescripción adquisitiva sobre un predio rural sin propietarios conocidos. En caso de tratarse de un baldío, la decisión judicial atentaría contra la naturaleza imprescriptible de los bienes del Estado así como contra los propósitos imperiosos trazados por el constituyente en favor de un desarrollo rural que garantice el acceso efectivo a la propiedad de los trabajadores rurales.

Finalmente, cabe decir que la sentencia en discusión no se trata de un fallo de tutela ni la irregularidad advertida es procesal.

9.1.2. Análisis de fondo. Causales específicas de procedibilidad.

Según se desprende del expediente de tutela y de las consideraciones desarrolladas en los capítulos anteriores, la Sala evidencia que la providencia dictada por el Juzgado Promiscuo de Orocué incurrió en (i) un defecto fáctico debido a que no valoró acertadamente el folio de matrícula aportado y omitió practicar otras pruebas conducentes para auscultar la naturaleza jurídica del terreno en discusión. Esto, a su vez, condujo a (ii) un desconocimiento del precedente y un defecto orgánico al haberse adelantado un proceso civil de pertenencia sobre un presunto terreno baldío.

i- Defecto fáctico.

El principal yerro, que a su vez causa las demás inconsistencias del proceso de pertenencia, es un defecto fáctico. De acuerdo a la jurisprudencia, esta causal guarda relación con las “fallas en el fundamento probatorio”[130] de la sentencia judicial atacada. Corresponde al juez constitucional establecer si al dictarse la providencia, el operador judicial desconoció “la realidad probatoria del proceso”[131]. Para la Corte[132], el defecto fáctico puede darse tanto en una dimensión negativa como positiva[133]. Desde la primera perspectiva, se reprocha la omisión del fallador en la “valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez”[134]. La segunda aproximación “abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución”[135].

En este caso concreto, la Corte encuentra que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) recibió reporte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo indicando que sobre el predio “El Lindanal” no figuraba persona alguna como titular de derechos reales[136]. En este mismo sentido, el actor Gerardo Escobar Niño reconoció que la demanda se propuso contra personas indeterminadas. Pese a ello, el Juzgado promiscuo consideró que el bien objeto de la demanda es inmueble que “puede ser objeto de apropiación privada”[137].

Así planteadas las cosas, careciendo de dueño reconocido el inmueble[138] y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción. En este sentido, el concepto rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro correctamente explicó que ante tales elementos fácticos, lo procedente es correr traslado al Incoder para que se clarifique la naturaleza del inmueble:

“Con lo anterior, se constata que la exigencia de la ley, va encaminada a constatar dentro del proceso que en efecto se están prescribiendo predios privados, y a descartar que se trata de bienes de uso público, como los terrenos baldíos. Es decir, en caso de no existir un propietario inscrito, ni cadenas traslaticias del derecho de dominio que den fe de dominio privado (en desmedro de la presunción de propiedad privada), y que la sentencia se dirija además contra personas indeterminadas, es prueba sumaria que puede indicar la existencia de un baldío, y es deber del Juez, por medio de sus poderes y facultades procesales

decretar las pruebas necesarias para constatar que no se trata de bienes imprescriptibles”[139].

El Juzgado Promiscuo de Orocué no solo valoró las pruebas sobre la situación jurídica del predio “El Lindanal” con desconocimiento de las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes officiosos para la práctica de las pruebas conducentes que determinarían si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción. En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de tres vecinos y las observaciones de una inspección judicial[140], para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión[141]. Tales elementos probatorios, aunque reveladores sobre el ejercicio posesorio, ciertamente no son pertinentes ni conducentes para determinar la naturaleza jurídica del predio a usucapir. El juez omitió entonces una prueba fundamental: solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio “El Lindanal”, presupuesto sine qua non para dar inicio al proceso de pertenencia.

ii- Desconocimiento del precedente y defecto orgánico.

La Corte ha manifestado que no existe un límite indivisible entre las causales de procedencia de la tutela contra providencia judicial[142], en la medida que, por ejemplo, la aplicación de una norma inconstitucional puede derivar, a su vez, en un irrespeto por los procedimientos legales. En el caso que nos ocupa, la indebida e insuficiente valoración probatoria efectuada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué, que concluyó que el predio “El Lindanal” podía ser objeto de prescripción, resultó también en otros yerros judiciales.

En efecto, la sentencia proferida el 20 de noviembre de 2012 declaró que el señor Escobar Niño había adquirido el derecho real de dominio de un predio sobre el cual existen serios indicios de ser baldío. Tal decisión desconoce la jurisprudencia pacífica y reiterada no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional[143], sino de las otras altas Corporaciones de justicia[144] que han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994

Finalmente, la actuación del juez se encajaría en un defecto orgánico, en tanto este carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer del asunto[145]. Debe recordarse que la

actuación judicial está enmarcada dentro de una competencia funcional y temporal, determinada, constitucional y legalmente, que de ser desbordada conlleva el desconocimiento del derecho al debido proceso[146]. En este caso concreto, es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder[147], previo cumplimiento de los requisitos legales. Los procesos de pertenencia adelantados por los jueces civiles, por otra parte, no pueden iniciarse -también por expreso mandato del legislador[148]- sobre bienes imprescriptibles.

Es a la luz de lo anterior que se debe examinar la posición del registrador seccional de instrumentos públicos, al negarse a tramitar la inscripción del fallo de pertenencia en favor del señor Gerardo Escobar.

9.2. Legalidad en la actuación del Registrador de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo y ausencia de vulneración de derechos fundamentales al señor Gerardo Escobar Niño.

Mediante Nota Devolutiva del 24 de septiembre de 2013, el Registrador de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo se negó a inscribir la parte resolutive de la sentencia proferida por el Juez Promiscuo del Circuito de Orocué. Actuando a través de apoderado judicial[149], el señor Gerardo Escobar Niño radicó acción de tutela el 1º de noviembre de 2013 contra la decisión de la oficina de registro de instrumentos públicos.

Así las cosas, la acción de amparo se formuló en contra de un acto administrativo. En efecto, la nota devolutiva es la decisión de inadmisibilidad en el registro, producto de la calificación llevada a cabo por la autoridad responsable[150].

De entrada se advierte que el accionante no cumplió con el requisito de subsidiariedad. El carácter residual de la acción de tutela conlleva a que la misma solo sea procedente cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable[151].

En este caso concreto, el señor Gerardo Escobar Niño, pese a estar asesorado por un abogado y no haberse comprobado ser sujeto de especial protección constitucional[152], interpuso directamente acción de tutela contra la nota devolutiva. Obvió entonces, sin explicar siquiera por qué no eran idóneos, el recurso de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación ante el Director del Registro[153]. Tampoco

esgrimió la causación de un perjuicio irremediable con la decisión, ni se advierte de los hechos narrados por el accionante ningún motivo para pensar razonablemente en ello. Además, el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, al conceder el amparo, ninguna consideración hizo respecto a la excepcional procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto.

Esta inconsistencia habría sido suficiente para declarar improcedente la solicitud impetrada por el señor Escobar Niño. No obstante, y por la relevancia del asunto para la protección del interés público y la correcta administración de justicia, esta Sala de Revisión estudiará el fondo del reclamo formulado.

El accionante aseguró que fueron trasgredidos sus derechos al libre acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica y a la confianza legítima. El a-quo, por su parte, respaldó su posición invocando los principios de seguridad jurídica[154] e igualdad, así como el artículo 56 del Estatuto notarial de acuerdo al cual, asegura, era obligación de la entidad demandada proceder a abrir los folios de matrícula correspondientes.

Al respecto, es necesario precisar que la labor del registrador constituye un auténtico servicio público[155] 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”[156]

El propósito del legislador al consagrar con rango de servicio público la función registral[157], al establecer un concurso de méritos para el nombramiento de los Registradores de Instrumentos Públicos en propiedad[158], así como diseñar un régimen de responsabilidades ante el proceder sin justa causa[159], evidentemente no fue el de idear un simple refrendario sin juicio. Todo lo contrario, como responsable de la salvaguarda de la fe ciudadana y de la publicidad de los actos jurídicos ante la comunidad, el registrador ejerce un papel activo, calificando los documentos sometidos a registro y determinando su inscripción de acuerdo a la ley, y en el marco de su autonomía.

En casos como el presente, incluso la decisión de un juez de la República, formalmente

válida, puede ser desatendida por el funcionario responsable cuando este advierte que la providencia trasgrede abiertamente un mandato constitucional o legal inequívoco. En efecto, el principio de seguridad jurídica no se erige como una máxima absoluta, y debe ceder cuando la actuación cuestionada representa una vía de hecho; el error, la negligencia o la arbitrariedad no crea derecho[160]. La obediencia que se espera y demanda en un Estado Social y Democrático de Derecho, no es una irreflexiva e indiferente al contenido y resultados de una orden.

La materialización de un orden justo, como el que propone la Constitución Política de 1991 en su preámbulo, requiere de ciudadanos pensantes y críticos capaces de entender sus derechos y deberes en comunidad, así como de velar por el interés general; sobre todo, cuando se trata de servidores públicos. En este caso concreto, es de resaltar que el registrador seccional de Paz de Ariporo motivó la nota devolutiva invocando el principio de legalidad previsto en la Ley 1579 de 2012 y explicando, a renglón seguido, que “la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto colombiano de la reforma agraria [hoy Incoder]”[161].

Así las cosas, el yerro advertido por el registrador era evidente en tanto la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de registro inmobiliario, por lo cual era razonable pensar que se trataba de un bien baldío. De igual manera, en la nota devolutiva se advirtió que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores sino una simple expectativa, de acuerdo al marco legal vigente. Dicha argumentación fue presentada oportunamente por el registrador en el acto administrativo mediante el cual se opuso inicialmente al registro.

Por todo lo expuesto, la decisión del a-quo será revocada por esta Corporación. En cuanto al argumento de la igualdad, la Sala encuentra que no fue desarrollado en la sentencia de instancia, ni explicado desde qué parámetro se juzgó el supuesto trato discriminatorio. Para finalizar, solo resta aclarar que el artículo 56 de la Ley 1579 de 2012, mencionado por el Juez Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, parte del supuesto de ser un terreno susceptible de prescripción adquisitiva, mientras que el siguiente artículo sí hace referencia a la matrícula de bienes baldíos, los cuales -se reitera- solo pueden ser adjudicados por el Incoder[162].

10. Órdenes a impartir para resolver el caso concreto y conjurar la problemática evidenciada.

10.1. En el marco de la acción de amparo instituida por la Carta Política en su artículo 87 y reglamentada por el Decreto ley 2591 de 1991, el juez de tutela ha sido revestido con una amplia discrecionalidad para adoptar los remedios que respondan efectivamente a los problemas jurídicos y situaciones empíricas evidenciadas[163]. De estas disposiciones surge que los jueces de tutela y, en particular, la Corte Constitucional, “están facultados para adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar los derechos constitucionales cuando se encuentren comprometidos por las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares”[164], no solo en relación con los derechos subjetivos de accionantes específicos, sino también con la dimensión objetiva de los derechos en discusión.

Esta amplia responsabilidad en cabeza del juez constitucional no equivale a una interferencia general en las decisiones abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras autoridades estatales, sino a un mecanismo excepcional[165] de intervención tendiente a corregir deficiencias u omisiones particulares que comprometen gravemente la máxima efectividad de la Carta Política, promoviendo, como en este caso concreto, los principios de moralidad, eficacia, economía y publicidad que deben guiar la función administrativa[166].

En el caso concreto del señor Escobar Niño, la negativa de inscripción emanada del Registrador Público de Paz de Ariporo se encuentra ajustada al marco constitucional y legal vigente que consagra la imprescriptibilidad de los bienes baldíos. En esta medida, se revocará el fallo de tutela proferido en única instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, el 19 de noviembre de 2013. En su lugar, se negará el amparo al señor Gerardo Escobar Niño y se ordenará al registrador seccional que retire la inscripción realizada en cumplimiento del fallo de tutela del a-quo.

Asimismo, se dejará sin efecto todas las providencias proferidas desde el auto admisorio dentro del proceso agrario de pertenencia, con radicación número 852302044001-2011-0031, iniciado por el señor Gerardo Escobar Niño contra personas indeterminados, incluyendo la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de

Orocué el 20 noviembre de 2012, mediante la cual se declaró el dominio del actor sobre el predio “El Lindanal”. En caso que el accionante pretenda reiniciar el proceso de prescripción, el juez deberá vincular oficiosamente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para que se pronuncie sobre los hechos de la demanda y ejerza las actuaciones que considere necesarias.

Dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, el Incoder adelantará –en el marco de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013- el proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión[167], para establecer si ha salido o no del dominio del Estado. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Gerardo Escobar Niño, al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo. En todo caso, el instituto acompañará al accionante y lo incluirá como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

Por último, se compulsarán copias del expediente de tutela al Consejo Superior de la Judicatura, para que en el ámbito de su competencia, investigue disciplinariamente la actuación del Juez Promiscuo del Circuito de Orocué quien dio curso a un proceso de pertenencia sobre un presunto bien baldío, en oposición a las pruebas allegadas y a las disposiciones legales y jurisprudenciales sobre el asunto.

De la verificación del cumplimiento de este primer grupo de órdenes se encargará el juez de tutela de instancia, según prescribe la regla general contenida en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

10.3. Ordenes estructurales.

Ahora bien, de las consideraciones presentadas en esta providencia así como de las pruebas allegadas, se advierte que la problemática jurídica y social trasciende la situación concreta del señor Gerardo Escobar Niño, quien motivó la presente acción de tutela.

En efecto, la falta de información fidedigna y actualizada de los bienes de la nación es una falencia reconocida por el Incoder quien nuevamente sostuvo ante esta Corporación que “no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”[168], pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994. Esta deficiencia

administrativa, a su vez, contribuye al fenómeno –histórico pero aún muy vigente- de la concentración excesiva de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio (en Unidades Agrícolas Familiares -UAF-). Con ello, se pretermiten los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural.

Según denuncias recientes al respecto, esta problemática amenaza con extenderse rápidamente por varios departamentos del país y afectar a cientos de miles de hectáreas de la nación, que por órdenes de jueces de la República están saliendo ilegítimamente del dominio público:

“En los últimos meses, y sin que nadie lo notara, decenas de propiedades, cuya extensión equivale a tres veces el municipio de Medellín, pasaron a manos de particulares por cuenta de varios fallos de jueces promiscuos de Casanare y Meta.

(...)

EL TIEMPO encontró 51 procesos idénticos al de Monterrey en San Luis, Pore, Hato Corozal y Orocué (Casanare) en donde, a punta de fallos judiciales, 76.697 hectáreas les fueron entregadas –a través de procesos de pertenencia-, a igual número de personas y agropecuarias, que han recibido en promedio, cada una, 4.500 hectáreas. En Puerto López (Meta), 10.000 hectáreas han sido entregadas con el mismo mecanismo. Y en Paz de Ariporo (Casanare), reporteros de este diario encontraron seis demandas próximas a fallar en las que particulares reclaman como suyas cerca de 3.500 hectáreas adicionales”[169].

Para precaver que este tipo de actuaciones continúen ocurriendo en un futuro, así como para remediar las posibles defraudaciones al patrimonio público que hayan tenido lugar, se estima necesario proferir el conjunto de órdenes estructurales que se explican a continuación. De la verificación del cumplimiento de este segundo grupo de órdenes también se encargará el juez de tutela de instancia, según prescribe la regla general contenida en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, aunque con la colaboración, vigilancia y valoración que efectúen la Contraloría General de la República y la Procuraduría

General de la Nación, dentro de sus competencias constitucionales y legales. Lo anterior, atendiendo a que la problemática evidenciada con respecto a la clarificación y adquisición de los bienes baldíos reviste notoria importancia nacional.

i- Clarificación e identificación de los bienes baldíos del Estado:

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), como entidad encargada de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación[170] y de clarificar su situación desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado[171], adoptará en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto[172], en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Lo anterior, con el objetivo de brindar certeza jurídica y publicidad sobre la naturaleza de las tierras en el país de una forma eficiente, sin tener que acudir en cada caso a un proceso individual de clarificación, el cual, como se observó en este expediente, no siempre resultar ser un mecanismo idóneo.

Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control.

Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.

ii- Recuperación de las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia:

La Superintendencia de Notariado y Registro, como entidad a cargo de la orientación, inspección y vigilancia de los servicios que prestan los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos[173], expedirá, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío (por ejemplo que el bien no cuenta con antecedentes registrales o la sentencia se dirija contra personas indeterminadas); y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío.

Adicionalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro presentará al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales. Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder para que este adelante los procedimientos de recuperación de baldíos[174] a los que haya lugar. De igual manera, una copia se enviará a la Fiscalía General de la Nación para que investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la Nación.

Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento, el Incoder deberá informar al juez de tutela de primera instancia, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República los avances en esta orden, especificando, por lo menos, el (i) número de procesos iniciados, (ii) fase en la que se encuentran y (iii) cronograma de actuaciones a ejecutar. Copia de este informe se enviará a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

iii- Seguimiento y control:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en tanto órgano director de la política agraria nacional[175], prestará el acompañamiento debido al Incoder velando por la orientación, articulación institucional y evaluación de las órdenes impartidas. La Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, dentro de sus competencias

constitucionales y legales, harán seguimiento a las órdenes anteriores, evaluarán su cumplimiento y desarrollo, y tomarán los correctivos y decisiones a las que haya lugar. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, las referidas entidades presentarán un informe al juez de instancia referente a los avances en el seguimiento y control sobre las órdenes proferidas, con copia a esta Corporación y a la Presidencia de la República.

V. DECISIÓN

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

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela de única instancia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo (Casanare), dentro de la acción de tutela instaurada por Gerardo Escobar Niño, mediante la cual se concedió el amparo y, en su lugar, NEGAR la protección de los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO.- ORDENAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo que elimine la inscripción realizada en el folio de matrícula del predio “El Lindanal” en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el a-quo.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS todas las providencias proferidas desde el auto admisorio por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué, dentro del proceso agrario de pertenencia, con radicación número 852302044001-2011-0031, iniciado por el señor Gerardo Escobar Niño contra personas indeterminados. En caso que el accionante pretenda reiniciar el proceso de prescripción, el juez deberá vincular oficiosamente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para que se pronuncie sobre los hechos de la demanda y ejerza las actuaciones que considere necesarias.

CUARTO.- ORDENAR al Incoder que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, adelante el proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión[176], para establecer si ha salido o no del dominio del Estado. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Gerardo Escobar Niño, al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo. En todo caso, acompañará al accionante y lo incluirá como beneficiario del proceso

de adjudicación de baldíos, siempre y cuando este cumpla con los requisitos legales.

QUINTO.- ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control. Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.

SEXTO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío. Copia de la misma deberá ser enviada a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales. Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder y a la Fiscalía General de la Nación para que

investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la Nación.

OCTAVO.- ORDENAR al Incoder que adelante, con fundamento en el informe presentado en el numeral anterior, los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento, el Incoder deberá informar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República los avances en esta orden, especificando, por lo menos, el (i) número de procesos iniciados, (ii) fase en la que se encuentran y (iii) cronograma de actuaciones a ejecutar. Copia de este informe se enviará a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

NOVENO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural prestar el acompañamiento debido al Incoder, velando por la orientación, articulación institucional y evaluación de las órdenes impartidas.

DÉCIMO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, hacer seguimiento, dentro de sus competencias constitucionales y legales, a las órdenes anteriores así como evaluar su cumplimiento y desarrollo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, las referidas entidades presentarán un informe al juez de instancia, a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y a la Presidencia de la República, referente a los avances en el seguimiento y control sobre las órdenes proferidas.

DÉCIMO PRIMERO.- COMPULSAR copias del expediente de tutela al Consejo Superior de la Judicatura, para que en el ámbito de su competencia, investigue disciplinariamente la actuación del Juez Promiscuo del Circuito de Orocué quien dio curso a un proceso de pertenencia sobre un presunto bien baldío, en oposición a las pruebas allegadas y a las disposiciones legales y jurisprudenciales sobre el asunto.

DÉCIMO SEGUNDO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-488/14

APLICACION DEL PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA EN SEDE DE TUTELA (Salvamento parcial de voto)

La sentencia consideró que el bien inmueble que el actor adquirió por prescripción a través de sentencia judicial tiene naturaleza de baldío, sin que tal situación se encuentre acreditada en el expediente. No obstante lo anterior, para el INCODER "... si el predio no reporta folio de matrícula inmobiliaria se presume un baldío de la Nación..." (subrayas fuera de texto), sin embargo tal presunción no es de derecho y no precave el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad, proceso que adelanta esa misma institución. Tal es la falta de prueba de la naturaleza de bien baldío, que la mencionada entidad pública afirmó que "... no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación". Frente a esta situación y con base en el principio iura novit curia, reconocido por esta Corporación como el deber del juez constitucional de aplicar la Carta Política sin que lo ate las normas

invocadas por las partes, pues al juzgador le corresponde la determinación correcta del derecho, la obligación de discernir los conflictos y dirimirlos según el derecho vigente, la calificación autónoma de la realidad del hecho y su subsunción en las normas constitucionales que lo rigen, el problema jurídico de transgresión del ordenamiento constitucional y legal planteado en la sentencia, debió ocuparse de los efectos procesales de la falta de propietario privado inscrito del predio que era objeto de proceso de pertenencia.

PRESUNCION IURIS TANTUM EN RELACION CON NATURALEZA DE BIEN BALDIO ANTE AUSENCIA DE PROPIETARIO PRIVADO REGISTRADO (Salvamento parcial de voto)

De igual forma, correspondía estudiar a la Sala si ¿La falta de propietario inscrito del bien inmueble sujeto a prescripción adquisitiva de dominio generaba la obligación del juez ordinario de vincular al INCODER como litisconsorte necesario por pasiva dentro del proceso de pertenencia por encontrarse ante un presunto bien baldío?. Para dar solución a este problema jurídico la Sala tenía la obligación de interpretar de manera armónica los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, de donde se puede afirmar que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado. Aquel ejercicio hermenéutico le hubiese permitido a la Sala de Revisión arribar a la siguiente regla jurisprudencial: que en aquellos procesos ordinarios de pertenencia en la que se pretenda la adquisición del dominio de bien inmueble, que según certificación de la entidad competente no registre propietario privado anterior inscrito, se presume baldío, y el juez deberá conformar el litisconsorcio necesario por pasiva, con la vinculación procesal del INCODER.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES COMO PARTE DEL NUCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No se pueden establecer en Sala de Revisión de la Corte Constitucional reglas para que autoridades administrativas puedan inaplicar o desconocer sentencias (Salvamento parcial de voto)

No comparto que, en sede de revisión, la Corte Constitucional establezca reglas para que las autoridades administrativas puedan inaplicar o desconocer sentencias judiciales y que dichas actuaciones gocen de legitimidad. Esta posición es incompatible con principios

constitucionales derivados del Estado Social de Derecho, tales como la seguridad y certeza jurídica, la cosa juzgada y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. La Corte Constitucional no puede consagrar mecanismos para el desconocimiento de las decisiones judiciales proferidas por el juez competente, y bajo los procedimientos legalmente establecidos. Una decisión contraria implicaría un grave deterioro al principio de Estado de derecho, y del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y no superaría el juicio de convencionalidad con base en el desarrollo del contenido del Artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

INCAPACIDAD DEL JUEZ DE TUTELA PARA DETERMINAR LA CRISIS DE LA POLITICA PUBLICA EN MATERIA DE BALDIOS (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente T-4267451

Acción de tutela incoada por el ciudadano Gerardo Escobar Niño contra Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo - Casanare.

Asunto: Aplicación del principio iura novit curia en sede de tutela. El cumplimiento de las sentencias judiciales como parte del núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Incapacidad del juez de tutela para determinar la crisis de la política pública en materia de baldíos.

Magistrado Ponente:

Jorge Iván Palacio Palacio

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me conducen a disentir de la decisión adoptada por la Sala Quinta de Revisión de tutelas, en sesión del 9 de julio de 2014, que por votación mayoritaria profirió la sentencia T-488 de 2014 de la misma fecha.

La providencia de la que me aparto parcialmente negó la protección de los derechos fundamentales invocados por el accionante, al considerar que la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare) no los vulneró al negarse a inscribir la sentencia del 20 de noviembre de 2012 que declaró al actor, propietario de un bien

presuntamente baldío.

Las líneas argumentativas que sustentan la sentencia de la referencia, gravitaron en torno a: i) Facultades ultra y extra petita del juez de tutela; ii) La supuesta naturaleza de bien baldío del predio que fue objeto de prescripción adquisitiva del dominio, por parte del actor; iii) La posibilidad de que las autoridades públicas incumplan “legítimamente” decisiones judiciales; y, iv) La adopción de órdenes estructurales en relación con la problemática jurídica y social de los bienes baldíos en el país.

Las órdenes proferidas por la Sala fueron: i) revocar la sentencia de tutela de única instancia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo (Casanare) que había amparado los derechos del tutelante; ii) ordenar al registrador de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo que elimine la inscripción de la sentencia de pertenencia sobre el bien presuntamente baldío; iii) dejar sin efecto todas las providencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué dentro del proceso de pertenencia; y iv) remedios estructurales encaminados a superar en sede de tutela, la crisis estatal en relación con los bienes baldíos de la Nación, que involucran a instituciones como el INCODER, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Consejo Superior de la Judicatura.

En este salvamento parcial de voto me aparto de los siguientes argumentos de la parte considerativa de la providencia: i) la certeza de la naturaleza de bien baldío del predio adquirido por prescripción por parte del actor; ii) el legítimo incumplimiento de fallos judiciales, y iii) en relación con la parte resolutive, no comparto las órdenes estructurales proferidas en sede de tutela con la finalidad de establecer remedios que conjuren la crisis de los bienes baldíos de las Nación. En ese orden de ideas, los motivos de mi disenso son:

I. En relación con la ratio decidendi de la sentencia.

El principio iura novit curia y la ausencia de propietario privado inscrito del bien objeto de pertenencia.

1. La sentencia consideró que el bien inmueble que el actor adquirió por prescripción a través de sentencia judicial tiene naturaleza de baldío, sin que tal situación se encuentre

acreditada en el expediente. En ese sentido, el problema jurídico de la sentencia se formuló de la siguiente manera:

“Trasgrede el ordenamiento constitucional y legal colombiano la declaración de prescripción adquisitiva que efectúe un juez sobre un terreno baldío a través de un proceso de pertenencia.” (negrillas fuera de texto)

No obstante lo anterior, para el INCODER “... si el predio no reporta folio de matrícula inmobiliaria se presume un baldío de la Nación...”[177] (subrayas fuera de texto), sin embargo tal presunción no es de derecho y no precave el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad, proceso que adelanta esa misma institución. Tal es la falta de prueba de la naturaleza de bien baldío, que la mencionada entidad pública afirmó que “... no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”[178].

Frente a esta situación y con base en el principio *iura novit curia*, reconocido por esta Corporación como el deber del juez constitucional de aplicar la Carta Política sin que lo ate las normas invocadas por las partes, pues al juzgador le corresponde la determinación correcta del derecho, la obligación de discernir los conflictos y dirimirlos según el derecho vigente, la calificación autónoma de la realidad del hecho y su subsunción en las normas constitucionales que lo rigen[179], el problema jurídico de transgresión del ordenamiento constitucional y legal planteado en la sentencia, debió ocuparse de los efectos procesales de la falta de propietario privado inscrito del predio que era objeto de proceso de pertenencia.

2. De igual forma, correspondía estudiar a la Sala si ¿La falta de propietario inscrito del bien inmueble sujeto a prescripción adquisitiva de dominio generaba la obligación del juez ordinario de vincular al INCODER como litisconsorte necesario por pasiva dentro del proceso de pertenencia por encontrarse ante un presunto bien baldío?

Para dar solución a este problema jurídico la Sala tenía la obligación de interpretar de manera armónica los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, de donde se puede afirmar que existe una presunción *iuris tantum* en relación con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado.

Aquel ejercicio hermenéutico le hubiese permitido a la Sala de Revisión arribar a la siguiente regla jurisprudencial: que en aquellos procesos ordinarios de pertenencia en la que se pretenda la adquisición del dominio de bien inmueble, que según certificación de la entidad competente no registre propietario privado anterior inscrito, se presume baldío, y el juez deberá conformar el litisconsorcio necesario por pasiva, con la vinculación procesal del INCODER.

La inaplicación de sentencias judiciales

3. Los problemas jurídicos planteados en la sentencia no se resuelven con el capítulo del cumplimiento de fallos judiciales desarrollado a partir de la consideración número 5 de la misma. Es claro que el registrador no violó derechos fundamentales, porque tenía razones constitucionalmente válidas que justificaron su proceder. Su actuación se enmarcó dentro del cumplimiento del deber constitucional de la defensa del carácter público de los bienes baldíos y su imprescriptibilidad.

4. No comparto que, en sede de revisión, la Corte Constitucional establezca reglas para que las autoridades administrativas puedan inaplicar o desconocer sentencias judiciales y que dichas actuaciones gocen de legitimidad. Esta posición es incompatible con principios constitucionales derivados del Estado Social de Derecho, tales como la seguridad y certeza jurídica, la cosa juzgada y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

5. En el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra el cumplimiento de las sentencias judiciales. Este derecho "... no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar que deduzca de la normatividad vigente aquello que haga justicia en un evento determinado, sino que se concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella. Esto, a la vez, representa una culminación del debido proceso, que no admite dilaciones injustificadas en el trámite de los asuntos puestos en conocimiento de los jueces ni, por supuesto, en el cabal y pleno desarrollo de lo que se decida en el curso de los juicios." [180]

6. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados deben garantizar, con fundamento en el artículo 25 de la Convención, "... los medios para ejecutar las respectivas

decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.”[181]

Excepcional incumplimiento de la orden inicial contenida en la sentencia judicial. Imposibilidad física y jurídica. Línea jurisprudencial de la Corte.

7. La sentencia presentó como argumento para justificar el incumplimiento legítimo de una decisión judicial, la ratio decidendi contenida en la sentencia T-216 de 2013, caso que no es ni análogo, ni similar al que se estudia. En ese pronunciamiento, la Corte analizó una situación fáctica distinta, se trataba de una sentencia que ordenó el reintegro de un trabajador a una entidad oficial, y debido a reestructuraciones financieras y administrativas el cargo había sido suprimido. Ante esta imposibilidad jurídica y física, la entidad pública optó por la opción de indemnizar a la demandante, a modo de compensación.

8. Este pronunciamiento no autorizó el incumplimiento de las órdenes contenidas en decisiones judiciales, ni tampoco estableció reglas constitucionales para valorar la “... legitimidad o no del incumplimiento...” de las sentencias judiciales con base en supuestos criterios de “motivación”, “notoriedad”, “grave amenaza”, “facultad legal”, “oportunidad”, y “contradicción” que la sentencia T - 488 de 2014 estableció.

9. La Corte Constitucional no puede consagrar mecanismos para el desconocimiento de las decisiones judiciales proferidas por el juez competente, y bajo los procedimientos legalmente establecidos. Una decisión contraria implicaría un grave deterioro al principio de Estado de derecho, y del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y no superaría el juicio de convencionalidad con base en el desarrollo del contenido del Artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

II. Órdenes estructurales de la sentencia

La evidente falta de recursos técnicos y administrativos idóneos y eficaces para el análisis de la crisis de la política pública en materia de baldíos.

10. En este especial caso, el juez de tutela carecía de los mecanismos técnicos y administrativos idóneos y eficaces para establecer la problemática de la política pública en materia de bienes baldíos, al igual que para proferir los remedios estructurales que permitan superar esa grave situación.

Así las cosas, no se acreditó debidamente la necesidad de adoptar los remedios estructurales que sustentan las órdenes de protección, situación que pudo haber desbordado las competencias del juez de tutela en este particular caso.

11. Por estas razones, considero que las órdenes para superar la vulneración al derecho fundamental del debido proceso del INCODER, verificada a partir del principio *iura novit curia*, debieron limitarse a: i) revocar la sentencia de tutela proferida en única instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo (Casanare); ii) dejar sin efectos jurídicos la providencia que declaró la pertenencia a favor del actor, con la consecuente nulidad de todo lo actuado en el proceso desde el auto admisorio de la demanda; y, iii) vinculación al INCODER como litisconsorte necesario por pasiva dentro del proceso de pertenencia.

En conclusión de todo lo anterior, no comparto la decisión mayoritaria porque: i) fundamentó su sentencia en la naturaleza de bien baldío objeto del proceso de pertenencia, sin que estuviera acreditada en el expediente tal calidad; ii) desconoció la línea jurisprudencial de esta misma Corporación, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el cumplimiento de las sentencias judiciales como parte del núcleo duro del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia; y iii) sin la debida justificación de la necesidad de adoptar remedios estructurales, y sin los medios técnicos y administrativos idóneos y eficaces, profirió órdenes de protección que podrían haber desbordado las competencias del juez de tutela en este especial caso.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Con cédula catastral No. 000000030064000. Alinderado por el norte con carretera vía al Jagüey, oriente con Julio Monroy, sur con Julio Monroy, occidente con Liborio Cachay.

[2] Cuaderno de tutela, folio 17.

[3] Cuaderno de tutela, folio 18.

[4] Cuaderno de tutela, folio 4.

[5] “No es cierto que la calidad de las personas que viven en los predios rurales, se les considere como ocupantes de predios del Estado, en virtud de lo señalado por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, muestra de ello es que la mayoría de los predios rurales que existen en nuestro país están en posesión de miles de campesinos que pagan sus impuestos sobre sus tierras, sin importar que ellos tengan títulos de propiedad o no, la palabra baldío está erróneamente interpretada en su significado teleológico, en virtud de que la definición que trae consagrado el Código Civil Colombiano en su artículo 671 señala “son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”, al respecto esta definición no encuadra sobre el bien que nos ocupa, porque así un predio rural no tenga título de propiedad, en el proceso judicial se demostró plenamente que existe posesión en cabeza del accionante señor Gerardo Escobar Niño, quien ejerció su derecho de acción ante los jueces de la República.” Cuaderno de tutela, folio 4.

[6] Cuaderno de tutela, folio 4.

[7] Cuaderno de tutela, folios 20-21.

[8] Cuaderno de tutela, folio 27.

[9] “Así las cosas frente a los interrogantes planteados en el escrito de consulta, los cuales absuelvo en forma global, me permito manifestarle que la adjudicación de un bien baldío por declaración judicial de pertenencia riñe con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley, resultado así improcedente el registro de la providencia judicial” Cuaderno de tutela, folio 33.

[10] “En síntesis, teniendo en cuenta los fundamentos legales, jurisprudenciales y

doctrinarios antes expuestos, con relación a los cuestionamientos formulados, podemos decir que:

2. No es viable registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia de bienes inmuebles rurales que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y por tanto no tienen folio de matrícula inmobiliaria. Y ello porque en la labor de calificación, el Registrador debe hacer un examen del documento, acerca de la validez y eficacia, de los títulos presentados, observando que los mismos cumplan con los requisitos tanto de forma como de fondo, esta labor de calificación, se apoya en el principio de legalidad, en virtud del cual los Registradores deben analizar los documentos radicados, y establecer si son admisibles para registro, o rechazarles para que se subsanen sus defectos, artículos 23 a 25 del Decreto 1250/70” Cuaderno de tutela, folio 38.

[11] “Ahora bien, revisada detenidamente la comunicación por usted enviada, este Despacho comparte plenamente lo allí indicado, en el sentido de que ya la Corte Constitucional mediante sentencia C-595 de 1995 dejó sentado que los bienes baldíos son imprescriptibles, es decir, que no se pueden adquirir por la vía de la pertenencia. Causa extrañeza como un Juez de la República, se aparta de la aplicación de una sentencia de constitucionalidad, olvidando que los efectos de éstas tienen los mismos efectos que producen las leyes y porque además se podría estar infringiendo el ordenamiento jurídico. Así entonces, en nuestro entender, debe mantenerse la decisión expuesta en la citada Nota Devolutiva”. Cuaderno de tutela, folio 39.

[12] Cuaderno de tutela, folio 61.

[13] Cuaderno de tutela, folio 48.

[14] Cuaderno de tutela, folio 50.

[15] Cuaderno de tutela, folio 50.

[16] Cuaderno de revisión, folios 12-15.

[17] Cuaderno de revisión, folio 33.

[18] Cuaderno de revisión, folio 44.

[19] Memorando 20143222155 del 27 de mayo de 2014. Cuaderno de revisión, folio 46.

[20] *Ibíd.*

[21] Cuaderno de revisión, folio 45.

[22] Cuaderno de revisión, folio 47.

[23] Cuaderno de revisión, folio 57.

[24] Cuaderno de revisión, folio 68.

[25] Cuaderno de revisión, folio 77.

[26] Ley 200 de 1936. Artículo 1º Modificado, Artículo 2, L. 4 de 1973. “Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo”.

[27] Cuaderno de revisión, folio 71.

[28] Cuaderno de revisión, folio 78.

[29] De los cuales serán extraídas algunos datos en la parte motiva de esta sentencia.

[30] Cuaderno de Revisión, folio 24.

[31] Corte Constitucional, Sentencia T-686 de 2012: “La facultad de fallar extra y ultra petita en materia de tutela, ha sido desarrollada ampliamente por la Corte Constitucional, advirtiendo que atiende a la efectividad del estructural principio de prevalencia del derecho sustancial, invistiendo al juez de tutela de la posibilidad de determinar qué derechos fueron los vulnerados, aún si los mismos no fueron expresamente identificados por el demandante pero se desprenden de los hechos. Cfr. T-532 de noviembre 24 de 1994, T-310 de julio 17 de 1995, T-622 de mayo 26 de 2000, SU-484 de mayo 15 de 2008 y T-553 de mayo 29 de 2008”.

[32] Corte Constitucional, Sentencias T-466 de 2012 y T-726 de 2012.

[33] Corte Constitucional, sentencias T-006 de 1992, T-223 de 1992, T-413 de 1992, T-474 de 1992, entre otras.

[34] Recientemente la Sala Plena reiteró esta línea jurisprudencial en la sentencia SU-195 de 2012.

[35] Corte Constitucional, sentencia SU-917 de 2010.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

[37] Corte Constitucional, sentencia T-060 de 2012.

[38] Corte Constitucional, sentencias T-282 de 2009 y T-015 de 2012.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

[40] Corte Constitucional, Sentencia T-385 de 2012.

[41] Corte Sentencia, Sentencia T-076 de 2011.

[42] Corte Constitucional, Sentencia T-385 de 2012.

[43] “Aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa quien está

vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales. Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. En caso de existir otro medio de defensa, procede la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable". Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2004.

[44] "la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos es más estricta que contra decisiones judiciales, puesto que las controversias jurídicas que generen aquellos deben ser resueltas, de manera general y preferente, a través de los recursos judiciales contenciosos". Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2011.

[45] Ver entre otras, las sentencias T-537 de 1994, T-553 de 1995, T-809 de 2000, T-327 de 2001, T-510 de 2001, T-1051 de 2002, T-510 de 2002, T-1102 de 2004, T-766 de 2008, T-518 de 2009 y T-247 de 2010.

[46] Corte Constitucional, Sentencia T-441 de 2013.

[47] Corte Constitucional, Auto 060 de 2012.

[48] Corte Constitucional, Sentencia T-329 de 1994.

[49] Corte Constitucional, sentencia T-441 de 2013.

[50] "El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo,

arts. 1, 2, 6, 29 y 86)". Corte Constitucional, sentencia T-554 de 1992.

[51] Corte Constitucional, Sentencia T-216 de 2013.

[52] Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 1992, T-1051 de 2002, T-954 de 2011.

[53] Al respecto se pueden consultar las sentencias T -395 de 2001, T-406 de 2002, T-1051 de 2002 y T-954 de 2011, entre otras.

[54] Ver C.C.A. art. 176 y C.P.A.C.A. art. 192.

[55] Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 1992.

[57] *Ibíd.*

[58] Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 1992.

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. Ver también C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995

[61] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.

[62] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

[63] Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

[64] Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, "Bienes". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

[65] Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

[66] “Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.”

[67] “Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”.

[68] “Artículo 65. La 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 se 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”.

[69] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

[70] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

[71] Si bien posteriormente se profirió la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160, la Corte declaró inexecutable la primera por violación del derecho fundamental a la consulta previa. De este modo, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ver al respecto las sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010.

[72] Corte Constitucional, Sentencia C-097 de 1996.

[73] Código de Procedimiento Civil, artículo 407 numeral 4.

[74] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012.

[75] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

[76] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002.

[77] Constitución Política, preámbulo, artículo 1º.

[78] Constitución Política, art. 58.

[79] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

[80] Constitución Política, art. 13.

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

[82] Ley 160 de 1994, art. 65 y 69.

[83] Ley 160 de 1994, art. 66.

[84] Ley 160 de 1994, art. 71.

[85] Ley 160 de 1994, art. 72.

[86] Ver sentencia C-644 de 2012 que declaró inexequibles los macroproyectos dispuestos en el Plan de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011): “La posibilidad de venta otorgada al campesino adjudicatario de baldío o subsidiado por el Estado en cualquier tiempo y de que los particulares puedan acumular la propiedad inicialmente destinada al trabajador de la tierra sin ningún límite, conduce a la literal pérdida del derecho social configurado por el legislador en el año 1994, a cambio de un derecho de crédito en el caso de “aporte” o de un derecho a una mínima retribución que seguramente no redundara en un mejor nivel de vida al campesino vendedor. La ley en estudio crea un nuevo modelo agrario y de distribución de baldíos en el cual se extrañan medidas que concreten mejoras en favor del campesino. Por lo pronto la norma en estudio arrebató conquistas y, a cambio no asegura al campesino calidad de vida, no reafirma sus lazos con la tierra, no se compromete con los antes destinatarios de la reforma agraria sino que los deja al garete privados de condiciones que les permita mantener su forma de vida rural”.

[87] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. En igual sentido, el PNUD sostuvo que la actual política agraria de Colombia que propicia la concentración inequitativa de la tierra se erige como un obstáculo para el desarrollo humano:

“Existen varias razones para que la estructura agraria en Colombia se haya convertido en

un obstáculo al desarrollo, entre ellas:

a. Al impedir el acceso libre a la tierra, la producción, la inversión y el ahorro se restringen y el crecimiento es bajo; ello obstaculiza superar la pobreza y mejorar los niveles de vida de los habitantes rurales.

b. El conflicto de uso del suelo y la ganadería extensiva impiden generar suficiente empleo para ocupar la mano de obra rural existente, no facilitan el aumento del ingreso rural, y mantienen altos niveles de pobreza y miseria. Todo lo cual se traduce en la baja competitividad del sector agropecuario y se restringe la oferta alimentaria.

c. El control de las mejores tierras o de las ubicadas en corredores estratégicos, por parte de unos pocos propietarios o de actores armados ilegales, restringe la democracia, la libertad y el libre movimiento de la población rural.

d. Una estructura muy concentrada de la tenencia de la tierra genera innumerables conflictos sociales con los sectores que se la disputan en sociedades con altos desequilibrios sociales y económicos, como Colombia. Además, alimenta la migración hacia zonas de frontera donde la población se incorpora a la producción de cultivos de uso ilícito, como una alternativa atractiva de subsistencia que destruye recursos naturales valiosos y dando lugar a conflictos con el Estado.

e. El poder político local fundamentado más en la posesión de tierras impide la modernización y actualización del catastro rural, así como el pago de mayores tributos para el desarrollo de las mismas regiones y el logro de convergencia rural-urbana.

f. Cercena las posibilidades de desarrollo de la cooperación y del capital social rural, y de unas relaciones más horizontales entre actores del sector.

g. Impulsa flujos migratorios hacia áreas urbanas incapaces de generar fuentes de empleo e ingresos dignos". PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano. p. 183.

[88] Ley 160 de 1994, art. 1º.

[89] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

[90] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.

[91] Cuaderno de revisión, folio 44.

[92] Cuaderno de revisión, folio 77.

[93] Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. No. 0068 de febrero de 2014.

[94] De Janvry y Sadoulet, 2005. Citado en Contraloría General de la República. Op. cit.

[95] Contraloría General de la República. Op. cit. En similar dirección, la Sala Plena de la Corte presentó un recuento histórico de las distintas formas de apropiación de los bienes baldíos en la sentencia C-644 de 2012: “La concentración de la propiedad ha sido un fenómeno recurrente en nuestra historia reciente y tiene su origen en los sistemas de distribución y apropiación establecidos por España a continuación del descubrimiento a pesar de los muchos intentos realizados por modificar este modelo de tenencia”.

[96] Ley 160 de 1994, art. 17: “El Gobierno Nacional asignará y apropiará los recursos suficientes, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto, para adelantar los programas cuatrienales de reforma agraria elaborados por el INCORA, a efectos de que la reforma agraria culmine en un período no mayor de 16 años (...)”

[97] “Resulta claro de la anterior relación, que ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer[97] y la

población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad[97]”. Sentencia C-644 de 2012.

[98] De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), En Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. Su articulación constituye lo que puede denominarse un conflicto rural mayor, que es la gran sombrilla de ambos. Los diferentes conflictos por tierras se yuxtaponen en muchas regiones, configurando procesos de una gran complejidad en la solución del problema agrario y que pueden tipificarse en cinco grupos, pero dentro de cada uno de ellos existen modalidades diversas:

“a. El conflicto tradicional e histórico por el acceso a la propiedad rural entre campesinos poseedores de poca tierra o sin tierra, con los terratenientes (grandes propietarios), simbolizado en la consigna “la tierra pal que la trabaja”. Este conflicto es recurrente e irresoluto en Colombia.

b. La disputa por la apropiación de la tierra que tienen los grandes inversionistas nacionales y extranjeros con pequeños, medianos y grandes propietarios, y poseedores de derechos de propiedad rural y con las tierras del Estado. Tiene como fin el desarrollo de grandes proyectos, sea de alimentos, materias primas, agrocombustibles, o para la explotación de recursos del subsuelo (minería, carbón, etcétera) y la apropiación de fuentes de agua, biodiversidad y bosques. En esa disputa, el campesinado vende la tierra y sus mejoras atraído por buenos precios, o es desplazado y sacado de sus posesiones a través de mecanismos de mercado, presiones, amenazas y violencia. En algunos casos es invitado a participar en el negocio mediante alianzas productivas, el arrendamiento de su tierra o la concesión de su usufructo a cambio de un pago.

d. La lucha de las comunidades afrocolombianas para obtener el reconocimiento estatal de los derechos colectivos sobre el territorio y su uso, y defender la tierra y el territorio de otros actores que buscan apropiárselos y sacarlos de sus espacios. Hay un conflicto por la intervención de esos territorios por parte de actores armados ilegales e inversionistas para explotar los recursos allí disponibles; además de contiendas con comunidades indígenas o resguardos limítrofes.

e. Y el nuevo y más contemporáneo conflicto entre los propietarios, poseedores, ocupantes

de baldíos y tenedores, por lo general campesinos y medianos productores, que son despojados de la tierra y desplazados, especialmente por grupos armados ilegales y las élites aliadas, usando la violencia, la coerción y las figuras jurídicas. También se incluyen en esta categoría las presiones y compras de tierras por el narcotráfico, que terminan sacando del campo a los campesinos y demás propietarios de derechos. El proceso de compras masivas de tierras llevado a cabo por inversionistas a través del mercado, que contiene elementos de presión, amenazas y aprovechamiento de condiciones de mercado (información y precios) así como de la gran vulnerabilidad de los poseedores de derechos en zonas de alta intensidad de conflicto, es también parte constitutiva de este tipo de enfrentamientos. En este caso igualmente se presenta conflictividad entre los despojados y los nuevos pobladores que llegan a explotar o apropiarse de las tierras abandonadas o despojadas, impulsados por grupos interesados en mantener el control sobre esas poblaciones y los territorios donde se ubican". PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre. Páginas 187-189. Consultado en http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1---&x=65970&s=j#.U59gg_IdW1Q el 10 de junio de 2014.

[99] "En el sistema jurídico del Estado social de derecho se acentúa de manera dramática el problema -planteado ya por Aristóteles- de la necesidad de adaptar, corregir, acondicionar la aplicación de la norma por medio de la intervención del juez. Pero esta intervención no se manifiesta sólo como el mecanismo necesario para solucionar una disfunción, sino también, y sobre todo, como un elemento indispensable para mejorar las condiciones de comunicación entre el derecho y la sociedad, es decir, para favorecer el logro del valor justicia (de la comunicación entre derecho y realidad), así ello conlleve un detrimento de la seguridad jurídica." Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992.

[100] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012.

[101] PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Op. cit. p. 181 y 195.

[102] Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. No. 0068 de febrero de 2014. Disponible en

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176635901/INCODER+-+Acumulacion+Irregular+de+Baldios+-+Informe+ACES.PDF/cc3400ed-934b-4144-b78b-2206e1c166e9?version=1.0>

[103] Cuaderno de Revisión, folio 46. En la sentencia T-689 de 2013, el Incoder expresó el mismo problema: “El 28 de septiembre de 2012, la Directora Técnica de Baldíos, frente a los planteamientos formulados por el magistrado sustanciador mediante auto adiado el 19 de septiembre de 2012, manifestó: En primer lugar, informó que el Instituto no tiene una base de datos en donde se identifiquen cuáles son los terrenos baldíos potencialmente adjudicables, esto es, actualmente no cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración.”

[104] Ley 160 de 1994, art. 12.

[105] Contraloría General de la República. Op. cit.

[106] Del reporte de la Contraloría General de la República, llama la atención que aparecen 1.650 predios sin área adjudicada y 72.125 registros con cédula repetida.

[107] De acuerdo a la Ley 160, la UAF es la unidad de tierra pensada para que una familia pueda explotar económicamente un terreno y obtenga un excedente económico suficiente a su favor. Art. 38 “(...)Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el

valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar”.

[108] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Op. cit.

[109] Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1994.

[110] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de febrero de 2005. Radicado Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP).

[111] Constitución Política, preámbulo.

[112] Ley 160 de 1994, art. 2.

[113] Decreto 1985 de 2013, art. 2 y 3.

[114] Decreto 1985 de 2013, art. 3.12.

[115] Ley 160 de 1994, art. 12.

[116] Ver Decreto 1465 de 2013.

[117] Ley 160 de 1994, art. 101.

[118] Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones: “Artículo 2° Objetivos. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes:

a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;

b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;

c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.”

[119] Ley 1579 de 2012, art. 1.

[120] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 diciembre de 2008. Radicado 16054. “Es por ello que para informar respecto de la situación jurídica de un bien inmueble, la autoridad encargada del registro de instrumentos públicos además tiene la función de expedir los certificados de registro de instrumentos públicos, la cual requiere de: “quien la ejerce, del funcionario que la ejecuta, un comportamiento sigiloso a más de cauto, pues ella tiene como objeto entre otros el bienestar de sus asociados; es la función administrativa LA DE EJECUCIÓN DE LA LEY, la que si cumple de acuerdo con su mandato fiel evitará juicios como estos y fomentará una FE ciega y una crítica positiva en su favor”

[121] Ley 160 de 1994, artículos 25 y 72.

[122] Ley 1579 de 2012, artículos 93 y 94.

[123] Ley 160 de 1994, artículos 91 y 92.

[125] Ver sentencias C-548 de 1997, C-790 de 2006 y T-600 de 2009.

[126] *Ibíd.*

[127] Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992: “Estos cambios han producido en el derecho no sólo una transformación cuantitativa debida al aumento de la creación jurídica, sino también un cambio cualitativo, debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos. Estas características adquieren una relevancia especial en el campo del derecho constitucional, debido a la generalidad de sus textos y a la consagración que allí se hace de los principios básicos de la organización política. De aquí la enorme importancia que adquiere el juez constitucional en el Estado social de derecho”. Ver también T-683 de 1999 y T-923 de 2009.

[128] Corte Constitucional, T-600 de 2009. Reiterada en T-923 de 2009.

[129] En este caso, por ejemplo, el Incoder ni siquiera fue vinculado al proceso de pertenencia, por lo cual no se puede calificar ni reprochar su nivel de diligencia en dicha actuación.

[130] Sentencia T-060 de 2012

[131] Es ese sentido las sentencias T-510 de 2011, T-064 de 2010 y T-456 de 2010.

[132] Corte Constitucional, sentencia SU-198 de 2013.

[133] Corte Constitucional, Sentencias T-538 de 1994, SU-159 de 2002 y T-061 de 2007.

[134] Corte Constitucional, Sentencia T-442 de 1994.

[135] Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002.

[136] Cuaderno de Revisión, folio 11.

[137] Cuaderno de Revisión, folio 14.

[138] El artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos y es así como prescribe: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.”

[139] Cuaderno de Revisión, folio 74.

[140] La cual brilla por su vaguedad: “a través de la inspección judicial practicada por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Luis de Palenque, mediante despacho comisorio, se demuestra en forma contundente que los actos posesorios propios de la prescripción adquisitiva de dominios ejercidos por el señor Gerardo Escobar Niño, se corroboraron, no solo con los testimonios ya estudiados, sino en la manera de atender la diligencia ocular realizada por tal despacho judicial, como quiera que la misma se realizó a la luz pública, demostrando que dicha posesión se ha venido ejecutando por el actor sin clandestinidad alguna y además que dentro de la misma no se observó oposición de parte de ninguna persona que pudiese alegar mejor derecho”. Cuaderno de revisión, folio 16.

[141] “El primero, el corpus, comprobado a través de las distintas declaraciones vistas

anteriormente cuando los deponentes informan de manera unánime que la posesión ejercida por el demandante sobre el predio objeto de la Litis, se ha prolongado por más de diez años, aprehendiendo de manera pública, quieta y pacífica el predio “El Lindanal” y así mismo sin hesitación alguna respecto del animus como quiera que dentro del inmueble se han realizado obras de carácter civil, como es una casa de habitación y demás concernientes al objeto económico de la propiedad, como son los pozos, los cultivos, el cercado y el mantenimiento del pasto para el ganado” Cuaderno de Revisión, folio 16.

[142] Ver Sentencia T-701 de 2004

[143] Ver entre otras, C-595 de 1995, C-097 de 1996 y C-530 de 1996.

[144] Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.

[145] Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

[146] Corte Constitucional, Sentencias T-757 de 2009 y SU-399 de 2012.

[147] Ley 160 de 1994, artículos 12 y 65.

[148] Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970), artículo 407, numeral 4º. Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), artículo 375, numeral 4º.

[149] Cuaderno de tutela, folio 2.

[150] Ley 1579 de 2012, artículo 22 “Inadmisibilidad del registro. Si en la calificación del título o documento no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, se procederá a inadmitirlo, elaborando una nota devolutiva que señalará claramente los hechos y fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución, informando los recursos que proceden conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique. Se dejará copia del título devuelto junto con copia de la nota devolutiva con la constancia de notificación, con destino al archivo de la Oficina de Registro.”; Artículo 25 “Notificación de los actos administrativos de no inscripción. Los actos administrativos que niegan el registro de un

documento se notificarán al titular del derecho de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique”.

[151] Corte Constitucional, Sentencia T-770 de 2013.

[152] El Incoder en su respuesta puso de presente que el accionante no se encontraba registrado como víctima del desplazamiento. Cuaderno de revisión.

[153] Ley 1579 de 2012, artículo 60: “Recursos. Contra los actos de registro y los que niegan la inscripción proceden los recursos de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación, para ante el Director del Registro o del funcionario que haga sus veces.

Cuando una inscripción se efectúe con violación de una norma que la prohíbe o es manifiestamente ilegal, en virtud que el error cometido en el registro no crea derecho, para proceder a su corrección previa actuación administrativa, no es necesario solicitar la autorización expresa y escrita de quien bajo esta circunstancia accedió al registro”.

[154] “De acuerdo a lo anterior [Constitución Política, art. 13, 29, 85 y 113] el señor Registrador de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo Casanare no puede tener posiciones encontradas respecto a un mismo punto de derecho y debe velar por la seguridad jurídica.

Lo precedente quiere decir que si ya había procedido en el caso citado con relación al predio ubicado en jurisdicción del Municipio de Orocué y su Superior Jerárquico, le había fijado la posición de la Superintendencia, es su deber legal y constitucional, proceder en el mismo sentido, porque no se puede esperar que por cada caso se tenga que pronunciar la Superintendencia de Notariado y Registro (...)“Además, la seguridad jurídica va muy ligada al proceso del país, debido a que es una base sólida para que los inversionistas desarrollen proyectos a largo plazo que a su vez permiten el desarrollo y que garanticen un orden jurídico justo que consulte los intereses de la sociedad y de los particulares, procurando al máximo la seguridad jurídica como desarrollo del derecho a la igualdad, a la buena fe y a la confianza legítima”. Cuaderno de tutela, folio 48 y 50.

[155] Ley 1579 de 2012, artículo 1º.

[156] Ley 1579 de 2012, artículo 3.

[157] Ley 1579 de 2012, artículo 1º.

[158] Ley 1579 de 2012, Capítulo XXI.

[159] Ley 1579 de 2012, Capítulo XXII.

[160] En materia de registro el artículo 60 de la Ley 1579 de 2012 expresamente dispone: “Recursos. Contra los actos de registro y los que niegan la inscripción proceden los recursos de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación, para ante el Director del Registro o del funcionario que haga sus veces.

Cuando una inscripción se efectúe con violación de una norma que la prohíbe o es manifiestamente ilegal, en virtud que el error cometido en el registro no crea derecho, para proceder a su corrección previa actuación administrativa, no es necesario solicitar la autorización expresa y escrita de quien bajo esta circunstancia accedió al registro”.

[162] Ley 1579 de 2012, “Artículo 57. Apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos. Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder, o quien haga sus veces.

En el caso en que dichos bienes baldíos, se encuentren ubicados dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se procederá con fundamento en el acto administrativo proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces a la apertura de la matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este último caso, y atendiendo a las normas que regulan el derecho de dominio en dichas áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia deberá adelantar este trámite para todos los bienes ubicados al interior de estas áreas, dejando a salvo aquellos que cuenten con títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias y que se encuentren debidamente inscritos en el registro inmobiliario.

En caso de que se encuentren debidamente registrados títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá solicitar la inscripción de la limitación de dominio en la matrícula inmobiliaria de cada predio.

Parágrafo. La apertura del folio de matrícula, así como las inscripciones a que haya lugar se harán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal fin”.

[163] Corte Constitucional, Sentencias T-600 de 2009 y T-923 de 2009.

[164] Corte Constitucional, Auto 385 de 2010.

[165] Corte Constitucional, Sentencia SU-1052 de 2000.

[166] Constitución Política, artículo 209. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), artículo 3º.

[167] Predio rural denominado “El Lindanal”, ubicado en la vereda “Jagüeyes” del Municipio de San Luis de Palenque, Departamento de Casanare, con un área de trece hectáreas más seis mil seiscientos dieciocho punto cuarenta metros cuadrados (13 Hctas + 6618,40 m²). Con cédula catastral No. 000000030064000. Alinderado por el norte con carretera vía al Jagüey, Oriente con Julio Monroy, Sur con Julio Monroy, Occidente con Liborio Cachay.

[168] Cuaderno de Revisión, folio 46. En la sentencia T-689 de 2013, el Incoder evidenció el mismo problema: “El 28 de septiembre de 2012, la Directora Técnica de Baldíos, frente a los planteamientos formulados por el magistrado sustanciador mediante auto adiado el 19 de septiembre de 2012, manifestó: En primer lugar, informó que el Instituto no tiene una base de datos en donde se identifiquen cuáles son los terrenos baldíos potencialmente adjudicables, esto es, actualmente no cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración.”

[169] El Tiempo, “Hay jueces que están feriendo baldíos que son de la Nación”. Noticia del 31 de mayo de 2014, consultada el 23 de junio de 2014 en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/hay-jueces-que-estan-feriendo-baldios-que-son-de-la-nacion/14060924> En el mismo sentido, ver El Espectador, “Jueces de tres departamentos

estarían adjudicando ilegalmente terrenos de la nación”. Noticia del 1º de junio de 2014, consultada el 23 de junio de 2014 en <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/jueces-de-tres-departamentos-estarian-adjudicando-ilega-articulo-495966>.

[170] Ley 160 de 1994, artículo 12.

[171] Ley 160 de 1994, artículo 48. Decreto 1465 de 2013, artículo 49 y siguientes.

[172] Corte Constitucional, Sentencia T-143 de 2010.

[173] Decreto 2163 de 2011, artículo 3º.

[174] Ley 160 de 1994, artículo 12. Decreto 1465 de 2013, Capítulo II.

[175] Decreto 1985 de 2013, art. 2 y 3.

[176] Predio rural denominado “El Lindanal”, ubicado en la vereda “Jagüeyes” del Municipio de San Luis de Palenque, Departamento de Casanare, con un área de trece hectáreas más seis mil seiscientos dieciocho punto cuarenta metros cuadrados (13 Hctas + 6618,40 m²). Con cédula catastral No. 000000030064000. Alinderado por el norte con carretera vía al Jagüey, Oriente con Julio Monroy, Sur con Julio Monroy, Occidente con Liborio Cachay.

[177] Páginas 7 y 7v de la Sentencia T - 488 de 2014.

[178] *Ibidem*.

[179] Sentencia T - 851 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[180] Sentencia T - 329 de 1994. Ver también T - 554 de 1992, T - 553 de 1993

[181] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Furlan y Familiares contra Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C. No. 246. Párrafo 209. Ver también CIDH Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 65, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 142.;

Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 73, y Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de Marzo de 2011. Serie C No. 223, párr. 75.; Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, párr. 104, y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, párr. 72. También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el Derecho a un Proceso Equitativo conforme al artículo 6 del CEDH, en el caso Hornsby v. Greece del 19 de marzo de 1997, estableció que: “este derecho sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca inoperante en detrimento de una de las partes. [...] La ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales debe ser considerada como parte integrante del ‘juicio’. Citado en CIDH caso Baena Ricardo y otros contra Panamá. Párr. 81