

T-548-16

Sentencia T-548/16

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

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A BIENES BALDIOS

BIENES DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1991

BIENES DE USO PUBLICO Y BIENES FISCALES-Protección legal y constitucional

BALDIOS-No podrán, bajo ninguna circunstancia, ser objeto de adjudicación en un proceso de pertenencia

IMPREScriptIBILIDAD DE BIENES DEL ESTADO

PRESUNCION DE BIENES BALDIOS-Reiteración de jurisprudencia/PRESUNCION DE BIENES PRIVADOS-Reiteración de jurisprudencia

El nuevo estatuto procesal brinda al juez herramientas para poder resolver las posibles dudas que le surjan de acuerdo con la naturaleza jurídica del bien objeto del proceso de pertenencia, permitiéndole de ser el caso vincular a las entidades competentes, llenarse de pruebas y argumentos y tomar una decisión con la debida valoración probatoria y en derecho. Igualmente, le permite la norma apartarse del conocimiento del caso, bien sea a través de un auto de rechazo in limine o por un auto de terminación anticipada si durante el proceso confirma que se trata de un bien baldío. Lo anterior, siempre y cuando el proceso de pertenencia haya sido admitido con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso. En consecuencia, el mismo sistema jurídico ha reconocido la existencia de dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que pareciesen generar un conflicto normativo. No obstante, cuando se analizan de forma sistemática permiten entrever la interpretación adecuada ante la cual debe ceder nuestro sistema jurídico.

FUNCION REGISTRAL-Características

REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Tiene la potestad y herramientas para

oponerse al registro de un bien inmueble baldío ordenado en sentencia judicial

El registrador cuenta con una serie de potestades para hacer cumplir el orden justo, potestades que como se dijo están debidamente reconocidas en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de esta Corporación, por estar directamente relacionadas con la garantía de los fines constitucionales. Bajo ninguna circunstancia puede pensarse que los registradores actúan fuera de la ley o en el marco de la comisión de una falta disciplinaria o penal cuando se oponen a realizar la inscripción de una sentencia judicial en un bien que consideran baldío. Lo anterior, siempre que actúen bajo la debida motivación y procedimiento que les exige la normativa constitucional, legal y administrativa.

DERECHO AL TERRITORIO DE POBLACION CAMPESINA-Naturaleza iusfundamental

POBLACION RURAL-Vulnerabilidad por razones sociales, económicas y culturales tiene raíces profundas en el conflicto armado interno

DERECHO AL ACCESO A LA TIERRA-Contenidos protegidos

El derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos: (i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros; (ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y (iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.

PLAN NACIONAL DE CLARIFICACION Y RECUPERACION DE TIERRAS RURALES-Surge a partir

de órdenes dadas en sentencia T-488/14, con el fin de remediar las falencias existentes en la política pública de identificación, monitoreo y recuperación de baldíos

La Agencia Nacional de Tierras mediante el documento técnico titulado “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”, se comprometió a adelantar el proceso de normalización y regularización de la propiedad rural más grande en la historia de Colombia. Esto con el propósito de que al año 2025 nuestro país tenga claridad jurídica y física de cuales bienes han salido del dominio del estado y sobre cuales predios puede reputarse existe propiedad privada.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ Y RECUPERACION DE BIENES BALDIOS-Requisito de inmediatez se debe observar con flexibilidad, ya que se busca la recuperación de bienes que son imprescriptibles

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defectos orgánico, sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente, debido a la falta de competencia del juez para disponer sobre la adjudicación de un bien, del que no se tiene certeza de ser bien privado, desconociendo el indicio de la ausencia de antecedentes registrales

VINCULACION DEL INCODER EN LOS PROCESOS DE PERTENENCIA AGRARIA-Orden a Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, llevar a cabo proceso de pedagogía de la sentencia T-488/14, sobre obligación de los jueces de vincular a Incoder –hoy Agencia Nacional de Tierras- en procesos de pertenencia

Referencia: Expediente T-5.589.880

Acción de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder (en liquidación) contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., once (11) de octubre dos mil dieciséis (2016).

SENTENCIA:

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó la sentencia proferida por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, la cual declaró improcedente la acción de tutela presentada.

I. ANTECEDENTES

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), hoy Agencia Nacional de Tierras, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela, el 12 de agosto de 2015, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica “en conexidad con el acceso a la administración de justicia, el derecho al patrimonio público y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”. Con este fin, solicita que se declare nulo de pleno derecho el proceso agrario de pertenencia adelantado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja y, en consecuencia, se revoque o deje sin efecto el fallo proferido el 14 de noviembre de 2014 por el citado despacho. Para fundamentar la demanda relató los siguientes

1. Hechos

1.1. Afirma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación) que mediante auto de fecha 8 de agosto del 2012, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja (Boyacá), admitió la demanda ordinaria de pertenencia, promovida por la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado contra personas indeterminadas. Esta pretendía adquirir la propiedad del predio denominado “Miravalles” ubicado en la vereda Casa Blanca del municipio de Sora cuya extensión es de 5 hectáreas.

1.2. Refiere que mediante sentencia del 14 de noviembre de 2014 el despacho accionado concedió las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta el señorío demostrado sobre la heredad[1].

1.3. Para el Incoder, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja incurrió en un grave defecto que vulneró su derecho al debido proceso, ya que según su entender, ese despacho debió identificar que el bien a prescribir al carecer de antecedentes registrales era baldío. En este sentido precisa: “al inobservar los elementos que muestran la naturaleza jurídica del predio, se desarrolla el juicio bajo un proceso errado y no aplicable a bienes que ignoran

la condición de tiempo como forma de adquirir el dominio, verbigracia, los bienes baldíos de la Nación”.

1.4. Asegura que el juez pasó por alto lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 por cuanto no requirió “el título originario (...) validado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural” a efectos de “acreditar la propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial”.

1.5. Para el Incoder, pudo haberse fácilmente inferido que el predio “Miravalles” corresponde a un bien baldío, si se hubiera tenido en cuenta: (i) el indicio que evidenciaba que el bien a prescribir no presentaba antecedentes registrales, ni (ii) inscripción de ninguna persona como titular de derechos reales. Al respecto aduce que “no se ha establecido con certeza la naturaleza del bien objeto de litigio, si era de propiedad de una entidad pública o de un particular, presupuesto indispensable para desvirtuar la excepción de imprescriptibilidad de los bienes de propiedad de las entidades públicas y que daría lugar a la declaratoria de pertenencia, de ahí que hasta que no se desvirtúe, tal como sucedió, la presunción legal de la propiedad opera a favor del Estado y no del particular”.

1.6. Agrega que ante la calidad de baldío del predio debió ser vinculada su entidad, lo cual le habría permitido señalar su imprescriptibilidad y determinar si se encontraba sometido o no a procedimientos administrativos agrarios. Sobre el particular expone: “teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica del predio corresponde a baldío, se omitió la necesidad de vincular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, para que en nuestro rol de desarrollar la política agropecuaria del país y especialmente la de administrar los bienes baldíos de la Nación, hiciéramos las declaraciones referidas a señalar la imprescriptibilidad de dicho predio”.

1.7. Anota que conforme a la ley y a la jurisprudencia constitucional, el juzgado accionado incurrió en defecto sustantivo y orgánico al adjudicar la propiedad del señalado terreno sin tener competencia para ello, dada la condición legal del bien.

1.8. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural precisó que el día 25 de mayo de 2015 fue presentada ante la ORIP la sentencia de fecha 14 de noviembre de 2014 con el objeto de ser registrada, sin embargo, la Registradora Principal de Instrumentos Públicos del Circuito de Tunja mediante la Resolución número 134 del 25 de

mayo de 2015, con fundamento en el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012[2] suspendió dicho trámite.

1.9. Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad accionante considera que la actuación desplegada por el Juzgado Primero del Circuito de Tunja (Boyacá), claramente configura un defecto fáctico y orgánico tal y como lo precisó la Sentencia T- 488 de 2014, razón por la cual, solicitó invalidar el juicio objeto de reproche en los siguientes términos:

“Comprendiendo que la Sentencia del 14 de noviembre de 2014, actualmente está ejecutoriada o en firme, consecuentemente el Juez ha desaforado sus funciones, toda vez que desarrolla funciones que el ordenamiento jurídico no le ha concedido (defecto orgánico)…, infringiendo la normativa que establece que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante un título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

...

Como resultado del error jurídico del juez, se maltrata los Derechos Fundamentales de Legalidad, Debido Proceso y Seguridad Jurídica, reconocidos en los artículos 6°, 29 de la Carta Magna, en conexión, Acceso a la Administración de Justicia, señalado en el artículo 116, el Derecho al Patrimonio Público y Acceso Progresivo de la Tierra, toda vez que la actuación del juez no permite consolidar la función pública de la tierra desarrollados en los artículos 64 y 83 ibídem y las tipificaciones establecidas en los artículos 65 y 66 de la Ley 160 de 1994, en lo pertinente a la titularidad que ostenta el Estado Colombiano, a través de la delegación concedida al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de adjudicar en Unidades Agrícolas Familiares los bienes baldíos de la Nación, razón por la que se hace necesario que ante el agravio a los Derechos Fundamentales y la Normatividad Agraria, intervenga inmediatamente del juez de tutela, a efectos de que cese la vulneración a los derechos señalados”.

2. Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 12 de agosto de 2015 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Civil Familia decidió: (i) admitir la tutela y (ii) notificar al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, al Procurador Segundo Agrario de Boyacá, al Ministro de Agricultura “por

intermedio de la Unidad de Restitución de Tierras” y a la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado en calidad de interviniente en el proceso de saneamiento agrario objeto de la litis, para que se pronunciaran sobre los hechos de la acción.

3. Respuestas de las entidades accionadas.

3.1. Procurador segundo Agrario de Boyacá.

3.1.1. El Procurador segundo Agrario de Boyacá afirmó que en caso de llegar a determinarse que el predio denominado “Miravalles” se trata de un bien baldío, debe concederse la acción de tutela. Sobre el particular precisó que “Con ocasión de la expedición de la Sentencia T-488 de fecha 9 de Julio de 2014, la Corte Constitucional ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro un informe sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente, a través de procesos de pertenencia y al INCODER con fundamento en el informe de la Superintendencia de Notariado y Registro iniciar los procedimientos de recuperación de baldíos a que haya lugar, hecho este que al parecer, es el fundamento para incoar la Acción de Tutela que nos ocupa y fundado en que el fallo del 14 de Noviembre de 2014 emitido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, al parecer se realizó sobre un predio baldío ya que no tenía Titulares de Derecho Reales, a más que no se estableció claramente la naturaleza del bien litigioso”.

3.1.2. Teniendo en cuenta lo anterior, el ente de control le solicitó al juez de tutela adelantar un minucioso estudio y análisis del acervo probatorio, para efectos de verificar si se incurrió o no en los defectos alegados. En igual medida afirmó que: “En el evento en que efectivamente se establezca que se trata de un predio baldío solicito se proceda a tutelar los derechos a favor de del accionante y en consecuencia declarar la nulidad del proceso de pertenencia- saneamiento de la Pequeña Propiedad adelantado por el juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, con radicado 2012- 00231 y revoque o deje sin efecto la sentencia del 14 de Noviembre de 2014”.

3.2. Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja.

3.1.3. Por su parte, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja mediante escrito de fecha 18 de agosto de 2015 solicitó al juez de tutela denegar las pretensiones planteadas por el Incoder. En su entender, al interior del proceso judicial se dieron todas las garantías

necesarias “al punto que puede apreciarse que para cuando en el caso sub examine se profirió sentencia, mediaba concepto favorable del señor Procurador Judicial, Ambiental y Agrario quien en sus alegatos conclusivos señaló que las pretensiones de la demanda debían prosperar al haberse estructurado los presupuestos axiológicos que jurisprudencialmente se requieren, para la operancia del modo de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio”.

3.1.4. Precisó el juzgado accionado que jurisprudencialmente se ha advertido por la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil, que el prescribiente no está en la obligación de probar que el bien no es baldío para pedir su pertenencia, “directriz jurisprudencial que desde antaño han venido acogiendo de manera mayoritaria juzgados y Tribunales de todo el país al punto que no es exótico ni difícil de encontrar, numerosas sentencias de pertenencia en las que tribunales y juzgados ordenan con base en las mismas la apertura del correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para fundos que carecían del mismo”.

3.1.5. De igual forma, cuestionó la intervención del Incoder en los siguientes términos: “la entidad accionante pretende intervenir sin tener ninguna certeza respecto de la naturaleza del inmueble, ya que abiertamente expone que no saben de la calidad del fundo y que tampoco ostentan un registro adecuado que dé cuenta de la existencia de todos y cada uno de los baldíos a nivel nacional, es decir, no media razón alguna que desvirtúe la presunción legal a favor del poseedor establecida en el artículo 1 de la ley 200 de 1936, la que por tanto permanece incólume. Siendo su deber acreditar que se trata de un bien de dominio público efecto para el cual afirmarlo es completamente insuficiente. No allega con su escrito — amén de que al interior del proceso ordinario no ha intervenido en forma alguna como se puede ver del infolio — prueba alguna que desvirtúe los hallazgos del despacho a la hora de realizar la valoración en conjunto las pruebas recaudadas, pretendiendo que el despacho ha faltado a su deber de clarificar la calidad del lote de terreno, cuando es su deber actuar en el proceso para probarlo. Es algo paradójico por parte del INCODER entender que para la defensa del patrimonio del Estado debe esperar ser citado al trámite de un proceso, como si no fuera su deber la defensa del mismo ante cualquier tipo de actuaciones en que aquellos se encuentren involucrados, aunque curiosamente no se ve cual puede ser la salvaguarda a ejercer si es que ni siquiera tienen consolidado un inventario de baldíos a nivel nacional”.

3.3. Señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado

3.3.1. El apoderado de la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado afirmó que “la entidad accionante pretende desconocer que con la demanda de pertenencia, y para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 407 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil, se presentó el certificado número 119 del Registrador Principal de Instrumento Públicos del Círculo de Tunja, de fecha 15 de junio de 2012, en el cual consta que: (i) para expedirse el mencionado certificado se consultó el índice de propietarios que lleva la oficina por folios magnéticos correspondiente a un periodo de tiempo contado a partir de 1977 a la fecha, (ii) en dicho índice no se obtuvo información de persona alguna que aparezca como titular de derechos reales sobre el predio Miravalle, (iii) se alindera en el certificado el predio Miravalle por todos sus costados, (iv) el área del predio Miravalle es de cinco hectáreas, lo que se precisa con toda claridad, (v) su número catastral es el 000200030035000 , lo que se dice igualmente con toda precisión, (iv) no se pudieron certificar más años, en razón a que tan solo a partir de 1977 se dispuso por Ley la apertura de esta clase de índices, (vi) el certificado se expide de conformidad con el artículo 407 numeral 5° del C. de .P.C”.

3.3.2. Según precisa el apoderado de la señora Rosa Lilia Ibagué, con la demanda de pertenencia se presentó el certificado de registro que exige el artículo 407 numeral 5° del Código de Procedimiento Civil, certificado que fue expedido, como en él se dice, de conformidad con la norma precitada, es decir, sin que hubiese de por medio “Nada ilegal; nada fraudulento; nada violatorio de derechos constitucionales inalienables y sagrados de Incoder. Todo conforme a la Ley Procesal Civil colombiana”.

3.3.3. Precisa que el bien objeto de la Litis no es baldío por cuanto “se aportó con la demanda de pertenencia la ficha predial de MIRAVALLES, expedida por el IGAC, en la cual consta que aparecen como propietarios (o poseedores sucesivos) del predio que nos ocupa, los mismos que figuran en el certificado catastral antes mencionado. Y en la misma ficha predial aparece bajo el titulo Justificación del Derecho de Propiedad (o de la posesión) del predio y como modo de adquisición, la tradición, por medio de la escritura pública número 1.354 del 30 de octubre de 1953, de la Notaría Primera de Tunja, registrada, lo resalto, en el libro primero, página 224, número 3214 del 1 de diciembre de 1953. Lo dicho en este numeral, significa que el IGAC SI tuvo a su alcance una escritura pública, debidamente

registrada, obviamente en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, para inscribir a los propietarios del predio Miravalle en esa entidad estatal. Y que es una falacia tratar de decir ahora que el predio en mención carece de registro y es baldío, imprescriptible y algo más”.

3.3.4. Afirmó que “es una vergüenza monumental, oprobiosa, que registro limite las certificaciones sobre titulares del derecho real de dominio de un predio, solamente al tiempo comprendido a partir del año 1977. Y más vergüenza aún que Incoder se aproveche injustamente de esta protuberante falla de otra entidad estatal como es el registro, para tratar de expropiar sin formula de juicio, en este caso a la humilde propietaria de un mísero terruño de apenas 5 hectáreas de extensión, en donde tiene su vivienda”.

3.3.5. En igual medida precisó que: “se debe considerar sencillamente aberrante, que registro no se haya tomado el trabajo de colocar en el famoso índice los títulos de propiedad anteriores a 1977. Su obligación es hacerlo, más cuando cuenta con una burocracia exorbitante, similar a la del INCODER. Todas las Oficinas Públicas y privadas han sistematizado sus informaciones. Pero las entidades oficiales, Registro y otras muchas, optaron por declarar la muerte a todo registro que por incuria no han llevado al Sistema (...) desvergonzadamente, cínicamente, han dejado en el limbo toda propiedad que no aparezca en el INDICE abierto en 1.977, como si los predios adquiridos antes de tal año hubieran sido robados, o fueran de la Real Corona”.

3.3.6. Por último pone de presente que: “la incuria, el desgüeño absoluto de registro, para llevar al índice todos los predios registrados en el llamado sistema antiguo de registro, que reposa en diversos libros, como el de registro y el de matrícula, ha determinado que el mismo registro, para ahorrarse el trabajo de trasladar de los libros antiguos al índice abierto en 1977, los registros de propiedad de los predios, decida certificar falsamente desde luego, de eso no me cabe la menor duda, que un predio, por no aparecer en el índice, se presume baldío, falsedad que aprovecha Incoder para expropiar, previa conversión arbitraria de un predio de propiedad privada, en patrimonio público. Para registro es mucho más fácil registrar un predio, con su matrícula inmobiliaria, como de propiedad de la nación, como lo pide Incoder en su tutela, que trabajar, como es su sagrado deber, con los libros de registro anteriores a 1977”.

3.4. Superintendencia de Notariado y Registro[3]

3.4.1. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro argumentó que el registro de la propiedad inmobiliaria es un servicio público que consiste en anotar, en un folio de matrícula inmobiliaria, los datos más importantes de los actos, contratos o providencias sujetos a registro y de los que dispongan su cancelación, con el fin de que cualquier persona interesada conozca en todo momento el estado jurídico de los bienes inmuebles matriculados.

3.4.2. Como objetivos básicos del registro de la propiedad inmobiliaria están, el servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos, y el dar publicidad a los actos y contratos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces o le imponen gravámenes o limitaciones, poniendo al alcance de todos el estado jurídico de la propiedad inmueble, única manera de que surtan efectos respecto de terceros.

3.4.3. Según afirmó en su intervención la Superintendencia de Notariado y Registro, los bienes baldíos, son inmuebles rurales que se encuentran dentro del territorio nacional y que le pertenecen al Estado por carecer de dueño, tienen la calidad de bienes fiscales y están destinados a ser adjudicados a las personas que cumplan los requisitos exigidos por Ley. Añadió que “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 que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tiene la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”.

3.4.4. Adujo que conforme al artículo 66 de la Ley 160 de 1994 las tierras baldías se titulan en Unidades Agrícolas Familiares, las cuales son extensiones de tierra que señalará la autoridad competente para cada caso, región o municipio. Expuso que la Unidad Agrícola Familiar, fue definida por la Ley 160 de 1994, como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión conforme a las condiciones agrológicas de la zona, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de patrimonio.

3.4.5. Por otro lado, recalcó que la Ley 160 de 1994, le asignó al Incoder las siguientes facultades respecto de los baldíos de la Nación, previstas en los numerales 13, 15 y 16 de su artículo 12: (i) administrar en nombre del Estado los baldíos, (ii) clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado, (iii) delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares y (iv) determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

3.4.6. Alegó que en materia de clarificación de la propiedad, el artículo 48 de la Ley 160 prevé que sólo es posible acreditar propiedad privada mediante dos mecanismos: (i) título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal y (ii) títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (3 de agosto de 1994). Sin embargo, la norma aclara que el segundo de los medios para acreditar propiedad privada no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

3.4.7. Precisó que, si bien en principio, los presuntos poseedores que pretenden ser propietarios están habilitados para acudir a la jurisdicción agraria a solicitar se les declare dueños por haber usucapido el bien, 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. Lo anterior es así, toda vez que dentro del mismo proceso, el juez tiene la oportunidad de decretar pruebas de oficio, y además como requisito de la demanda se le exige al demandante que adjunte el certificado de libertad y tradición del predio que ha poseído y pretende adquirir.

3.4.8. Asegura 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.

3.5. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Afirmó que en el asunto sub examine carece de competencia para acudir al proceso ya que una vez consultado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, “se tiene que a la fecha, la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, no ha presentado solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, ni ha radicado derecho de petición alguno ante esta entidad”.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

4.1. Resolución 134 del 25 de mayo de 2015, proferida por la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Tunja, por medio de la cual se suspende a prevención el término de registro de la sentencia de fecha 14 de noviembre de 2014 (folios 17 al 19, cuaderno 1).

5. Decisiones judiciales objeto de revisión

5.1. Primera instancia

5.1.1. La Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, mediante providencia del 24 de agosto de 2015 declaró la improcedencia de la acción de tutela de la referencia debido a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial. Sobre el particular manifestó: “Ni el Incoder, ni ninguna otra institución o autoridad del Estado puede desconocer la subsidiariedad y condición excepcional de la acción de tutela. A este mecanismo solo hay lugar a acudir conforme lo plantea el artículo 86 cuando el Estado no disponga de otro medio de defensa judicial”.

5.1.2. Teniendo en cuenta lo anterior, precisó que no era de recibo la petición que hacía el Incoder ya que si consideraba que debía ser citado al proceso, o que existían irregularidades en el mismo, lo procedente era acudir a los recursos extraordinarios como lo es el de revisión. En este sentido adujo: “La revisión es una limitante de la cosa juzgado creada como recurso ordinario último y por ende extraordinario que permite reexaminar el fallo en firme. Pero en todo caso por circunstancias y causales excepcionales y taxativas.

Dentro de las causales que refiere el art. 380 del Estatuto Procesal Civil están precisamente las circunstancias que alega el INCODER en vía de tutela como es la del numeral 1°, 6° y 7°. Este último numeral incluye la indebida representación o falta de notificación que le impidiera haber actuado dentro del proceso”.

5.1.3. Sostuvo que las actuaciones del Incoder están atentando contra el derecho a la administración de justicia, ya que sin tener la certeza de si un bien es o no baldío, se está solicitando la nulidad de todo un proceso. Al respecto indicó que “la sentencia T- 488 de 2014 dispone que elabore, con el debido soporte un banco de predios baldíos y si es un predio baldío del departamento o del Estado. Solo una vez que tenga acreditada tal condición podrá el INCODER invocar tal naturaleza respecto de los predios que han sido objeto de titulación en los procesos de pertenencia”.

5.1.4. En igual medida afirmó que las actuaciones del Incoder atentan contra decenas de miles de ciudadanos en el departamento por cuanto “Boyacá es un Departamento minifundista y de vocación agropecuario”, razón por la cual “riñe con criterios de eficiencia, de efectividad de derechos, de efectividad de los principios de derecho y los principios legales pretender que después de más de 35 años que es lo que ostenta en posesión la demandante Rosa Lilia Ibagué Cuadrado; el Estado a través del INCONDER y los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura, no tenga, por lo menos no lo allega a la acción de tutela, y no prueba tener un banco, un índice, o un registro que establezca e individualice los predios baldíos, pero sí le enrostrés a la judicatura, en el proceso cuestionado en particular que no supuso ante la inexistencia de registro inmobiliario, que el predio era baldío. Y es que de hecho quien acciona en tutela, es decir el INCODER, no ha acreditado, no ha probado que el predio es baldío, pero sí busca por vía de tutela la nulidad del proceso de pertenencia con ese argumento y porque no se le citó al proceso”.

5.1.5. Expuso que las funciones legales y constitucionales del Incoder y del Ministerio de Agricultura buscan proteger, promover y garantizar los derechos de los campesinos, sin embargo, con las actuaciones desplegadas por las autoridades se estaría despojando al demandante que ha explotado toda la vida un bien y lo considera suyo, lo cual se circunscribe a un “desplazamiento institucional de la tierra”.

5.1.6. El Tribunal consideró que las actuaciones adelantadas tienen por objeto despojar a

miles de campesinos de sus parcelas y entregarlas a los proyectos que se adelantarán en el pos conflicto. En este sentido, estableció lo siguiente:

“No desconoce esta Sala los procesos de paz y por ende lo que implica el manejo del pos conflicto. Tampoco se desconoce el propósito del Ejecutivo por conseguir los presupuestos necesarios para garantizar la transición y reintegración de la población que hace parte de los grupos ilegales alzados en armas. La paz es un anhelo nacional, pero también una construcción colectiva y la reintegración de quienes se alzaron en armas contra el estado no pueden darse en detrimento de los derechos de quienes han sufrido los flagelos de la guerra y que por siempre han generado un ingreso honrado a través del aprovechamiento, trabajo y explotación de la tierra”.

5.1.7. Por último, explicó que: “la inexistencia de titulares inscritos de derechos de dominio, no llevan a suponer que se trata de un bien baldío como en los considerandos a fl 4 se expone en la demanda de tutela. Debe recordarse que el sistema de registro inmobiliario con fines de publicidad para posterior posibilidad que recoge el Decreto 1260 de 1970 data precisamente de esta fecha y por ello es entendible que como consta a fl 9 del expediente del trámite del proceso de pertenencia, se expusiera por la misma Superintendencia de Notariado y Registro que el registro se lleva de 1977 a la fecha y que sobre el bien objeto de pertenencia no aparecen titulares de derechos reales. Ello no indica que el predio sea baldío y en todo caso tal como lo señala el señor Juez accionado en su respuesta generada dentro del presente trámite y visto a fl 34, no es el demandante quien tiene que probar la calidad de baldío y no tiene el demandante que probar que el inmueble no es baldío para poder pedir la pertenencia. Tal exigencia no la establece la Ley y al acceder a la justicia no hay lugar a imponerle al ciudadano más cargas que las que la misma Ley establece”.

5.1.8. Teniendo en cuenta lo anterior, declaró improcedente la acción de tutela presentada por el Incoder y a su vez requirió a diferentes entidades para que se abstuvieran de adelantar acciones evidentemente improcedentes.

5.1.9. Uno de los magistrados que conforman la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, presentó salvamento de voto al considerar que la autoridad judicial cuestionada sí desconoció normas de rango legal e infralegal aplicables al caso, las

cuales conllevan a concluir que la decisión atacada por el Incoder sí fue arbitraria y constituye una vía de hecho. Argumentó que “La sentencia cuestionada carece abiertamente de motivación y justificación, pues el texto que la contiene tan sólo trae una relación de medios probatorios de los cuales implícitamente se dan por probados unos hechos, sin análisis alguno y menos aún sin verificarse la totalidad de los elementos o requisitos que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha establecido para la procedencia de la prescripción”.

5.1.10. Afirmó que “Es evidente que la sentencia se limitó a establecer que hubo una posesión superior a 20 años sobre el predio, pero nada dijo en torno a la naturaleza del mismo, si era sujeto de ser adquirido por prescripción o no, estudio que no aparece en ningún aparte de la justificación de la decisión; nada se dijo si se acudía a la presunción del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 como tampoco que se acudiera a demostrar que el predio no era sujeto de ser adquirido por prescripción o que las tradiciones anteriores descartaran tal posibilidad, realmente sobre el punto absolutamente nada se estudió, siendo este un presupuesto o requisito necesario para proferir la sentencia de fondo”.

5.2. Impugnación

5.2.1. La entidad accionante impugnó la anterior decisión manifestando que la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja desconoció la Constitución y la ley por cuanto no valoró que “la falta de titulares de derechos reales sobre el predio, hacen presumir, en principio, la no existencia de una titularidad particular y que el predio es un bien baldío. Incluso puede afirmarse que hasta que no se desvirtúe la presunción legal de la propiedad ésta ópera a favor del Estado y no del particular a quien le corresponde desvirtuarla”.

5.2.3. Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad accionante precisó que: (i) el Incoder no fue convocado, notificado, ni hizo parte de la actuación o proceso ordinario de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio para predicar de él una acción o una omisión procesal, (ii) no tuvo oportunidad de controvertir las pruebas que aducen en su contra en la sentencia judicial de pertenencia y (iii) el fallo de pertenencia adolece de defectos fácticos y sustantivos que desdican de la competencia para haber declarado el dominio de un bien donde no está acreditada una propiedad privada y por ende existen serios motivos para

considerar que se está ante un bien baldío perteneciente a la Nación.

5.3. Segunda instancia

5.3.1. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 16 de febrero de 2016, confirmó la decisión del a-quo en lo relativo a la existencia de otros medios de defensa judicial para cuestionar las determinaciones adoptadas por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja. La providencia en cuestión consideró que “el ente aquí accionante puede, si a bien lo tiene, proponer los reparos sustento del presente ruego, a través de la acción de revisión, estatuida en las reglas 379 y 380 del Código de Procedimiento Civil, arguyendo la no vinculación alegada y respetando los términos fijados para su interposición en el precepto 381 ibídem, con mayor razón cuando la legitimación de la entidad pública pende de establecer, en amplio debate, si el bien involucrado es o no baldío, y la tutela no es el medio idóneo para dilucidar la incertidumbre. En la aludida sede, el juez de conocimiento decidirá sobre la admisibilidad de ese recurso extraordinario, así como de la prosperidad de las causales invocadas”.

5.3.2. Respecto a la carga de la prueba en el marco de procesos agrarios la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil precisó lo siguiente:

“A la luz de lo preceptuado en los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, se (...) presume que no son baldíos, sino de propiedad privada (...) los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando aquéllos son explotados económicamente “(...) por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación (...);” asimismo, surge otra presunción en cuanto se suponen baldíos aquellos terrenos agrarios que no son objeto de aprovechamiento “en [es]a forma”[4], precisamente cuando se dio vuelta a la presunción consagrada en el artículo 675 del Código Civil: “(...) Son bienes de la Unión las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (...)”.

Sin duda, las presunciones mencionadas guardan relevancia para el entendimiento de lo que la ley considera como terreno baldío, pues si el particular lo explota económicamente por medio de hechos positivos, propios de dueño, como las plantaciones y sementeras y otros de igual significación, se ha de entender que es propiedad privada; y si el Estado discute esa calidad tiene que demostrar lo contrario, esto es, acudir a la otra presunción: no

se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva la condición de bien inculto baldío. La presunción que tiene que ver con los predios rurales que no se reputan baldíos, obliga al Estado a demostrar lo contrario, esto es, que no se dan las circunstancias que la ley exige para tener en cuenta que un fundo es de esa naturaleza”.

5.3.3. Según la Corte Suprema de Justicia de vieja data se ha conceptuado respecto a la carga de demostrar si un bien a prescribir tiene la naturaleza de baldío lo siguiente:

“[E]l requisito [para] ser prescriptible el objeto materia de pertenencia, es, el de no tratarse de bienes de uso público ni pertenecer ellos a entidades de derecho público (Art. 407 núm. 4, C. de P.C.), no significa sin embargo que, frente a la prescripción extraordinaria y respecto de fundos rurales, el actor esté en la obligación de demostrar que el bien no es baldío, por haber salido del patrimonio del Estado [e] ingresado al de los particulares, pues esa exigencia no la impone el legislador, que por el contrario consagra el principio de prueba de dominio en su favor, al disponer [ello] en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (...) [N]o es válido sostener que, ante la ausencia de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse baldío, ni tampoco que si la Ley autoriza en esas condiciones el inicio del proceso de pertenencia es para que (...) se acredite por el actor [el cumplimiento de] las condiciones de los artículos 3 y 4 de la Ley 200 de 1936”[5].

5.3.4. Precisó el juez de tutela de segunda instancia que el predio prescrito por Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, hasta que se demuestre lo contrario, debe tenerse como terreno privado por la explotación económica del suelo acreditada por medio de hechos positivos propios de dueño, como son cultivos de haba, cebada, etc., como expusieron en su declaración los testigos Julio Vicente Largo, José Vicente Ibagué Cuadrado y Pedro Ibagué Cuadrado, así como el perito Rafael Humberto Calixto Moreno que, precisamente, sirvieron de prueba de la posesión sobre el predio Miravalles, tal como acogió el juez de instancia para reconocer la prescripción adquisitiva de dominio.

5.3.5. En igual medida afirmó que “debe precisarse que el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, es exigido en los juicios de pertenencia[6] con la única finalidad de identificar los legítimos contradictores de la pretensión, que no son otras personas que en él figuren como titulares de derechos reales, pero en manera alguna [sirve

para] demostrar que el bien es de propiedad privada”[7].

5.3.6. Consideró que suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien. Sobre el particular adujo: “Admitir lo aducido por el ente tutelante, equivaldría a revertir injustificadamente la carga de la prueba en detrimento de los particulares para favorecer a una entidad pública, cuando, contrariamente, es deber del Estado propender por garantizar el acceso a la administración de justicia sin mayores trabas que las previamente estatuidas en la Ley. Mayor reproche merece que el INCODER pretenda imponer tal criterio haciendo uso de la acción de tutela, mecanismo judicial diseñado por el constituyente para proteger los derechos fundamentales de las personas, más no para socavar los derechos de campesinos minifundistas. Incluso, los baldíos, que son explotados por particulares para incorporarlos a la economía nacional, cuentan con el beneficio del legislador para que se adjudiquen en pleno dominio, partiendo de la noción de que el aprovechamiento de la tierra significa que le pertenece al labriego y el Estado debe así declararlo”.

5.3.7. Expuso además, que el hecho de que no aparezca anotado en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación un predio rústico con el nombre de persona como propietaria en el proceso de registro a partir de 1977, no puede constituir indicio suficiente para pensar que se trata de un bien baldío, y por tanto imprescriptible, ni puede apreciarse que deriva inferencia que lleve a esa conclusión para superar la presunción advertida de ser un predio privado.

5.3.8. Estimó que en este caso obran certificados y fichas catastrales en nombre de las personas que han poseído el inmueble desde 1953, y de las personas que vendieron la posesión quieta y pacífica a la prescribiente Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, quien arribó al predio en 1984, como aparece en la escritura pública número 2697 de 18 de diciembre de ese año, de la Notaría Primera de Tunja y ha venido pagado los impuestos prediales. Por ello indicó que aun cuando estos elementos no acreditan la propiedad del predio “Miravalles”, sí sirven para mostrar, ahí sí indiciariamente, la condición privada del mismo. Si un predio es baldío, no tiene el cargo de impuesto predial, ni se califican catastralmente

construcciones, como aparece en los certificados aportados al proceso de declaración de pertenencia.

6. Actuaciones de la Corte Constitucional

6.1. La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del 27 de julio de 2016:

6.1.1. Vinculó al trámite tutelar a las autoridades encargadas de proteger y titular los bienes del Estado, garantizar los derechos de los campesinos y regular la política agraria en el país. Puntualmente, la Sala consideró necesario notificar de la presente acción a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Agricultura, la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá, el Gobernador de Boyacá, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos.

6.1.2. Así mismo, dispuso que las referidas entidades informaran, en lo relacionado con sus competencias, lo siguiente:

- ¿Cuáles son las herramientas de política pública que han adoptado las entidades del Estado para garantizar que los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se vean suspendidos hasta el año 2025, fecha en la cual se podrá tener certeza de cuáles bienes son o no baldíos (ver auto 222 de 2016 – Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales)?
- ¿Qué inconvenientes ha detectado el Incoder (en liquidación) a la hora de dar cumplimiento a la orden de recuperar los bienes baldíos ilegalmente sustraídos mediante procesos de prescripción adquisitiva del dominio (T-488 de 2014)?
- ¿Según los indicadores de gestión estatal cuál es el promedio de tiempo que debe tardar en adelantarse un proceso de clarificación de la propiedad y cuánto debe tardar uno de titulación? En igual medida deberá establecer si ese término se cumple en la práctica.

6.1.3. De la misma forma, se ordenó al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja que remitiera copia del expediente con radicación No. 2012-0231-00, referente al proceso ordinario agrario de pertenencia iniciado por la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado contra

personas indeterminadas.

6.1.4. También se dispuso a la Registradora Principal de Instrumentos Públicos del Circuito de Tunja que precisara si actualmente el bien objeto de litigio (predio Miravalles) fue registrado.

6.1.5. Por último, se invitó a algunas universidades y centros de pensamiento para que allegaran concepto acerca de los inconvenientes descritos en la acción en comento.

6.2. Vencido el término probatorio, la Secretaria General de la Corte Constitucional allegó a la Sala las siguientes piezas procesales:

6.2.1. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República solicitó a la Corte Constitucional acceder a las pretensiones del actor, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-488 de 2014, sobre la imprescriptibilidad de los bienes del Estado. En esta medida solicitó que se declare la nulidad de pleno derecho el proceso ordinario de pertenencia adelantado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, radicado 2012-00231, y se revoque o deje sin efecto, la sentencia calendada el pasado 14 de noviembre de 2014.

Según el ente de control “en el caso concreto, claramente se configura el defecto fáctico y orgánico señalado en la jurisprudencia colombiana como cimiento de motivación para interponer la acción de Constitucional de Tutela contra los fallos judiciales, tal y como lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia T-488 del 9 de julio de 2014”.

6.2.2. Federación Colombiana De Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios precisó que en nuestro ordenamiento jurídico desde hace décadas está prevista la existencia del sistema de Registro de Instrumentos Públicos y Privados. Este organismo afirmó que el registro garantiza que los procesos de pertenencia que se adelanten tengan como esencial fundamento probatorio lo certificado por la ORIP, tal y como el Código de Procedimiento Civil lo preveía en su artículo 407 en los siguientes términos:

“4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.

5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella.”

Según la Federación Colombiana de Municipios aunque no viene establecida formalmente la presunción de que se trata de un bien baldío en los casos en que no aparezca persona alguna como titular del dominio en el registro de instrumentos públicos, la interpretación sistemática de los anteriores dos incisos permite inferirla, en la medida en que es razonable partir de la base de que el registro contiene únicamente y en su totalidad los bienes que tienen un propietario conocido, es decir que sólo pueden considerarse como no baldíos los que allí aparecen, y por tanto tienen dicha naturaleza todos lo que carezcan de titular inscrito

Teniendo en cuenta lo anterior, solicita que la Corte Constitucional en la sentencia que ponga fin a este proceso reafirme como principio general aplicable en todos los procesos que se adelanten, que es condición per se para que proceda la declaración de pertenencia que el bien tenga registro inmobiliario, es decir que el certificado del registrador de instrumentos públicos señale inequívocamente un propietario.

6.2.3. Registradora de Instrumentos Públicos de Tunja.

La Registradora de Instrumentos Públicos de Tunja precisó que “Revisado el Sistema de Información Registral (SIR) la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, no figura con propiedades de bienes inmuebles en este círculo registral, lo cual evidencia que no se registró la sentencia en mención”.

6.2.4. Respuesta allegada por la Universidad Libre.

Para la Universidad Libre en el presente caso la acción de tutela interpuesta por el Incoder es procedente por cuanto pretende impedir un perjuicio irremediable consistente en la

violación de las normas constitucionales y legales, las cuales establecen que la propiedad de los bienes baldíos no se prescribe contra la Nación bajo ninguna circunstancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil (Ley 48 de 1882 Artículo 3) y el artículo 61 de la Ley 110 de 1912.

Afirmó que 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 (ocupación), no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa (Ley 160 de 1994 Artículo 65).

Expuso que desde la perspectiva procesal se presentan irregularidades, toda vez que el juez de instancia no tuvo presente la prevención realizada por la entidad pública de la consideración que el bien a prescribir podría ser baldío, lo que incidió en la decisión cuestionada por su falta de apreciación, aspecto que produjo una grave afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios.

Para el ente universitario, los jueces de tutela desconocieron que la primera presunción legal o iuris tantum aludida en los argumentos de la Corte Suprema de Justicia, pierde su vigencia cuando la entidad del Estado encargada de la administración de los baldíos de la Nación (Incoder o Agencia Nacional de Tierras) señala al Juez Civil la ausencia de antecedentes registrales. Indicó que cuando se presenta dicha situación el juez debe tomar las precauciones necesarias para evitar la violación flagrante de las normas constitucionales y legales que prohíben la adquisición del derecho de dominio de los bienes de la Nación por la vía de la usucapión o prescripción adquisitiva de dominio.

En este orden de ideas, el Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre considera que la sentencia del Juez Primero Civil del Circuito de Tunja, incurrió en un defecto orgánico, ya que al proferir una sentencia en la cual se adjudicó un bien, respecto del cual no existe certeza sobre su naturaleza, puede estar vulnerando la competencia legal del Incidir, toda vez que le corresponde a la entidad señalada por la ley en adjudicar los predios de la Nación a los sujetos de reforma agraria en Colombia, requisito que no se

verifica durante el proceso judicial ordinario de pertenencia.

6.2.5. Incoder (en liquidación)

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación) precisó que existe una sustitución procesal respecto del cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-488 de 2014. En este sentido afirmó: “es necesario aclarar que las políticas públicas corresponden al Gobierno Nacional mediante concertación de las entidades que integran el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como lo son: Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), y la Agencia Nacional de Tierras, entidad creada mediante el decreto 2363 de 2015. La Agencia Nacional de Tierras es el directo responsable de la ejecución y continuación de las acciones que venía desplegando el INCODER (hoy en liquidación) para lograr el cumplimiento de lo consagrado en la sentencia T 488 de 2014”.

Así mismo, adujo que para adelantar un correcto proceso de clarificación, las entidades del Estado deben cooperar con la Agencia Nacional de Tierras, entidad que asume las competencias que tenía el Incoder para poder establecer sin ninguna duda, la verdadera naturaleza del predio en discusión como se explicó en el Plan Nacional de Clarificación. Al respecto indicó lo siguiente:

“Debe tenerse en cuenta que la correcta ejecución de esta actividad depende en gran medida de los insumos que entrega el IGAC. En aras de aprovechar los resultados de esta entidad se ha propuesto que sus avances en materia de Catastro Multipropósito puedan ser utilizados para el Plan Nacional de Clarificación. Sin embargo, debe considerarse que se trata de una tarea dispendiosa, a tal punto que los estudios técnicos de esta entidad (documento CONPES, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural Urbano, 2016) dan cuenta que solo hasta el año 2023 se habrá realizado el barrido predial de todo el país. En todo caso, se plantea que hasta el mes de diciembre de 2018 se haya hecho el barrido del 25 % del territorio nacional”

Arguyó que los registros enviados por la Superintendencia de Notariado y Registro aún requieren de depuración y análisis, con miras a verificar si efectivamente ameritan que se adelanten los respectivos procesos de Clarificación y Recuperación, ya que muchos de estos contienen como primera anotación sentencias de pertenencia o falsas tradiciones, por lo que su análisis se hará en menor tiempo. Se ha propuesto que el análisis de este tipo de

folios, que son la mayoría, esté consolidado en un término que no supere el mes de diciembre de 2017.

A su vez, puso de presente que actualmente existen folios que contienen complementaciones o provienen de un folio matriz, situación que obliga a la localización y estudio de títulos y documentos adicionales. Es por esto que se ha propuesto agotar este procedimiento hasta diciembre de 2018. Sobre el particular expuso:

“Los registros enviados por la Superintendencia de Notariado y Registro aún requieren de depuración y análisis, con miras a verificar si efectivamente ameritan que se adelanten los respectivos procesos de Clarificación y Recuperación. Muchos de estos contienen como primera anotación sentencias de pertenencia o falsas tradiciones, por lo que su análisis se hará en menor tiempo. Se ha propuesto que el análisis de este tipo de folios, que son la mayoría, esté consolidado en un término que no supere el mes de diciembre de 2017”.

Finalmente, respecto de la pregunta que indagaba por el promedio de tiempo que debe tardar en adelantarse un proceso de clarificación de la propiedad y cuánto debe tardar uno de titulación, el ente en liquidación informó lo siguiente:

“En el trámite de procedimientos administrativos agrarios especiales establecidos en el Incoder se determinó como plazo de ejecución en los procesos de clarificación de dieciocho (18) meses en promedio, en algunos casos el tiempo de ejecución podrá extenderse por la solicitud de asignación de peritos o razones de tipo externo como orden público, falta de oportunidades en las respuestas de las entidades que deben suministrar información crítica para el proceso, oportunidad en la notificación por parte de los procuradores agrarios delegados, entre otros, los cuales tendrán que ser debidamente justificados para determinar la conformidad del servicio.

En los procedimientos de Titulación de Baldíos a personas naturales se estableció como tiempo sugerido nueve (9) meses promedio; en algunos casos el plazo de ejecución podrá extenderse por factores como orden público, falta de oportunidad en la respuesta de las entidades que deben suministrar información crítica para el proceso, oportunidad en la notificación por parte de los procuradores agrarios delegados, entre otros, los cuales tendrán que ser debidamente justificados”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico.

Conforme a lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si se vulneran los derechos de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, al haberse adjudicado a un particular, mediante el proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la propiedad de un inmueble del que no se tiene la certeza de si su naturaleza es privado o baldío.

Para resolver el problema jurídico planteado lo primero que hará la Sala es examinar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y actos administrativos, luego de lo cual analizará los siguientes tópicos: (i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos; (iii) la problemática institucional y social en torno a las tierras baldías; (iv) el conjunto institucional dispuesto para el cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra; (v) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos; (vi) el derecho al territorio de la población campesina; y (vii) Sentencia T-488 de 2014 y el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales. Con base en ello, resolverá el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Esta corporación en la Sentencia C-543 de 1992 declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991. Dicha decisión, señaló la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se comprueba la existencia de una actuación de hecho del funcionario judicial que la profirió y en esa medida se amenazan o ponen en peligro derechos fundamentales. Allí se expresó 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”.

3.2. Es así como a partir de la Sentencia T-079 de 1993, se comenzaron a desarrollar los criterios de procedibilidad excepcional de esta acción contra providencias. En las primeras decisiones esta corporación enfatizó y definió que el punto en el que giraba la viabilidad del examen de las decisiones judiciales a través de la tutela lo constituía la vía de hecho, definida como el acto absolutamente caprichoso y arbitrario[8], producto de la carencia de una fundamentación legal constitucionalmente relevante.

3.3. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha avanzado hacia los denominados “causales de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.” Al respecto, la sentencia T-949 de 2003 señaló lo siguiente:

“Esta Corte en sentencias recientes ha redefinido dogmáticamente el concepto de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta redefinición ha operado a partir del poder de irradiación del principio de eficacia de los derechos fundamentales (art. 2 C.P.) y de una interpretación sistemática de diversas disposiciones de la Constitución (arts. 1, 2, 13, 86, 228 y 230 C.P.).

3.4. La sistematización de los criterios o causales a partir de los cuales es posible justificar la procedencia de una acción de tutela contra una decisión judicial, ha generado la

obligación del operador de respetar los precedentes y de guardar armonía entre su discrecionalidad interpretativa y los derechos fundamentales previstos en la Constitución[9]. En este punto es necesario advertir que esta corporación ha definido e identificado dentro del ejercicio jurisdiccional, el deber de argumentar suficientemente cada decisión.

3.5. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha sido reiterativa al señalar que existen unos requisitos generales de procedencia de la acción, que constituyen unos presupuestos cuyo cumplimiento es condición para que el juez de tutela pueda examinar si en determinado caso se presenta un defecto capaz de vulnerar los derechos fundamentales. En la sentencia C-590 de 2005, sobre este punto se indicó:

“Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[10]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[11]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[12].

De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[13]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible[14]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[15]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas”.

3.6. La sentencia C-590 de 2005 también estableció que además de los presupuestos generales resulta necesario acreditar la existencia de una causal especial de procedibilidad, por lo que se requiere que se pruebe el acaecimiento de al menos uno de los siguientes vicios:

“Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

“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.

“d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[16] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

“f. 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.

“g. 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.

“h. 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[17].

“i. Violación directa de la Constitución.” (Subrayas fuera del texto original.)”[18]

3.7. La sentencia en comento explicó que los anteriores vicios, “involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales”.

3.8. Además se ha señalado el deber del peticionario de expresar en qué consiste la aparente anomalía de la sentencia cuestionada, ya que independientemente de la informalidad propia de esta acción, la identificación de los hechos sobre los cuales se edifican los reproches hace parte de las cargas mínimas del actor. En este sentido la Corte Constitucional, en sentencia T-589 de 2010 determinó:

“la Sala estima que la peticionaria identificó suficientemente los hechos sobre los cuales se edifican los tres problemas jurídicos. En esencia, indicó que dentro del proceso obraban varios los elementos de juicio empíricos y normativos, que no fueron considerados de manera adecuada al momento de resolver desfavorablemente su pretensión de condena. Ciertamente, no hace una exposición de los hechos con nivel de detalle, pero ese grado de precisión no le era exigible en el proceso de tutela, por tratarse de un instrumento de protección informa e inmediato de derechos fundamentales”

3.9. Sin embargo ese requisito no es absoluto, ya que esta corporación ha revocado en reiteradas oportunidades mediante la acción de tutela providencias judiciales que contrariaron manifiestamente el derecho al debido proceso, aunque el actor no haya estructurado en su solicitud las causales especiales de procedencia. Sobre este aspecto en las sentencias T-708 de 2010 y T-465 de 2011 se expuso:

“Es pertinente aclarar que este criterio específico de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, no fue alegado específicamente por la parte actora, no obstante, conforme a los argumentos esgrimidos, en principio es el que más se acerca a la inconformidad expuesta”.

3.10. En esas condiciones los criterios en mención constituyen el catálogo mínimo que permite la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales. Los dos requisitos actúan como filtro para evitar que las competencias de los jueces ordinarios, así como la seguridad jurídica y autonomía, se vean afectados ilegítimamente.

4. Contexto histórico sobre los problemas de acceso a la tierra[19].

4.1. Desde la conquista española hasta bien entrada la República, la “historia del campo” en Colombia es la historia de la propiedad de la tierra. En cambio, la historia del campesino se asocia a la aparición del Estado interventor, hacia las primeras décadas del Siglo XX y, especialmente, a la reforma constitucional de 1936, la ley 200 del mismo año y el proyecto político de La Revolución en Marcha, en la Presidencia de Alfonso López Pumarejo[20].

4.2. Los reyes de España sólo se desprendían del dominio de las tierras que consideraban propias bajo la condición de que se explotaran económicamente. La simple posesión, sin título de adjudicación, se consideraba ‘usurpación dolosa’, y no representaba, ni podía convertirse, en título de propiedad particular. De igual manera, de acuerdo con la legislación indiana, la ocupación de hecho, incluso a ‘título de justa prescripción’, no consistía ni en expectativa, ni en título de dominio. Esta situación persistió hasta la primera mitad del Siglo XIX. En el período colonial, la adquisición de tierras tenía lugar a través de capitulaciones otorgadas por el soberano a los conquistadores; y los repartimientos entre estos últimos y los fundadores. El conjunto de normas que se sucedieron durante los siglos siguientes indica que las ocupaciones de hecho eran toleradas por las leyes indianas y la República, “bajo la condición de que en unos plazos determinados se legalizaran mediante la expedición del correspondiente título de propiedad por parte del Estado”[21].

4.3. Hacia 1819 surgió un primer momento de interés por modificar la estructura agraria. Con ocasión de las luchas de independencia, muchos españoles y criollos cercanos a la Corona perdieron terrenos, a través de la confiscación. Sus predios pasaron al Estado, que los adjudicó principalmente a miembros del ejército patriota. A pesar de ello, permanecieron vigentes figuras como la amortización de bienes de ‘manos muertas’[22], que reforzaron el proceso de acumulación y exclusión de la propiedad rural[23].

4.4. La guerra de independencia dejó, sin embargo, una enorme deuda externa que afectó la estabilidad fiscal durante la mayor parte del Siglo XIX y dio lugar a una política de venta de bonos de tierras que, posteriormente, dieron lugar a la apropiación de amplísimas extensiones, únicamente para personas con capacidad económica, jurídica y social, para asumir una compra de esta naturaleza, y comprender adecuadamente el funcionamiento de la figura[24].

4.5. De igual manera, la construcción de vías ferroviarias y carreteras se intentó estimular mediante la adjudicación de baldíos a las empresas que contribuyeran en su desarrollo. Estas, comprendían grandes extensiones de tierras y, sólo hasta el tercer cuarto de siglo se plantearon límites, primero de 5.000 hectáreas y, posteriormente, de 2.500 a este tipo de reparto de tierras[25].

4.6. La política de inmigración, de poco éxito, admitía la entrega de amplias extensiones a pobladores extranjeros, y se combinó con las políticas de fomento a la colonización de la frontera por parte de los nacionales. En el caso de la colonización campesina, los primeros intentaban atraer más personas para generar un comercio y vías de comunicación, generando así un proceso de migraciones sucesivas. Sin embargo, salvo en el caso de Antioquia, se trataba de pequeños fundos, posteriormente, fragmentados en procesos hereditarios, que generaban un amplio conjunto de pequeños propietarios, con dificultades para garantizar su propia subsistencia[26].

4.7. Con todo, sólo la expansión del comercio y la aparición de un mercado para algunos productos, intensificaron la adjudicación de baldíos[27]. El protagonismo de estos productos favoreció también la consolidación de un modelo económico orientado al comercio y la libertad empresarial[28], con los gobiernos liberales de Tomás Cipriano de Mosquera y José Hilario López.

4.8. Años más tarde, el cultivo del café favoreció la colonización de la zona cafetera central del país y la aparcería, “modalidad de trabajo [...] a través de la cual un campesino arrendaba la tierra y dejaba la mayor parte de su producción al propietario de la misma a cambio de un pago en especie (arriendo) o salario inferior al corriente”[29].

4.9. El proceso hacia otras formas de acceso a la tierra se suele asociar a una decisión judicial proferida por la Corte Suprema de Justicia, de 1926, en la que se estableció que, quien pretendiera un derecho sobre una porción de tierra rural debía estar en capacidad de demostrar un título original, para probar que el territorio había salido del dominio estatal, exigencia se ha denominado por los analistas, como “la prueba diabólica” de la propiedad[30]. En sentido similar, la Ley 74 de 1926 exigió a los propietarios la prueba judicial de sus títulos y fijó un procedimiento para el avalúo de mejoras. Además, facultó por primera vez al Estado a expropiar tierras con fines de parcelación, aunque la obligación

correlativa de consignar el valor de la tierra a los afectados, superó “las posibilidades fiscales del Estado”[31].

4.10. Estos hechos ambientan la discusión acerca de políticas que modifiquen la estructura agraria del país. El Estado interventor, asociado a un conjunto de transformaciones que tuvieron lugar en Europa durante las primeras décadas del Siglo XX, basado en el fomento al trabajo y la necesidad de intervención estatal para contrarrestar los ciclos de la economía y preservar un mínimo de equidad social, influyó en la misma dirección y dio cuerpo a las políticas reformistas de La Revolución en Marcha, de Alfonso López Pumarejo y a la Reforma Constitucional de 1936, que introdujo la función social de la propiedad[32].

4.11. En ese contexto surge la primera Ley de Reforma Agraria, (Ley 200 de 1936) que, bajo el lema “la tierra es para quien la trabaja”, estableció un conjunto de medidas en torno al acceso a la propiedad para los colonos que trabajaran la tierra y la amenaza constante de expropiación en caso de ausencia de explotación por parte de los propietarios: la explotación de buena fe por 5 años creaba derechos sobre la tierra, la explotación durante 10 los extinguía[33].

4.12. Los grandes propietarios reaccionaron ante la amenaza, con desalojos masivos, acciones y lanzamientos, permitidos por la ley. Tales conflictos derivaron en la expedición de la Ley 100 de 1944, en la el contrato de aparcería retomó su papel central en la explotación de la tierra, al ser declarado de “conveniencia nacional”, con el propósito de rescatar la productividad afectada, de acuerdo con el diagnóstico de la época, por la ley 200 de 1936 y la crisis económica de 1929, en Estados Unidos. Pero también la animó el propósito de atenuar los conflictos sociales entre propietarios y arrendatarios. Para lograrlo, el Estado compraba tierra a particulares y vendía a los campesinos, concediéndoles subsidios e instrumentos para aumentar la producción de alimentos, incentivos fiscales o exenciones para la compra de maquinaria agrícola[34].

4.13. El estallido de la violencia partidista de mitad de Siglo (conocida como La Violencia) llevó al empobrecimiento y abandono de grandes extensiones de tierra en el campo y al éxodo de la población rural a la ciudad, de forma tal que “[a]l finalizar la década de los cincuenta el mayor reto consistía en enfrentar la necesidad de modernizar la producción

rural y devolver el campesino al campo”, pensando más en el fomento a la producción agraria que en el bienestar del campesino[35].

4.14. Durante la Presidencia de Alberto Lleras Camargo, y en ese contexto de ideas acerca del desarrollo del campo, la insurgencia y la contrainsurgencia, se concreta el segundo intento de reforma agraria, a nivel legal, mediante la aprobación de la Ley 135 de 1961 (Ley sobre Reforma Agraria Social), posteriormente modificada por la Ley 1ª de 1968. Estas normas persiguen el acceso del campesino a la propiedad de la tierra y defienden un modelo de desarrollo rural, a través de temas estratégicos como (i) el contrato de aparcería, (ii) el régimen de baldíos, (iii) las relaciones entre propiedad y producción, todo ello bajo un nuevo órgano institucional encargado de desarrollar la política agraria (el Incora)[36].

4.15. Esa doble inspiración, entre acceso a la tierra y desarrollo económico, se concretó en un modelo de adjudicación de mediana extensión, destinado a que la familia campesina pudiera desarrollar su vida, habitar la tierra y obtener ingresos suficientemente amplios para satisfacer su sostenimiento y atender el pago de los subsidios obtenidos, la asesoría técnica y las asistencias necesarias para alcanzar altos niveles de productividad y comercialización de sus productos[37].

4.16. Este segundo intento de reforma tampoco logró gran efectividad. Sobre el particular, el Centro de Memoria histórica en el documento titulado “La política de reforma agraria y tierras en Colombia” citando a Manuel Ramos, precisó las razones que llevaron al fracaso de esta normatividad (Ley 135 de 1961). En este sentido afirmó:

b) La reforma de la estructura agraria no tuvo avances significativos por la poca efectividad de los instrumentos legales entregados al Incora. En titulación de baldíos ocurrió lo contrario,

c) Los principales propósitos de la ley 135 fueron meramente declarativos porque los medios legales para hacerlos operativos no fueron suficientes. No se formuló una reforma agraria masiva y acelerada, sino progresiva. Y la aplicación que se hace del derecho natural a la propiedad al comienzo de aquella, para extenderlo a sectores campesinos cada vez más numerosos, bien puede servir para remover la antigua estructura de tenencia para mantener el tradicional estado de cosas a favor de los terratenientes.

d) La calificación de las tierras para determinar su expropiabilidad, o la restricción de esa medida sobre los “adecuadamente explotados” hicieron nulos los esfuerzos para cumplir los objetivos básicos de la reforma. Las contenciones y controversias jurídicas demoraron el proceso;

e) A los problemas de carácter legal se agregan otros; y en el fondo le daban razón a quienes creían que la reforma agraria era un embeleco, un reformismo marginal. Siempre y desde antes de la ley 135 existió la táctica política de contrarrestar los procesos reformistas. Los obstáculos surgen del mismo texto legislativo, de su aplicación y de su interpretación, así como del proyecto político económico y social en el cual se produce. Los obstáculos jurídico-legales constituyeron en el pasado, junto con la ausencia de una clara y decidida voluntad política, los principales limitantes del proceso reformista.

f) El balance de 25 años (hasta 1988) muestra que el proceso reformista se vio obstaculizado por factores políticos, económicos y jurídicos, y otros sobrevinientes de carácter operativo y técnico”.

4.17. Pocos años después de la Ley 1ª de 1968, diversos acuerdos entre los partidos políticos y los grandes propietarios de tierras (Acuerdo o Pacto de Chicoral) llevaron a la expedición de la Ley 4ª de 1973, “que significó a juicio de los analistas un retroceso [...], al estimular, en lugar de la redistribución de tierras, el fomento de la colonización, así como el acceso a la tierra a través de las negociaciones directas, al mismo tiempo que los propietarios de la tierra deberían pagar una mayor tributación a partir del establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como forma de incentivar el uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva. Como consecuencia, no se adelantaron expropiaciones, de modo que la actividad del Incora se redujo sustancialmente”. Poco después se dictó la Ley 6ª de 1975, que estimuló los contratos de aparcería[38].

4.18. Estas decisiones no sólo obstaculizaron la redistribución, sino que generaron mayor acumulación de la propiedad de la tierra, situación que intentó matizarse a través de las Leyes 36 de 1982, de amnistía, y 30 de 1998, de coordinación institucional, para elevar el nivel de vida de la población, simplificar los trámites para la adquisición de tierras y proveer recursos al Incora para el desarrollo de su misión[39].

4.19. El tercer intento de reforma agraria inició con la expedición de la Constitución

Política de 1991, entre cuyos rasgos centrales se encuentra: la función social de la propiedad, aunada a una función ecológica; la imprescriptibilidad de los bienes baldíos de la nación; los mandatos expresos de fomento al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios y fomento a la producción agropecuaria y de alimentos; el conjunto de mandatos que conforman la Constitución Ecológica, y que tienen notable incidencia en el acceso, uso y distribución de la tierra (definiendo nuevos límites geográficos, creando prohibiciones para un desarrollo sostenible y obligando a estado y particulares a la adopción de medidas positivas de diversa índole), y la protección de tierras de comunidades o pueblos étnicamente diferenciados[40].

4.20. A nivel legal, el mandato de acceso progresivo a la tierra recibió concreción en la Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Ley de Reforma y Desarrollo Rural; 1994), entre cuyas características, la Corte destacó las siguientes:

“[A través de la Ley 160 de 1994] se favoreció el sistema de subsidios de un 70% del valor de la UAF y amortización del crédito restante a un plazo no inferior de 12 años. De este modo, la decisión de compra de predios a los campesinos operó mediante la venta directa por parte de los propietarios, con el fin dinamizar el mercado de tierras. A su turno, durante la redacción del proyecto, se estimó que resultaba excesiva la adjudicación de unidades agrícolas en una extensión de 450 hectáreas, toda vez que dicha extensión no consultaba las características agrológicas y topográficas que determinarían razonablemente, en cada caso, la superficie real requerida para lograr una explotación rentable. Sobre este punto en el proyecto de ley se consideró necesario tener en cuenta que la tecnología disponible permitía modificar las condiciones de los suelos, de manera que se contempló la incorporación de estos mejoramientos para potenciar el uso productivo y evitar la concentración ociosa. En ese orden, la UAF, se definió no a partir de una extensión sino a partir de la calidad de la tierra”[41]

4.21. Acerca de la Constitución de 1991, es importante destacar cómo el problema agrario se concibe en sus dimensiones social, ambiental y económica. Para empezar, acerca del mandato de propiciar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64, CP), ha señalado la Corte:

“[...] el derecho constitucionalmente establecido en 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. [E]l derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional. [Además], el acceso a la propiedad [rural] debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58)”

4.22. El artículo 65 superior refuerza lo expresado, mediante la defensa de la producción de alimentos en el campo.

4.23. Sin embargo, este tercer esfuerzo de reforma se ha visto afectado por diversas razones. En este sentido la sentencia C-330 de 2016 afirmó que: “la persistencia e intensificación del conflicto armado, el aumento de la producción de drogas y de las acciones criminales de las mafias del narcotráfico, y la forma en que estos fenómenos han permeado a la sociedad en su conjunto (y de forma dramática a sus instituciones), llevaron a la inevitable ausencia de eficacia de la tercera política de reforma”.

4.24. Así las cosas, conforme lo ha precisado esta Corporación, las sucesivas reformas agrarias adelantadas en las últimas décadas no han generado los resultados esperados y por el contrario han permitido la concentración de la tierra en cada vez menos personas. Razón por la cual, es claro que una reforma agraria destinada a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales sigue siendo una de las grandes deudas históricas que tiene el Gobierno Nacional con la población campesina.

5. Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional. Reiteración de la sentencia T-488 de 2014.

5.1. 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[42]. 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[43]. 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”[44]. 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[45].

(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”[46]; 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”[47], dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”[48].

5.2. La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882[49], Ley 110 de 1912[50] y Ley 160 de 1994[51]) 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 había incluido en el artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, consideraba que 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”[52].

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[53] para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994[54], 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[55].

El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto jurídico y especial que los regula que está contenido en la Ley 160 de 1994[57], así como en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia sobre estos bienes y, finalmente, en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa de baldíos. Tales figuras jurídicas responden con precisión a los intereses generales y superlativos que subyacen sobre estos bienes³.

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"[58]. 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"[59], 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"[60].

Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como

principios fundantes del Estado Social de Derecho[61], conllevan a impulsar la función social de la propiedad[62], promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos[63]. 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[64], “adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”[65].

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[66]; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)[67]; no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales[68] ni ser propietario de otro bien rural[69].

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[70].

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[71]. 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[72].

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.

En la sentencia T-488 de 2014 esta Sala hizo alusión a la defensa que de esa postura han hecho las otras Cortes. Al respecto, trajo a colación una decisión del Consejo de Estado, en la que estudió la legalidad de una Resolución del 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[73], 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 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 Ortiz 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 igual forma, se citó el fallo de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[74], en la que reiteró la imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia. Al respecto, sostuvo que “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”. Añadió lo siguiente:

“Por esa razón, esta Sala afirmó que “hoy en día, los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades de derecho público no pueden ganarse por el modo de la prescripción adquisitiva de dominio, no porque estén fuera del comercio o sean inalienables, como si ocurre con los de uso público, sino porque la norma citada (art. 407 del C. de P.C., se agrega) niega esa tutela jurídica, por ser ‘propiedad de las entidades de derecho público’,

como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4°), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del Estado, que por negligencia de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilmado, a través de fraudulentos procesos de pertenencia” (sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, citada en el fallo de 31 de julio de 2002, exp. 5812)” (subrayado fuera del original).

Queda de esta manera absolutamente claro que los bienes baldíos no podrán, bajo ninguna circunstancia, ser objeto de adjudicación en un proceso de pertenencia.

5.3. Presunción de bien baldío.

El ordenamiento jurídico colombiano se ha preocupado por regular la situación de los bienes baldíos a través de diferentes instrumentos normativos que continúan vigentes y que se remontan al siglo pasado. A juicio de algunos intérpretes del derecho pareciese existir un conflicto aparente entre normas, al existir leyes que privilegian la presunción de bien privado y otras que fortalecen la presunción de bien baldío.

En lo que refiere a las normas que fundamentan la presunción de bien privado, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 indican que los bienes explotados económicamente se presumen de propiedad privada, y no baldíos. De acuerdo con lo anterior, todo bien que se encuentre bajo la posesión de un particular que esté realizando sobre el inmueble hechos positivos, propios de señor y dueño, como actividades agropecuarias, tendrá la presunción de ser un bien privado.

“Artículo. 1.- 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.

Artículo. 2.- Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior” (Negrilla fuera de texto original).

Si se observasen estas normas de forma literal y sin atender a una interpretación sistemática, sería evidente que todo bien inmueble poseído con fines de explotación económica es de carácter privado. Sin embargo, tal y como lo ha reconocido la sentencia T-488 de 2014 y como lo destacan en sus conceptos la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Restitución de Tierras, es necesario acudir a otras normas del ordenamiento para realizar una labor de hermenéutica jurídica aceptable y acorde con el ordenamiento constitucional y legal.

Es así como, de forma posterior a la Ley 200, fueron expedidas diferentes normas que regulan lo relativo a los bienes baldíos del Estado, incluyendo nuevas reglas en materia de presunción y disposiciones tendientes a fortalecer la figura de los baldíos. Entre las normas posteriores esta la misma Constitución Nacional que establece que los bienes públicos son imprescriptibles, inalienables e inembargables:

“Artículo 63. 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” (Negrillas fuera de texto).

Estableciendo la misma Carta Política de forma inmediata una finalidad para tales bienes, la cual será analizada en el siguiente acápite, pero que busca que los bienes públicos, especialmente los inmuebles rurales, estén destinados a cumplir con las finalidades propias del Estado Social de Derecho. Estando, entre tales fines, los compromisos con poblaciones especialmente protegidas y el acceso a los derechos de estos grupos, tal y como lo refleja el artículo 64 de la Constitución:

“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra

de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”

En virtud de sus funciones, el legislador ha expedido diferentes estatutos sobre el tema, algunos de ellos anteriores a la Constitución de 1991. Entre estos, el Código Civil, desde 1873, reconoce que los baldíos son todos aquellos bienes que carecen de dueño, generando una clara presunción en favor de estos últimos:

“Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Artículo 675. Bienes Baldíos. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” (Negrillas fuera de texto).

Asimismo, lo hace el Código Fiscal, que además reconoce desde 1912 la imprescriptibilidad de los mismos, creando la imposibilidad jurídica de que estos bienes sean adquiridos por adjudicación judicial vía proceso de pertenencia. Es así como los artículo 44 y 61 de este último Código, aún vigentes, refuerzan la presunción de bien baldío con la que cuentan todos aquellos inmuebles que carecen de registro o de dueño:

“Artículo 44. Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo

sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56.

(...)

Dicho lo anterior, podría indicarse que la Ley 200 es posterior al Código Civil y al Código Fiscal, sin embargo a la luz de nuestro actual texto constitucional y de forma posterior al precitado precepto, han sido expedidas otras normas que reivindican la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad.

Es así como la Ley 160 de 1994 crea el Sistema de Reforma Agraria y regula el único procedimiento para hacerse titular de un bien baldío, otorgando la competencia para generar tal título traslativo al Incora, después Incoder y hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), descartando en el artículo 65 que la figura del poseedor pueda darse sobre los bienes baldíos, calificando como ocupantes a aquellas personas que exploten uno de estos bienes sin contar con previa adjudicación de la entidad competente.

“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.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva” (Negrilla fuera del texto original).

Finalmente, vale recordar que el estatuto de procedimiento civil vigente reconoce en su artículo 375 que en el proceso de pertenencia no se podrán generar declaratorias sobre bienes baldíos y que, si se llegasen a tener dudas sobre la calidad del bien, deberá vincularse al proceso civil al Incoder, hoy ANT:

Artículo 375. Declaración de pertenencia. En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación.

(...)

6. En el auto admisorio se ordenará, cuando fuere pertinente, la inscripción de la demanda. Igualmente se ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, en la forma establecida en el numeral siguiente.

En el caso de inmuebles, en el auto admisorio se ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus

funciones” (Negrillas fuera de texto original).

En tal sentido, el nuevo estatuto procesal brinda al juez herramientas para poder resolver las posibles dudas que le surjan de acuerdo con la naturaleza jurídica del bien objeto del proceso de pertenencia, permitiéndole de ser el caso vincular a las entidades competentes, llenarse de pruebas y argumentos y tomar una decisión con la debida valoración probatoria y en derecho. Igualmente, le permite la norma apartarse del conocimiento del caso, bien sea a través de un auto de rechazo in limine o por un auto de terminación anticipada si durante el proceso confirma que se trata de un bien baldío. Lo anterior, siempre y cuando el proceso de pertenencia haya sido admitido con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso.

En tal sentido, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 no entran en contradicción directa con las referidas normas del Código Civil, el Código Fiscal, el Código General del Proceso, la Ley 160 de 1994 y la Constitución Nacional, ya que al leerse en conjunto se descubre que el conflicto entre estas es apenas aparente. Lo anterior, debido a que la presunción de bien privado se da ante la explotación económica que realiza un poseedor, y, como se observó, en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera ocupación.

Por lo anterior, no se puede concluir que una norma implique la derogatoria de la otra o su inaplicación, sino que se debe comprender que regulan situaciones jurídicas diferentes y que deben ser usadas por el operador jurídico según el caso. Es por ello que el legislador, de forma adecuada, previó cualquiera de estas situaciones en el Código General del Proceso, brindándole al juez que conoce del proceso de pertenencia las herramientas interpretativas para resolver el aparente conflicto normativo, así como las herramientas probatorias para llevar a una buena valoración de la situación fáctica. Reconociendo, sin lugar a dudas, que en todos los casos en los que no exista propietario registrado en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que este es un bien baldío.

En conclusión, el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como 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, sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza

de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable.

5.4. Oposición al registro ordenado mediante sentencia judicial.

La Constitución Política califica la actividad de los registradores como un servicio público que debe ser regulado por el Congreso de la República, ya que, como pasara a verse, dicha labor es primordial para el buen funcionamiento del Estado:

“Artículo 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia”.

Dicha labor, constituye un auténtico servicio[75] que demanda, de parte de los funcionarios que lo realizan, un comportamiento atento y vigilante hacia todas las actividades propias de su competencia. Dicha actividad se encuentra regulada en la Ley 1579 de 2012, “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.

En esta medida, corresponde al funcionario realizar un examen del instrumento jurídico que se busca registrar, tendiente a comprobar si reúne las exigencias formales de ley para poder proceder con tal fin. 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”[76].

El propósito del legislador al resaltar el rango de servicio público de la función registral[77] y al establecer un concurso de méritos para el nombramiento de los Registradores de Instrumentos Públicos en propiedad[78], así como el de diseñar un régimen de responsabilidades ante el proceder sin justa causa[79], evidentemente no fue el de idear un simple estatuto sin ninguna clase de juicio o finalidad clara. 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.

Resulta tan importante tal presupuesto que 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, tal y como lo permite la Ley 1579:

“Artículo 18. Suspensión del trámite de registro a prevención. En los eventos en que al efectuarse la calificación de un documento proveniente de autoridad judicial o administrativa con funciones judiciales se encuentre que no se ajusta a derecho de acuerdo a la normatividad vigente, se suspenderá el trámite de registro y se informará al funcionario respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión. La suspensión del trámite se hará mediante acto administrativo motivado y por el término de treinta (30) días, a partir de la fecha de remisión de la comunicación, vencidos los cuales y sin haber tenido respuesta, se procederá a negar la inscripción con las justificaciones legales pertinentes. En el evento de recibir ratificación, se procederá a su registro dejando en la anotación la constancia pertinente” (Subrayado fuera del texto original).

En efecto, el principio de seguridad jurídica no se erige como una máxima absoluta, y debe ceder cuando la actuación cuestionada representa un posible desconocimiento de la ley; lo anterior, por cuanto el error, la negligencia o la arbitrariedad no crean derecho, mucho menos cuando tales vías de hecho vienen del mismo registrador[80]. La obediencia que se espera y demanda en un Estado Social y Democrático de Derecho, no debe ser irreflexiva e indiferente al contenido y resultados de una orden, sino que se espera de un funcionario que realice una debida evaluación y estudio de cada solicitud, y que haga uso de las atribuciones consagradas en el ordenamiento jurídico para oponerse cuando sea el caso.

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.

Así las cosas, el registrador cuenta con la potestad y herramientas para oponerse al registro de un bien inmueble cuando detecta una situación que puede derivarse de un desconocimiento del ordenamiento legal y constitucional, ya que como servidor público tiene el deber de salvaguardar estos últimos, así como el de mantener la fe pública intacta en lo que se refiere a su función particular.

Ahora bien, debe traerse a colación que en obediencia a la sentencia T-488 de 2014 el Gerente General del Incodec y el Superintendente de Notariado y Registro expedieron la Instrucción Conjunta número 13 del 13 de noviembre de 2014, por medio de la cual pusieron en conocimiento de todos los Directores Territoriales del Instituto y los Registradores de Instrumentos Públicos del país lo resuelto en el mencionado fallo, así como los pasos a seguir en aquellos casos en los cuales se les ordenara mediante fallo judicial la inscripción de un titular del derecho de dominio sobre un bien que pueda presumirse como baldío.

Se les indica a los registradores que en estos casos deben proceder tal y como lo describe el artículo 18 de la Ley 1579 y dar aviso de la situación a la Dirección Territorial del Incodec correspondiente, así como a la Procuraduría Ambiental y Agraria y a la Superintendencia para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. En caso de que el juez no responda o insista en la inscripción, debe el registrador correspondiente hacer una nota devolutiva, contentiva de un acto administrativo, mediante la cual niegue la inscripción de la sentencia de pertenencia, haciendo uso de la motivación expuesta por esta Corporación en la sentencia T-488 de 2014.

Tal acto administrativo, además debe motivarse en la Ley 160 de 1994, las normas procesales que obligan a los jueces civiles a vincular a estos procesos al Incodec y las potestades que le brinda la Ley 1579. Asimismo, debe destacar la grave amenaza que implica la inscripción de un propietario sobre un bien baldío, ya que pone en peligro la finalidad del artículo 64 de la Constitución. Finalmente, debe expedirse en oportunidad y brindar los recursos, propios del principio de contradicción, de carácter administrativo a quien desee oponerse a tal negativa de registro.

En conclusión, el registrador cuenta con una serie de potestades para hacer cumplir el orden justo, potestades que como se dijo están debidamente reconocidas en el

ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de esta Corporación, por estar directamente relacionadas con la garantía de los fines constitucionales. Bajo ninguna circunstancia puede pensarse que los registradores actúan fuera de la ley o en el marco de la comisión de una falta disciplinaria o penal cuando se oponen a realizar la inscripción de una sentencia judicial en un bien que consideran baldío. Lo anterior, siempre que actúen bajo la debida motivación y procedimiento que les exige la normativa constitucional, legal y administrativa.

6. Derecho al territorio de la población campesina

6.1. Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

(i) El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental[81].

(ii) El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.

(iii) La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana, como indudablemente lo sería el derecho al acceso progresivo a la tierra. En este sentido esta Corporación precisó:

“La Corte Constitucional ha reiterado que uno de los elementos centrales que le da sentido al uso de la expresión ‘derechos fundamentales’ es el concepto de ‘dignidad humana’, el cual ha de ser apreciado en el contexto en que se encuentra cada persona, como lo dijo el artículo 2 del Decreto 2591 de 1991. Al respecto dijo la Corte en la sentencia T-227 de 2003,

La dignidad humana, ha señalado la Corte, guarda relación con la ‘libertad de elección de

un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle y con 'la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad'.[82] Por tanto, a propósito de la relación entre derecho fundamental y dignidad humana, la jurisprudencia, en la sentencia T-227 de 2003, concluyó lo siguiente,

El concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la 'libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle' y de 'la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad', definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias.

6.2. Sobre el carácter subjetivo del derecho al acceso progresivo a la tierra, la Sala encuentra que existen varias fuentes normativas que delimitan el contenido de esta garantía constitucional. En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico -acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc. En los términos del texto Superior: es deber del Estado garantizar educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos. Así las cosas, en la medida que el contenido del derecho ha venido siendo delimitado por el legislador, ha operado su transformación en derecho subjetivo.

Por otra parte, el artículo 64 está dirigido a la realización de la dignidad humana ya que su satisfacción se relaciona con la posibilidad de elegir un plan de vida y con el acceso a ciertos bienes y servicios básicos. La estrecha relación entre tal garantía y el derecho a la alimentación previsto en el artículo 65 Superior, afirma la conexión entre el derecho al territorio de la población rural y la realización de la dignidad humana.

6.3. Del mismo modo, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), han enfatizado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluye los servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. En concreto, el Pacto reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel adecuado de vida, como a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia. Así mismo, consagra el derecho fundamental a la alimentación a todo ser humano estableciendo una serie de compromisos a cargo del Estado para garantizar la efectividad del mismo.

6.4. Así mismo, el artículo 64 está íntimamente relacionado con la protección de los derechos a la vivienda y al trabajo[84]. La relación entre el acceso a la tierra como puente para la realización de otros derechos fundamentales de la población agraria[85] como el trabajo y la vivienda, se explica, por ejemplo, en la sentencia T-076 de 2011. Aunque en esta providencia el grupo tutelante estaba en una situación que agravaba su vulnerabilidad -el desplazamiento forzado-, sus consideraciones son pertinentes para evidenciar la conexión a la que se viene haciendo referencia, así:

“En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural.

El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda...” (Subrayado de la Sala).

6.5. En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada[86], y a la materialización efectiva de otros

derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

6.6. A su vez, la especial condición de vulnerabilidad por razones sociales, económicas y culturales que enfrenta la población campesina, fue fundamental para la adopción del artículo 64 de la Constitución, y ha sido reconocida por esta Corporación, en la sentencia C-644 de 2012, en la que se señaló:

“...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[87] y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad[88]...” (subraya fuera de texto).

6.7. En este punto, es importante hacer referencia a que la vulnerabilidad por razones económicas, sociales y culturales, entre otras, de la población rural tiene raíces profundas en el conflicto armado que vive el país, y es a su vez una de sus causas, como se reconoció en el auto 219 del 13 de octubre de 2011[89].

6.8. De todo lo anterior puede colegirse que el derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos:

(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y

(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas[91]. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio,

específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.

7. Sentencia T-488 de 2014 y el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales

7.1. La Corte Constitucional, en la sentencia T-488 de 2014[92], evidenció una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus baldíos mediante una figura distinta a la prevista originalmente por el legislador, es decir, mediante la utilización de procesos de prescripción adquisitiva del dominio. Sobre el particular, la decisión en comento afirmó lo siguiente:

“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 (...) 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...

El artículo 65 de la ley 160 de 1994, 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 (...) 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.”

7.2. En lo que respecta a las fallas que tuvieron como consecuencia la pérdida de un número indeterminado de hectáreas baldías mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio, la sentencia T-488 de 2014 afirmó lo siguiente:

“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”.

7.3. Sobre el primer aspecto, la providencia señaló que 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. La anterior falencia igualmente fue reconocida por el Gobierno Nacional en la providencia en comentario en los siguientes términos: “El Incoder no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”.

7.4. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte reconoció que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación desconocía los objetivos constitucionales trazados tanto por la Carta de 1991 como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder, como entidad responsable de la administración de los bienes del Estado, al no poseer un registro fidedigno sobre los predios de la Nación era altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estuviesen siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria[93].

7.5. En igual medida, la sentencia T-488 de 2014 advirtió que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación, a su vez, contribuye al fenómeno de la concentración excesiva de tierras, en esa medida señaló:

“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”.

7.6. La importancia de contar con un inventario de bienes baldíos, en igual medida ha sido resaltado por la Contraloría General de la República. Sobre el particular, en un reciente informe precisó que determinar con claridad cuáles son los terrenos sobre los cuales ejerce dominio la Nación, permitiría más allá de impedir que mediante la figura de prescripción

adquisitiva del dominio se sigan substrayendo los bienes baldíos del Estado, construir una política rural que permita la vigencia de la Carta del 91. El órgano de control en este sentido expuso lo siguiente:

“Se evidencia con meridiana claridad la importancia de desarrollar adecuadamente el punto de formalización y actualización de los baldíos, puesto que de lo contrario se podrían plantear el surgimiento o consolidación de problemas, sociales, económicos y de orden público como:

(i) No hay información suficiente para dimensionar el área sembrada en agricultura o dedicada al pastoreo, y quiénes desarrollan actividades productivas o rentistas, lo que facilita que quienes concentran la propiedad de la tierra, mantengan un statu quo de exclusión y de inequidad, que son combustible para el conflicto.

(ii) No permite que se desarrollen políticas públicas con un enfoque de territorio, que no acentúe el desarrollo únicamente en la agricultura sino en todos los recursos que existan en la zona.

(iii) Expone los territorios y sus habitantes a las fuerza ilegales del mercado que buscan explotar estos recursos en actividades como el narcotráfico o minería ilegal.

(iv) Al no haber información sobre los predios, éstos pueden caer fácilmente bajo una disputa armada por su control, para amparar intereses que definen qué actores ejercen su control por la fuerza con el fin de imponer la forma de usar el suelo.

(v) Facilita que dentro de la dinámica social del campo, en donde se encuentra asentada población desplazada ésta pueda ser objeto de amenazas o crímenes.

(vi) Sobre territorios sin información catastral, grupos armados de presión irrespetan las formas constituciones de organización del territorio propias de los indígenas y afrodescendientes.

(vii) Todo lo anterior afecta de manera contundente la sustentabilidad, la seguridad alimentaria y los planes de vida, que se constituyen en amenazas directas a la seguridad local, regional y nacional[94]”.

7.7. Teniendo en cuenta la problemática descrita con anterioridad, la Sentencia T-488 de 2014 emitió cuatro órdenes específicas con el fin de remediar las falencias existentes en la política pública de identificación, monitoreo y recuperación de baldíos. Específicamente dispuso:

“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”.

7.9. El referido Plan, puede considerarse como una de las más actualizadas radiografías del campo colombiano. Este contiene, las metas e indicadores institucionales con los cuales el gobierno pretende remediar la problemática institucional y el abandono institucional que ha imperado en la administración, tenencia y asignación de bienes de la Nación desde hace siglos.

7.10. Se debe precisar que dicho documento (Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales) fue analizado por esta Sala de Revisión mediante el Auto 222 de 2016, esta providencia concluyó que:

“(i) A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural.

(ii) El Gobierno Nacional considera que solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación

(iii) Aún persisten jueces de la República que se niegan a acatar las subreglas contenidas en la sentencia T-488 de 2014, agravando así el problema de indebida asignación de baldíos.

(iv) No existe un procedimiento claro y efectivo que garantice la recuperación material de los baldíos de la Nación, razón por la cual los actos de recuperación en el común de los casos quedan en letra muerta.

(v) No se existe una fluida y oportuna coordinación entre las entidades encargadas de ejecutar la gobernanza de la tierra. Esto, en razón a que cada una de ellas tiene metas, visiones y territorios priorizados que en el común de los casos no coinciden entre sí.

(vi) Posiblemente existen más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, los cuales han sustraído a la Nación de más de 1.202.366 hectáreas baldías.

(vii) Los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derecho) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

(viii) El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetas de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo". (Negrilla y cursiva fuera de texto)

7.11. Ahora bien, tanto el Incoder (en liquidación) como la Agencia Nacional de Tierras, precisaron en el citado documento que una de las estrategias jurídicas para lograr la recuperación de los bienes sustraídos del dominio del Estado mediante sentencias de prescripción adquisitiva del dominio, era la interposición de diversas acciones de tutela con las cuales se buscaba declarar la nulidad de las actuaciones de diversos jueces que mediante decisiones judiciales prescribieron bienes baldíos. Esto por cuanto, los jueces deben tener plena claridad respecto de la naturaleza jurídica del bien a prescribir, y en esa medida al no tener la absoluta certeza de que el terreno a prescribir es privado, fácilmente puede incurrir en una vulneración a las garantías constitucionales de la administración.

7.12. En esta medida, el informe presentado por la Agencia Nacional de Tierras en el marco de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014 precisó lo siguiente:

“Teniendo como base la información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro el INCODER ha venido actuando por vía judicial de tutela con el fin de que se respete el derecho al Debido Proceso en los procesos de pertenencia tramitados sobre predios presuntamente baldíos, que por su naturaleza son imprescriptibles. El objetivo es retrotraer las actuaciones de suerte que se pueda hacer parte el Instituto con el fin de establecer la situación jurídica de los bienes desde el punto de vista de la propiedad (...) Existen 197 tutelas en total (en las cuales se ha adelantado la estrategia de recuperación) las cuales se relacionan así: (i) 100 Tutelas con fallos favorables, (ii) 56 Tutelas con fallos desfavorables con fundamento en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia radicada con el No. 2015-00413-01 de 16 de febrero de 2016, (iii) 28 Tutelas que se encuentran surtiendo el trámite de impugnación, (iv) 10 Tutelas que se encuentran admitidas, (v) 3 Tutelas que se encuentran en reparto”.

7.13. Conforme lo precisó la Agencia Nacional de Tierras el objetivo de esta medida (tutelaton) no busca sustraer a los campesinos que han explotado por décadas su territorio de sus medios de subsistencia, sino regularizar la propiedad de los mismos, por cuanto una vez se determine en un proceso de clarificación si el bien es baldío o no, se podrá adelantar su adjudicación, siempre y cuando se verifique que el destinatario es un sujeto de reforma agraria. En este sentido adujo:

“Estas acciones de Tutela, como se ha indicado previamente, no pretenden de ninguna manera que el Juez se pronuncie sobre la naturaleza jurídica del bien, pues en tratándose de baldíos, por estricto mandato de la ley 160 de 1994 dicha competencia recae en el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras. En este sentido, el fallo de Tutela de ninguna manera permite considerar, de manera automática, que se trata de un bien baldío. Para arribar a esta conclusión, se requiere adelantar el correspondiente proceso de clarificación, cuya ejecución, según el Plan Nacional de Clarificación debe hacerse, bien en el mediano plazo con los pilotos; bien en el largo plazo a través de los barridos prediales generales. Una vez se agoten estos procedimientos se podrá iniciar el trámite de adjudicación de baldío, verificando que el ocupante sea efectivamente sujeto de reforma agraria”. (Negrilla y cursiva fuera de texto).

7.14. Conforme a lo expuesto, puede concluirse que la Agencia Nacional de Tierras mediante el documento técnico titulado “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”, se comprometió a adelantar el proceso de normalización y regularización de la propiedad rural más grande en la historia de Colombia. Esto con el propósito de que al año 2025 nuestro país tenga claridad jurídica y física de cuales bienes han salido del dominio del estado y sobre cuales predios puede reputarse existe propiedad privada.

8. Caso concreto

8.1. Presentación del caso

En el presente asunto la acción de tutela se presenta con el fin de que se revoque el fallo del 14 de noviembre de 2014 proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, el cual decretó la prescripción adquisitiva del dominio en favor de la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, respecto del predio denominado “Miravalles” ubicado en la vereda Casa Blanca del municipio de Sora cuya extensión es de 5 hectáreas.

Según la entidad accionante (Incoder en liquidación) el referido fallo incurrió en distintas causales de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Principalmente por cuanto: (i) el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja debió identificar que el predio denominado “Miravalles” al carecer de antecedentes registrales era baldío, (ii) el juzgado debió vincular la Incoder al proceso de prescripción para que esta entidad estableciera con certeza la naturaleza del bien objeto de litigio y (iii) se sustrajo de la propiedad del Estado el referido predio sin tener competencia para ello.

Tanto el Juzgado accionado como los jueces de tutela que conocieron del amparo consideran que: (i) la acción de tutela no es procedente para anular el proceso adelantado y (ii) no es claro que el predio denominado “Miravalles” sea baldío, y en esa medida la carga de la prueba respecto de la naturaleza del bien, recae en el Incoder y no en el prescribiente. Así mismo, ponen de presente que la sentencia T-488 de 2014 habilitó al Incoder para adelantar el mayor proceso de recuperación de bienes baldíos en la historia, pero que al no estar acompañada de un proceso de titulación masiva, estas acciones han sido vistas por un amplio sector social como injustas políticas expropiatorias.

8.2. Estudio de la procedencia de la acción de tutela

De conformidad con la jurisprudencia expuesta en la parte considerativa de esta sentencia, la acción de tutela, por regla general, no procede contra decisiones de autoridades judiciales, salvo cuando sean acreditadas las causales generales que le permiten al juez constitucional asumir su conocimiento.

De los antecedentes expuestos esta Sala encuentra que en el caso concreto la acción de tutela es la herramienta idónea para perseguir la salvaguarda de los derechos alegados por el Incoder, como se pasa a exponer:

8.2.1. Relevancia constitucional del asunto.

En el presente caso cumple con este requisito. En primer lugar, porque la discusión se circunscribe a la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, al principio de justicia material y la prevalencia del derecho sustancial, con ocasión de la decisión proferida en instancia judicial respecto al decreto de la prescripción adquisitiva de dominio a favor de un particular, de un bien cuya naturaleza pareciera no estar bien definida.

En segundo lugar, por la disparidad de posiciones existentes entre los jueces de la República al interpretar las normas referentes a las presunciones que deben imperar respecto de los bienes baldíos. Esto, al encontrarse que esta situación ha sido definida de una forma por la Corte Constitucional y de otra por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, siendo esta última la posición que adopta el Tribunal que resuelve la segunda instancia de la tutela que aquí se revisa.

Finalmente, porque en el presente caso podría estar en juego un bien rural del Estado, cuya protección requiere de respuestas inmediatas y mecanismos eficaces que garanticen el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 64 de la Constitución Política y la salvaguarda del patrimonio público.

8.2.2. Agotamiento de los recursos judiciales.

Referente al requisito de subsidiariedad, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia indicó que “si la tesis central del resguardo presupuesto por el INCODER, se edifica en que el bien es baldío, esto es, imprescriptible, el ordenamiento le ofrece un recurso

extraordinario eficaz para someter a juicio sus pretensiones constitucionales, en defensa del patrimonio público por medio del recurso extraordinario de revisión ante el juez competente, *indicium rescindens* del cual aún no ha hecho uso”.

Al respecto, resulta necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil, norma que regula lo atinente a la procedencia del recurso extraordinario de revisión en materia civil, el cual indica:

“Artículo 379. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema, los tribunales superiores, los jueces de circuito, municipales y de menores.

Se exceptúan las sentencias que dicten los jueces municipales en única instancia”.

A continuación, el artículo 380 del mencionado estatuto procesal establece las causales taxativas de procedencia de dicho recurso, las que son:

“ARTÍCULO 380. Causales. Son causales de revisión:

1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida.
3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas.
4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba.
5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida.
7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152, siempre que no haya

saneado la nulidad.

8. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso.

9. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada, entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habersele designado curador ad litem y haber ignorado la existencia de dicho proceso. Sin embargo no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como los antecedentes de la demanda de amparo interpuesta por el INCODER (en liquidación), la causal contenida en el numeral 7º del artículo 380[95] del Código de Procedimiento Civil[96], sería la única que podría eventualmente ajustarse al caso bajo estudio. Sin embargo, tal como lo advierte la misma Sala de Casación Civil en el numeral 4.3. De las consideraciones del fallo de segunda instancia en sede de tutela, para la fecha en que fue adelantado y fallado el proceso de pertenencia, el ordenamiento procesal no contemplaba, como el actual, el deber de vincular al Incoder en ese tipo de actuaciones, lo que implica que no podría alegarse una indebida notificación o la omisión de haber sido citado al proceso.

Aunado a lo expuesto, advierte la Sala que lo alegado por parte del actor no es una indebida notificación, sino el defecto orgánico y fáctico del que adolece la sentencia, debido a la falta de competencia del juez para disponer sobre la adjudicación de un bien del que no se tiene certeza de ser privado, desconociendo el indicio de la ausencia de antecedentes registrales.

Ahora bien, el literal c del numeral 1 del artículo 625 del Código General del Proceso establece que en los asuntos ordinarios de mayor cuantía que se encontraran en curso al momento de entrar a regir la nueva normativa procesal, y ya se hubiere surtido la etapa de alegatos y estuviere pendiente de fallo, el juez lo dictará con fundamento en la legislación anterior y, proferida la sentencia, el proceso se tramitará conforme a la nueva legislación.

No obstante, ha de recordarse que las causales de procedencia del recurso de revisión, son las mismas en los dos códigos y que estas son taxativas[97] y que ninguna de ellas hace

referencia a la causa que motiva la presente acción de tutela, es claro que no existe otro mecanismo judicial idóneo para procurar la defensa de los derechos que el Incoder estima vulnerados, por lo que se desestima el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

8.2.3. Principio de inmediatez.

Encuentra la Sala que el tiempo para examinar la inmediatez en la presentación de la acción de tutela, no puede ser contado desde la fecha en que fue proferida la sentencia cuya nulidad se procura, sino desde la fecha en que el accionante tuvo conocimiento de dicha decisión y de que la misma podría recaer sobre un bien baldío.

Así, se observa en el expediente que el INCODER (en liquidación) fue informado, por parte de la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Tunja, acerca de la suspensión a prevención del registro de la sentencia de pertenencia a que se sustrae este asunto, mediante escrito radicado el 27 de mayo de 2015[98] y la demanda constitucional fue interpuesta 12 de agosto del mismo año. Es decir, que transcurrieron menos de 3 meses desde la fecha en que el Incoder fue informado sobre la declaración judicial de pertenencia y aquella en la que se presentó la tutela objeto de estudio, tiempo que se considera razonable por la Sala para haber dado inicio a la presente acción, máxime si se tiene en cuenta que mediante Sentencia T-488 de 2014 esta Corporación ordenó al Incoder que, conforme al informe que debía remitirle la Superintendencia de Notariado y Registro[99], adelantara los procedimientos de recuperación de baldíos a los que hubiera lugar.

Con todo, corresponde advertirse que el requisito de inmediatez debe observarse con cierta flexibilidad en estos casos, ya que se busca la recuperación de bienes que son sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, por lo que la procedencia de la acción que garantiza su defensa debe analizarse de acuerdo a la naturaleza de estos.

8.2.4. En caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales.

Este requisito no es aplicable al asunto bajo estudio ya que las anomalías que se alegan son de carácter sustantivo.

8.2.5. Identificación de los hechos que generan la violación y que ellos hayan sido alegados

en el proceso judicial, en caso de haber sido posible.

El accionante puso de presente en el escrito tutelar, la afectación de sus derechos ante la declaración de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, en favor de un particular, de un bien que se presume baldío.

8.2.6. El fallo controvertido no es una sentencia de tutela.

Como se ha indicado, la providencia que se censura fue la culminación de un proceso de pertenencia.

8.3. Requisitos especiales de procedibilidad

Una vez definidos los puntos que hacen procedente la acción de tutela, entra la Sala al análisis de los requisitos especiales de procedibilidad contra providencias judiciales, específicamente los defectos fáctico, orgánico y de desconocimiento de precedente, como causales alegadas por el accionante.

8.3.1. Defecto fáctico.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se encuentra que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja siendo conocedor de que el bien objeto de litigio no contaba con antecedentes registrales y, por ende, el inmueble carecía de dueño reconocido[100], surgían elementos de juicio para pensar, razonablemente, que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no era susceptible de apropiación por prescripción.

Tal y como establecen las normas citadas en el acápite 5 de la presente sentencia, existen motivos suficientes para presumir que un bien que no cuenta con antecedentes de registro es un bien baldío, situación que el juez de conocimiento no analizó en ningún momento, tal y como se desprende de la sentencia por medio de la cual declaró la prescripción adquisitiva del bien en cuestión.

En consecuencia, el juzgado no solo omitió valorar pruebas sobre la situación jurídica del predio “Miravalles” y desconoció las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes oficiosos para la práctica de pruebas conducentes que determinaran si realmente

era un bien susceptible de adquirirse por prescripción.

Si el juez tenía dudas con respecto a la calidad jurídica del bien, las mismas no se hicieron visibles en la argumentación del fallo, la inspección judicial realizada o demás pruebas practicadas. Por el contrario, se puede llegar a la conclusión de que se obró con premura, se concluyó de forma inmediata que el bien era privado y se omitieron dudas razonables que conllevaban el uso de las potestades oficiosas del juez.

En efecto, este último solo tuvo en cuenta las declaraciones de un vecino y dos hermanos de la accionante, así como las observaciones de una inspección judicial para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión, pero al analizar si el bien era susceptible de prescripción, le bastó con concluir que era un bien prescriptible, sin traer a colación ningún razonamiento jurídico sobre el tema.

Ahora bien, al momento de contestar la presente acción de tutela realiza todo un ejercicio argumentativo en el que afirma que el bien objeto del proceso de pertenencia es un predio que se encuentra en el comercio y trae a colación jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, tal como la proferida el 28 de agosto de 2000 en el expediente bajo radicado 5448 que, según afirma es una directriz que desde antaño ha sido acogida por juzgados y tribunales de todo el país, a partir de lo cual se ha dispuesto en numerosas ocasiones la apertura del correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para fundos que carecían del mismo.

Al respecto, estima la Sala que estos argumentos no suplen la ausencia de valoración probatoria en el fallo aquí demandado.

Aunado a lo anterior, el juez omitió el deber que le asiste de ejercer sus potestades para esclarecer los hechos o circunstancias que rodean las pretensiones de la demanda y sus implicaciones. Si bien la normatividad que imperaba al momento de proferir el respectivo fallo de pertenencia no obligaba la vinculación del Incoder, al no tenerse la certeza de la calidad jurídica del inmueble objeto del proceso de pertenencia, el juez debió decretar pruebas oficiosas como disponer que el citado instituto precisara la naturaleza del inmueble objeto de prescripción.

Así, encuentra la Sala que el juez no solo omitió estudiar el certificado de tradición y

libertad del inmueble, sino que omitió también solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio, presupuesto sine qua non para dar continuidad al proceso de pertenencia, toda vez que de la calidad del inmueble se deriva su competencia.

Sea esta la oportunidad para aclarar que la Sala no establece que la carga probatoria respecto a la naturaleza del bien deba recaer sobre el particular o sobre el Incoder, lo que se reprocha es la omisión del juez para procurar la certeza acerca de que el terreno ostente la calidad de ser un inmueble privado y no del Estado, característica determinante de la competencia del funcionario.

8.3.2. Defecto orgánico.

De igual manera, al haber omitido dilucidar la naturaleza jurídica del bien, incurrió el juzgador de instancia en una falta de competencia para decidir sobre la adjudicación del mismo, como quiera que de tal claridad depende establecer cuál es la autoridad competente para disponer sobre la posible adjudicación del inmueble.

Nótese entonces, que al no estar acreditado que el bien objeto del proceso de pertenencia es un inmueble privado, el juez tampoco puede tener clara su competencia para conocer del asunto, debido a que de tratarse de un bien baldío, la autoridad competente para pronunciarse acerca del reconocimiento del derecho de dominio sobre el predio sería el Incoder (en liquidación) ahora en la Agencia Nacional de Tierra, tal y como lo determina el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

De esta manera, tal como se indicó anteriormente, en el asunto objeto de esta providencia se observa la falta de competencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja para disponer sobre la adjudicación de un terreno respecto del cual no existe claridad ni certeza de que se trate de un bien privado, lo que constituye un defecto orgánico que no solo resulta insaneable, sino que además vulnera abiertamente el derecho al debido proceso, por lo que habrá lugar a declarar violado este principio.

8.3.3. Defecto Sustantivo

Tal y como se desprende de la sentencia que aquí se juzga, así como de las diferentes

manifestaciones del juez en el marco del proceso de tutela, este pareciese haberse remitido a hacer un análisis exclusivo de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936.

Sin embargo, debe decirse que un análisis profundo de esta norma se extraña en el fallo de instancia. En tal decisión, el Juez Primero Civil del Circuito de Tunja trae a colación algunas normas del Código Civil, recalca lo relativo al proceso de pertenencia, la prescripción, la figura de la posesión y la suma de posesiones, pero no hace ninguna referencia a la Ley 200 en la parte dogmática, así como tampoco lo hace en el caso en concreto.

Sin embargo, es claro que el registro que existe en la Oficina de Instrumentos Públicos muestra un predio que se encuentra debidamente inscrito, pero que nunca ha contado con un titular del derecho de dominio[101], situación que no suscitó ninguna clase de duda fáctica o sustantiva en el juez, como hasta ahora se ha visto.

En consecuencia, al no haberse generado tal duda en el juzgador este omitió por completo el estudio jurídico del asunto, y falló sin tener en cuenta ninguna de las normas estudiadas en el acápite 4 del presente fallo. Por lo anterior, terminó por omitir llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento jurídico a la luz de principios y valores constitucionales y tomó una decisión sin aplicar las normas pertinentes para el caso, que posiblemente lo hubiesen llevado a dictar un fallo diferente, o por lo menos a vincular al Incoder (en liquidación), ahora ANT, al proceso de pertenencia.

En este caso concreto, es de resaltar que el registrador de Tunja motivó una nota devolutiva invocando el principio de legalidad previsto en la Ley 1579 de 2012 y explicando que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Incoder, hoy ANT.

Así las cosas, el yerro advertido por el registrador era evidente en tanto la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de un propietario registrado, por lo cual era razonable pensar que se trataba de un bien baldío, tal y como lo presumen el Código Fiscal y la Ley 160 de 1994. 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 y que puso sobre aviso al Incoder.

De tal forma que, tanto la Oficina de Registro, el Incoder y esta Corporación han caído en cuenta de la ausencia de estudio que se hizo por parte del juez del proceso de pertenencia en un proceso en el que se adjudicó un bien que puede constituirse como baldío. Debe en consecuencia indicarse que el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja adolece de un defecto sustantivo.

8.3.4. Desconocimiento del precedente.

En el caso sub examine, la indebida e insuficiente valoración probatoria efectuada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, que concluyó que el predio “Miravalles” podía ser objeto de prescripción, resultó también en otros yerros judiciales.

En efecto, la sentencia proferida el 14 de noviembre de 2014, desconoció la jurisprudencia pacífica y reiterada no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional[102], sino de las otras altas Corporaciones de justicia[103] que han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir, por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación. Esto, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

En tal sentido, el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales precedentes ya que al no hacerlo incurrió también en la vulneración del principio de igualdad, desconocimiento que no se encuentra justificado.

En este punto, es de resaltar que para la fecha de expedición del fallo atacado, ya había sido proferida la sentencia T-488 de 2014, en la que se establecen directrices en torno a evitar que se siguiera incurriendo en la falla estructural advertida en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, de manera que no se continuara despojando a la Nación de sus baldíos mediante una figura diferente a la establecida por el legislador, como lo es el proceso de pertenencia.

Ahora bien, en la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia como juez de segunda instancia en sede de tutela, afirmó lo siguiente:

“5. Para esta Corporación las disquisiciones precedentes demuestran con suficiencia la inviabilidad de otorgar el amparo elevado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, apartándose así del precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de

2014[104], que en una de sus Salas de revisión de tutelas, con salvamento de voto, en un caso de similar acontecer fáctico, equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por registrador de instrumentos públicos del inmueble reclamado “no figuraba persona alguna como titular de derechos reales”.

Las dos, complementarias entre sí, hallan asiento sólido en la propia ley y en la doctrina jurisprudencial de esta Corte; pero cuando, la decisión de tutela T-488 de 2014 encuentra defecto fáctico en el proceder del juez de la pertenencia porque en el predio “Lindanal” “(...) no figuraba persona alguna como titular de derechos reales (...)”, y al mismo tiempo el prescribiente reconoció “(...) que la demanda se propuso contra personas indeterminadas (...)”, y pese a ello el juez consideró que “(...) el bien objeto de la demanda es inmueble que “puede ser objeto de apropiación privada” (...)”, y como secuela, 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 (...)”, y de consiguiente, se incurría en desconocimiento del precedente y en defecto orgánico por incompetencia, desconoce rectamente y de tajo, tanto las presunciones citadas e instaladas en el ordenamiento patrio desde 1936, que han servido de apoyo a innumerables decisiones políticas para la reforma agraria del país y a repetidas sentencias judiciales.”

Sin embargo, tal y como se ha manifestado hasta este momento y como se destacó en la parte dogmática de esta providencia, la aplicación de la presunción de los artículos 1 y 2 de la Ley 200 desconoce los fines constitucionales de los baldíos, así como otras normas posteriores al mencionado precepto, que dan prelación a la presunción de baldío cuando se trata de bienes sin antecedentes registrales o sin titular inscrito.

La Corte Suprema debió analizar la sentencia T-488 de 2014 a la hora de juzgar el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, sin olvidar que este último debió atender también a esa sentencia, así como a otros tantos fallos ya referenciados, que han sido manifestados a la hora de proteger los bienes baldíos de la Nación e interpretar la presunción que los cobija.

8.4. Aclaraciones finales

8.4.1. Teniendo en cuenta que, como quedó anotado, la presente acción de tutela es

procedente y que ante los defectos fáctico, orgánico, sustantivo y de desconocimiento de precedente de la sentencia que es atacada por el actor, ha sido vulnerado el derecho al debido proceso e infringidos los principios de justicia material y de igualdad, será del caso revocar la sentencia de segunda instancia proferida el 16 de febrero de 2016 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar, tutelar el derecho al debido proceso invocado por el Incoder.

8.4.2. En consecuencia, y atendiendo a que a la fecha no se ha aclarado la naturaleza jurídica del bien denominado “Miravalles”, lo que implica que tampoco se cuenta con la certeza de la competencia del juez civil del circuito para conocer de la demanda iniciada por la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, será del caso disponer la nulidad de todo lo actuado en el proceso radicado bajo el número 2012-00231 en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, incluyendo el auto admisorio de la demanda.

Por lo anterior, habrá de ordenarse al juez que vuelva a valorar los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo, entre otras, las consideraciones de esta providencia.

De igual manera, se dispondrá oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de Tunja, para que, en caso de haber procedido a tramitar el registro de la sentencia que acá se anula, elimine dicha inscripción.

8.4.3. Así mismo, se ordenará al Incoder que dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio -en el marco de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013- al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión, término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia a la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja.

En todo caso, deberá tenerse en cuenta que si el inmueble objeto de clarificación resulta ser un baldío, la accionante en el proceso de pertenencia a que se sustrae esta providencia, deberá ser tenida como la primera opcionada en el trámite de titulación del bien, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados por la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016.

8.4.4. De otra parte, se dispondrá a Defensoría del Pueblo acompañe a la accionante del proceso de pertenencia y verifique que sea incluida como beneficiaria del proceso de adjudicación de baldíos, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales, sin que pueda el Incoder (en liquidación) o la Agencia Nacional de Tierras, entre tanto, perturbar la presunta posesión que del bien ha venido ejerciendo la señora Ibagué Cuadrado.

8.4.5. Ahora bien, como quiera que esta Sala no estima prudente que se postergue indefinidamente en el tiempo la situación jurídica pretendida por el actor en el proceso de pertenencia, máxime cuando el Incoder tampoco tiene certeza de la naturaleza del bien objeto de la demanda de pertenencia, negligencia injustificada que no puede ser aplicada en perjuicio de los ciudadanos, se instará al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, para que, teniendo en cuenta los términos establecidos para esta clase de procesos agrarios, así como el plan Nacional de Clarificación presentado a esta Corporación en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014, sea diligente en el adelantamiento del proceso de clarificación, de manera que su culminación no tome más de 18 meses.

8.4.6. Finalmente, al notarse que la sentencia del 16 de Febrero de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ha generado una serie de decisiones de jueces de nivel Municipal y del Circuito, contrarias a los precedentes de esta Corporación, es necesario solicitar a la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” que envíe copia de la presente providencia a todos los Juzgados Civiles, Promiscuos y Tribunales Superiores de Distrito del país, con el fin de recordar a los jueces que en el marco de los procesos de pertenencia, donde no se tenga claridad de la calidad del bien objeto del litigio, se debe vincular a la Agencia Nacional de Tierras, incluso en aquellos regidos por el Código de Procedimiento Civil. Igualmente deberá llevar a cabo un proceso de pedagogía sobre esta sentencia y la T-488 de 2014, con el fin de evitar una escalada de acciones de amparo por parte del Incoder (en liquidación), hoy Agencia Nacional de Tierras, en contra de decisiones de pertenencia adoptadas por jueces de la República.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia emitido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 16 de febrero de 2016, mediante el cual se confirmó el proferido en primera instancia por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja. En su lugar TUTELAR el derecho al debido proceso invocado por el Incoder.

SEGUNDO.- DECLARAR la nulidad de todo lo actuado en el proceso radicado bajo el número 2012-00231 del Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, incluyendo el auto admisorio de la demanda, por lo que el citado juez deberá valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo, entre otras, las consideraciones de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Oficina de Instrumentos Públicos de Tunja que, en caso de haber procedido a tramitar el registro de la sentencia anulada en el ordinal anterior, elimine dicha inscripción.

CUARTO.- ORDENAR al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, que dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión[105], término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia a la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja.

Advertir al Incoder (en liquidación) y a la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, que mientras se surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión/ocupación que del bien ha venido ejerciendo la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado sobre el bien inmueble denominado “Miravalles”.

SEXTO.- ADVERTIR al Incoder (en liquidación), hoy Agencia Nacional de Tierras, que en caso de que el inmueble objeto de clarificación sea un baldío, la accionante en el proceso de pertenencia a que se sustrae esta providencia, deberá ser tenida como la primera oponible en el trámite de titulación del bien, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados por la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, realizar el acompañamiento que requiera la accionante del proceso de pertenencia y verificará que sea incluida como beneficiaria del proceso de adjudicación de baldíos, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

OCTAVO.- ORDENAR a la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” que envíe copia de esta sentencia a todos los Juzgados Civiles, Promiscuos y Tribunales Superiores de Distrito. Igualmente, que lleve a cabo un proceso de pedagogía con los jueces civiles sobre este fallo y la sentencia T-488 de 2014, con el fin de recordar a los jueces que en el marco de los procesos de pertenencia, donde no se tenga claridad de la calidad del bien objeto del litigio se debe vincular al Incoder (en liquidación) hoy Agencia Nacional de Tierras, incluso en aquellos regidos por el Código de Procedimiento Civil.

NOVENO.- DEVOLVER por la Secretaría General de esta corporación, el expediente con radicación No. 2012-0231-00 al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja.

DÉCIMO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

[1] Según los hechos de la demanda de la referencia: “La señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, ostenta la posesión del terreno Miravalles desde hace más de 27 años, con ánimo de señora y dueña de manera pública, pacífica e ininterrumpida. Los actos de señor y

dueño realizados por la demandante consisten en el cultivo de productos propios de la región, explotar pastos con animales de su propiedad, realización de mejoras, dando en arrendamiento o enajenar pastos y el pago del impuesto predial”.

[2] Este establece: “Suspensión del trámite de registro a prevención. En los eventos en que al efectuarse la calificación de un documento proveniente de autoridad judicial o administrativa con funciones judiciales se encuentre que no se ajusta a derecho de acuerdo a la normatividad vigente, se suspenderá el trámite de registro y se informará al funcionario respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión. La suspensión del trámite se hará mediante acto administrativo motivado y por el término de treinta (30) días, a partir de la fecha de remisión de la comunicación, vencidos los cuales y sin haber tenido respuesta, se procederá a negar la inscripción con las justificaciones legales pertinentes. En el evento de recibir ratificación, se procederá a su registro dejando en la anotación la constancia pertinente”.

[3] Aunque en ningún momento fue vinculado, ni notificado por el juez de instancia, precisó que coadyudaba la acción de tutela.

[4] Los preceptos transcritos de la Ley 200 de 1936 están vigentes y son aplicables, pese a haber sido derogados por la Ley 1152 de 2007; pero por virtud a la declaratoria de inexecutable de esta última normativa mediante sentencia C-175 de 2009, recobraron todo su vigor.

[5] CSJ. Sentencia de 31 de octubre de 1994, exp. 4306, citada posteriormente en el fallo de 28 de agosto de 2000, exp. 5448.

[6] “(...) Art. 407. (...) 5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella (...)”.

[7] CSJ. Sentencia de 28 de agosto de 2000, exp. 5448.

[8] Sentencia T-008 de 1998.

[9] Sentencia T-1031 de 2001.

[10] Sentencia 173 de 1993.

[11] Sentencia T-504 de 2000.

[12] Sentencia T-315 de 2005.

[13] Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000.

[14] Sentencia T-658 de 1998.

[15] Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

[16] Sentencia T-522 de 2001.

[17] Cfr. Sentencias T-462 de 2003, SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.

[18] Sentencia C-590 de 2005.

[19] Ver sentencia C-330 de 2016.

[21] Ibídem.

[22] “La figura jurídica de ‘amortizar’ se refiere a pasar un bien a manos muertas, es decir que quedaba fuera del comercio. Lo contrario, desamortizar, consistía en volver a poner un bien en circulación. En los países católicos de Europa y América la mayoría de los bienes amortizados estaban en manos de la Iglesia. Durante el siglo XVIII en Europa se adelantó el proceso de desamortización [...] En Hispanoamérica después de la independencia la mayoría de los países la llevaron a cabo [...] Hacia 1860, en Colombia una gran cantidad de bienes raíces, tanto urbanos como rurales, estaban por fuera del mercado, pues eran propiedad de la Iglesia Católica o sobre ellos presaban créditos hipotecarios, o censos, que muchas veces resultaban impagables. Todos estos bienes, por lo tanto, estaban amortizados, es decir por fuera del mercado, lo cual en muchos casos dificultaba o imposibilitaba su adecuada explotación económica”. La desamortización en el Caribe colombiano: una reforma urbana liberal, 1861-1881. Adolfo Mesiel Roca e Irene Salazar Mejía; Cartagena, 2011. Disponible en Internet.

[23] C-644 de 2012, cita, a su vez Vid. Roberto Luis Jaramillo y Adolfo Meisel Roca. “Más allá de la retórica de la reacción. Análisis económico de la desamortización en Colombia: 1861-1888”. En Revista Economía Institucional, vol.11 no.20, Bogotá, enero/junio 2009. Pp. 45-81.

[24] Sentencia C-330 de 2016.

[25] Cfr. Ley 48 de 1882 y Código Fiscal de 1912.

[26] Al respecto, consultar Colonización y protesta campesina en Colombia; 1850-1950. Catherine Legrand, Ed. Universidad Nacional de Colombia. 1988, obra esclarecedora en cuanto a la política de baldíos, al acercarse por primera vez a una fuente primaria privilegiada: la Correspondencia de Baldíos en Colombia.

[27] Hermes Tovar, la Lenta Ruptura con el Pasado Colonial (1810-1850), citado.

[28] Explica Hermes Tovar (ibídem): “El desarrollo económico de Colombia después de 1810 osciló entre dos modelos: el que luchaba por reconstruir los fundamentos coloniales de la economía nacional y el que aspiraba a una ruptura con múltiples trabas que se oponían al desarrollo moderno. El segundo, que habría de triunfar hacia 1850, oponía al proteccionismo el libre cambio, a la intervención del Estado en el ordenamiento de la economía la defensa de la empresa privada, y a los esfuerzos de industrialización y protección de los productos nacionales la teoría de que la agricultura y la minería para exportación deberían ser los ejes del desarrollo” [La lenta ruptura con el pasado colonial 1810-1850; Hermes Tovar, disponible en Internet].

[29] Sentencia C-644 de 2012

[30] Ibídem.

[31] Ibídem.

[32] Sentencia C-330 de 2016.

[33] C-644 de 2012.

[34] Este es el diagnóstico de Fajardo: ““El comienzo del declive modernizador, marcado

por la expedición de la ley 200 de 1936 inició la prolongada etapa de ‘restauración’ prolongada hasta el presente. Machado señala cómo, ‘la ley había conducido a una evicción de millares de aparceros que salieron de las haciendas, en especial cafeteras parano seguir reconociéndoles las mejores, proceso éste que buscaba también convertirlos en asalariados’” Machado, citado por Fajardo; 22”...”La escasez de alimentos derivada de las dificultades para contar con mano de obra en los campos, agravada por las restricciones para las importaciones, obligó al gobierno a retroceder en lo tocante al restablecimiento de los contratos de aparcería, sin riesgo alguno para los propietarios que los albergaran. || LA expresión jurídica de esta política fue la Ley 100 de 1944 en la cual los contratos de aparcería y similares fueron declarados como ‘de conveniencia pública’, eliminándose en ellos cualquier espacio que pudiera facilitar reclamos contra los propietarios. En aplicación de esta ley se extendió la expulsión de arrendatarios y la profundización de las condiciones de pobreza de la población campesina [...]” [Informe para entender el Conflicto, citado]

[35] Ver, Fajardo; Informe de la Comisión para la comprensión del conflicto; 2015.

[36] Cfr. C-644 de 2012

[37] C-330 de 2016.

[38] C-644 de 2012. En el mismo sentido, el ensayo de Fajardo, en el Informe para la comprensión del conflicto: “Mariana Arango sintetiza de esta manera los resultados de la aplicación de la reforma agraria: “entre 1962 y 1982 se entregaron 648.234 hectáreas al Fondo Agrario Nacional (constituido con tierras compradas, expropiadas o cedidas) a 34.918 familias, a razón de 18,5 hectáreas por parcela y 2.111.236 hectáreas de extinción de dominio a 27.933 familias de 75.5 hectáreas cada una. Es decir, en 20 años, de las 800.000 familias sin tierras del censo agropecuario de 1970 fue favorecido el 4,36 por el Fondo Agrario Nacional y el 7,9%, si se incluye la extinción de dominio”. (Citada por Fajardo; Pg. 29)

[...] “El ‘Acuerdo’, centrado en asegurar la protección de la propiedad agraria, fue desarrollado a través de las leyes 4ª de 1973 y 6ª de 1975. La primera de ellas estableció el criterio de ‘renta presuntiva’, mediante el cual el estado reconocería la actividad productiva del propietario de la explotación como garantía para no intervenirla y con ello desapareció la posibilidad de redistribuir tierras en el interior de la frontera; el acceso a la misma para

los campesinos carentes de ella quedó limitado a las titulaciones de baldíos (colonizaciones) en localidades de las selvas húmedas y semi-húmedas de la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y el interior del Caribe. Las condiciones marginales de estos asentamientos y la reducida atención del Estado propiciarían, unos pocos años más tarde, la aparición de los primeros cultivos de marihuana, seguidos por los de coca y amapola, en una ruta que conduciría al país al agravamiento de sus conflictos armados internos, con proyecciones internacionales. La segunda dio nuevamente reconocimiento a la aparcería como relación productiva que garantizaría la producción y la estabilidad en el campo. Habría que señalar que la ‘reforma agraria’ propuesta a través de la ley 135 de 1961 no solamente fue ‘marginal’ sino que la reacción generada entre sus opositores llevó en la práctica a su revocatoria. || Entretanto y como resultado de la aplicación de la guerra contrainsurgente, las regiones en donde habían surgido organizaciones campesinas fueron arrasadas y el campesinado sometido a muy difíciles condiciones de existencia”. (Fajardo; pg. 29)

[39] C-330 de 2016.

[40] Ibídem

[41] C-644 de 2012

[42] C-060 de 1993. Ver también C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

[43] C-595 de 1995

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.

[45] 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.

[46] C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

[47] 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.

[48] C-255 de 2012.

[49] “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.”

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

[51] “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”.

[52] C-595 de 1995.

[54] 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.

[55] C-097 de 1996.

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

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

[58] C-644 de 2012.

[59] C-595 de 1995.

[60] C-006 de 2002.

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

[62] Constitución Política, art. 58.

[63] C-595 de 1995.

[64] Constitución Política, art. 13.

[65] C-255 de 2012.

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

[67] Ibídem, art. 66.

[68] Ibídem, art. 71.

[69] Ibídem, art. 72.

[70] Ver Sentencia C-644 de 2012 que declaró inexecutable 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”.

[71] 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.

[72] Ley 160 de 1994, art. 1º.

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

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

[75] Ley 1579 de 2012, artículo 1.

[76] Ley 1579 de 2012, artículo 3.

[77] Ley 1579 de 2012, artículo 1.

[78] Ley 1579 de 2012, Capítulo XXI.

[79] Ley 1579 de 2012, Capítulo XXII.

[80] 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”.

[81] Ver entre otras las sentencias T-760 de 2008 y C-288 de 2012.

[82] Sentencia T-881 de 2002.

[83] Ver sentencia T-760 de 2008.

[84] “...4. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda. Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el derecho a una vivienda

adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos”¹¹. El presente informe confirma esa conclusión, al tiempo que toma como punto de partida el derecho a la alimentación. En él se describe el aumento de la demanda apremiante de tierras. Luego se examina el derecho de los usuarios de tierras a ser protegidos en lo relativo a su acceso actual a los recursos naturales, en particular a la tierra. También se aboga por que se asegure un acceso más equitativo a la tierra...” Naciones Unidas, Asamblea General A/65/281 del 11 de agosto de 2010: “El derecho a la alimentación”

[85] “...Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos...” C-644 de 2012.

[86] “...La ausencia de protección específica del territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura...” CORONADO DELGADO, Sergio, et. al “El derecho a la tierra y al territorio” CINEP, octubre de 2009.

[87] “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. El análisis realizado cubre 32.7 millones de hectáreas en 1985 y 51.3 millones en 1996, lo que equivale al 45% de la superficie continental total (114 millones de hectáreas). (FAJARDO, 2002). En 2001, de acuerdo con las cifras que reporta Fajardo (2002), los predios menores de 3 hectáreas, cubrían el 1.7% de la superficie del país reportada en el registro nacional y estaban en manos del 57,3% de los propietarios. Mientras tanto, los predios mayores de 500 hectáreas, que cubrían el 61.2% del territorio nacional registrado, estaban en manos del 0.4% de los propietarios. Por su parte los predios entre 100 y 500 hectáreas en el año 2000, cubrían el 14.6% del territorio y estaban en manos del 2.6% de los propietarios. Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de

capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos. Vid. FAJARDO M. D. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales – Universidad Nacional de Colombia, 2002. IGAC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª Edición. Bogotá: IGAC, 2002. Citado por Luis Carlos Agudelo Patiño. `Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colombia`. En Revista nera, ano 13, Nº. 16 – JANEIRO/JUNHO DE 2010 – ISSN: 1806-6755, pp. 81-95. Absalón Machado C. La Reforma Rural. Una deuda social y política. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pp. 120- 123, 135-139`”

[88] “Dice al respecto Albán: `Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003`. Lo precisa con los siguientes datos: Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003: Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010). Vid. Álvaro Albán. `Reforma y Contrarreforma Agraria` En Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º 24, primer semestre/2011, pp. 327-356”

[89] Sobre la relación entre el conflicto armado y la cuestión agraria, pueden consultarse, entre otras, las siguientes fuentes: Corte Constitucional, Auto 219 de 2011; Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 PNUD “Colombia Rural: Razones para la esperanza” capítulo 7: Fracaso del reformismo agrario, lucha por la tierra y conflicto armado y; el informe general del Centro Nacional de Memoria Histórica “¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad” capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado.

[90] “...si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la

propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad...” Sentencia C-595 de 1995.

[91] *Ibídem*.

[92] El problema jurídico que analizó la sentencia T-488 de 2014 fue el siguiente: “¿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?”

[93] Auto 222 de 2016.

[94] Primer informe de la Contraloría General de la Republica presentado respecto del cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014. Ver Auto 222 de 2016.

[95] “ARTÍCULO 380. Causales. Son causales de revisión: //7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento empleados en el artículo 152, siempre que no haya saneado la nulidad”.

[97] Artículo 380 del Código de Procedimiento Civil y artículo 355 del Código General del Proceso.

[98] Ver cuaderno principal., folio 16.

[99] En virtud del ordinal séptimo de la misma Sentencia T-488 de 2014, así como de la Instrucción Conjunta Número 13 expedida por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro.

[100] 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.”

[101] Folios 39-40 del Cuaderno 4.

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

[103] 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.

[104] “En este caso concreto, la Corte [Constitucional] 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. 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”.

“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 (...)”

[105] Predio rural denominado “Miravalles”.