

Sentencia T-549/17

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

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

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A BIENES BALDIOS

ADJUDICACION DE BALDIOS-Objetivo primordial

BALDIOS-Imprescriptibilidad

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

BALDIOS-Se adquieren por adjudicación, previa ocupación y cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley

BALDIOS ADJUDICABLES SOLO PUEDEN ADQUIRIRSE POR TITULO OTORGADO POR EL INCODER, HOY AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no existir defectos fáctico y orgánico en proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia para la protecci n del debido proceso y acceso a la administración de justicia en proceso de pertenencia rural

Referencia: Expedientes T-5.851.185 y T-5.853.668.

Acciones de tutela interpuestas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder- en liquidación, en contra de los Juzgados Promiscuos Municipales de Macaravita y Enciso (Santander)

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO P  REZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga, Santander, dentro de los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Instituto de Desarrollo Rural Incoder en Liquidación -hoy Agencia Nacional de Tierras¹-, interpuso acciones de tutela -por separado- en contra de los Juzgados Promiscuos Municipales de Macaravita y Enciso, Santander², por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de los fallos proferidos por dichas instancias judiciales, en los que se resolvió sobre la demanda de saneamiento de la pequeña propiedad rural interpuesta por Gilberto Pérez Duarte en contra de personas indeterminadas y, la ordinaria de pertenencia, incoada por los señores Gilberto Luis Emilio Salazar Pinzón y Ivano Pinzón Pinzón en contra de personas indeterminadas, respectivamente.

1. Expediente T-5.581.185

1.1. Hechos

1.1.1. El señor Gilberto Pérez Duarte interpuso demanda de saneamiento de la pequeña propiedad rural en contra de personas indeterminadas, con la finalidad de solicitar la declaratoria de dominio pleno y absoluto por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio respecto al predio denominado “Huerta de Rosas”, con extensión superficial de una hectárea y media, y de otro que lleva el mismo nombre, cuya extensión superficial es de una hectárea, ambos ubicados en la vereda Rasgón del Municipio de Macaravita, Santander.

1.1.2. De conformidad con los certificados de tradición expedidos por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Medellín para cada uno de los predios en cuestión, se registraron actos de compraventa calificados como falsa tradición. En relación con el primero, mediante anotaciones del 14 de septiembre de 1945 y del 25 de enero de 1977 y, respecto al segundo, por medio anotaciones del 2 de septiembre de 1975 y del 19 de febrero de 1985.

1.1.3. El proceso fue conocido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita, y fue resuelto mediante sentencia del 2 de diciembre de 2015, en la que se declaró la pertenencia de los predios en cuestión, en favor del señor Pérez Duarte, por haber operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

1.1.4. El juzgado tramitó la demanda de conformidad con lo previsto en los Decretos 508 de 1974 y 2303 de 1989, y, en lo que le fuere aplicable, en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil. Atendiendo esa normativa, como primera medida, se admitió de la demanda mediante Auto del 18 de noviembre de 2014, en el que, además de correr traslado a la parte demandada, se ordenó el emplazamiento a personas indeterminadas que pudieran tener interés jurídico en los resultados del proceso, así como informar la iniciación del mismo al Procurador Agrario.

1.1.5. Como segunda medida, previo a dictar sentencia, mediante Auto del 19 de octubre de 2015, el juzgado dispuso lo siguiente:

“Según lo establecido en el oficio No. 1370 emanado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín (S), teniendo en cuenta la sentencia T-488 de 09-07-2014 y con el fin de descartar que el predio a prescribir es un predio baldío y así mismo determinar la naturaleza jurídica del inmueble, para tal efecto, este despacho antes de emitir sentencia se dispone a oficiar a las siguientes entidades: A-. Incoder (¶) B-. ¶Procurador Agrario Ambiental (¶)¶

1.1.6. En consecuencia, efectivamente ofició al Incoder, al Procurador Agrario y Ambiental, y al Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

1.1.7. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Bucaramanga), por medio de Oficio 3009, del 4 de noviembre de 2015, respondió el anterior requerimiento, e informó, entre otros

aspectos, que aún no cuenta con una base de datos de los predios baldíos, por lo que es necesario que la parte interesada dentro del proceso haga el estudio jurídico respectivo de los folios de matrícula inmobiliaria y los títulos traslativos de dominio que se encuentren registrados, para así determinar si se trata de predios baldíos y poderle demostrar al juez dicha calidad»⁴.

1.1.8. Posteriormente, el Procurador 24 Judicial II Agrario y Ambiental, a través de Oficio 644 « 2015, del 13 de noviembre del mismo año, solicitó al Juzgado citar al Incoder «para integración del contradictorio, acorde con el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, sobre todo si tenemos en cuenta que no se ha dictado sentencia de primera instancia»⁵. Como apoyo de tal petición, citó un pronunciamiento de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que trató la figura procesal del litisconsorcio, en la que, textualmente, dicha Sala advirtió que «esta «surge cuando no es posible escindir la decisión en tantos «sujetos activos o pasivos individualmente considerados existan»TM, sino que debe presentarse «como «única e indivisible frente al conjunto de tales sujetos»TM. En otros términos, «un pronunciamiento del juez con alcances referidos a la totalidad de la relación no puede proceder con la intervención «única de alguno o algunos de los ligados por aquella, sino necesariamente con la de todos»⁶.

1.1.9. Luego de ello, el Incoder no realizó ninguna intervención procesal. Tampoco se pronunció sobre la petición del Procurador Agrario, de modo que el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita procedió a dictar sentencia.

1.1.10. Dentro del fallo atacado, el juzgado explicó -de manera sucinta-, la naturaleza jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio, para luego estudiar el material probatorio aportado al expediente, esto es las pruebas documentales, las testimoniales y una diligencia de inspección judicial, ordenada por medio de Auto del 28 de julio de 2015⁷.

1.1.11. Posteriormente, respecto al análisis del caso concreto, señaló que, de conformidad con las pruebas testimoniales efectuadas, no cabía duda de que el accionante había venido ejerciendo actos de señor y dueño sobre los predios en cuestión, «tales como el mantenimiento del inmueble en lo que tiene que ver con el cercado y demás actividades propias del campo, durante un tiempo superior al requerido por la ley»⁸.

1.1.12. Asimismo, determinó que «son congruentes los testigos al afirmar que el señor

Gilberto Páez Duarte ha ostentado la posesión del predio en litigio y que siempre lo han conocido en dominio del mismo, ejerciendo actos propios de tal calidad⁹. A partir de ello, concluy³, de conformidad con lo observado en la práctica de la inspección judicial, que al realizar el recorrido al predio [se] logr³ evidenciar la explotación económica al que está sometido y los actos de dominio que se han ejercido sobre el mismo¹⁰.

1.1.13. Entretanto, estableci³ que, atendiendo las declaraciones de los testigos sobre la posesión de los bienes inmuebles, se encuentra satisfecho el requisito previsto en el artículo 2532 del Código Civil, modificado por el artículo 6^o de la Ley 791 de 2002, que prescribe: “El lapso de tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción, es de diez (10) años contra toda persona y no se suspende a favor de los enumerados en el artículo 2530”.

1.1.14. Por último, consider³ que los bienes objeto de litigio son prescriptibles, de conformidad con el material probatorio allegado al expediente, concretamente, teniendo en cuenta que, no obstante que en los certificados de pertenencia aportados a la demanda e incorporados al proceso como prueba documental, no obran titulares de derechos reales, “como bien lo ha expuesto la Corte Suprema de Justicia, se presume el dominio y la propiedad privada a favor del actor, cuando existe la demostración de la explotación económica del suelo del inmueble y como sucede en este caso, está ampliamente confirmado que durante todo el tiempo de su posesión se han realizado actividades agropecuarias sobre el predio con fines económicos”¹¹.

1.1.15. Puesta así la situación, según opinión de la entidad tutelante, el juzgado accionado realiz³ un juicio valorativo sobre los actos posesorios del demandante. Sin embargo, no analiz³ la naturaleza jurídica de los predios, es decir que, atendiendo a lo consignado en tales certificados, éstos carecen tanto de antecedentes registrales, como de titulares reales o titulares inscritos, “[l]o cual podr³ llevarlos a inferir que se trataba de bienes baldíos de la Nación, cuya administración, [cuidado] y custodia corresponde al Incoder”¹².

1.1.16. Sobre esa base, la parte actora cuestion³ que el fallo impugnado se hubiese sustentado en la posesión de los inmuebles ejercida por el demandante por más de 20 años, de manera ininterrumpida, pacífica y pública, y, sobre todo, cuando en la misma

providencia se dispuso que no se reconociera derecho ajeno, teniendo en cuenta que aquel es identificado por la comunidad como dueño del predio.

1.1.17. Finalmente, la entidad accionante señala que, teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica de los predios corresponde a baldíos, el juez omitió vincular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación -hoy Agencia Nacional de Tierras-, quien es la entidad encargada del desarrollo de la política pública agropecuaria de la Nación y, esencialmente, la administración de sus bienes baldíos, con el propósito de exponer, en el ámbito de su competencia, las características del predio.

1.2. Solicitud de tutela

1.2.1. La acción de tutela fue interpuesta por el Instituto de Desarrollo Rural Incoder, en Liquidación, el 17 de marzo de 2016, con el propósito de solicitar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, tras considerar que la sentencia descrita en el numeral 1.2. de esta providencia, incurrió en dos causales especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, concretamente, un defecto fáctico y otro orgánico.

1.2.2. Indica la parte accionante que, a través del conducto del Registrador Seccional de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos conoció la sentencia promovida por el citado Juzgado, mediante el oficio No. 84 del 10 de febrero de 2016 donde manifiesta falsa tradición y por ende [el predio] carece de titulares de derechos reales¹³.

1.2.3. Así las cosas, respecto a la configuración del primer defecto -fáctico- se señala que, al no haber considerado el indicio que revelaba que el bien no presentaba inscripción de ninguna persona como titular de derechos reales sobre el predio o carecía de titulares inscritos, como elemento verosímil que podría inferir que el predio corresponde a un bien baldío¹⁴, es decir, que se tomó la decisión de adjudicación sin tener certeza sobre la propiedad de los predios -pública o privada-, situación que, según su opinión, se convierte en un presupuesto ineludible para desvirtuar la excepción de imprescriptibilidad de los bienes públicos, a lo que hasta que no se desvirtúe, tal como sucedió, la presunción legal de la propiedad opera a favor del Estado y no del particular¹⁵.

1.2.4. En esa misma vía, cuestiona que no se haya vinculado a la autoridad legítima de los

asuntos que conciernen a temas de adjudicación de tierras, con el propósito de que ésta suministrara elementos de juicio suficientes que le permitan orientar dichos procesos. Ello, en el entendido [de] que lo preceptuado en los artículos 2512 y 2518 del Código Civil y susceptible de ser demandado a través del proceso que habla el artículo 375 del Código General del Proceso, no procede contra bienes corporales que poseen una condición de imprescriptibilidad, propia de los bienes baldíos de la Nación (¡)¶16.

1.2.5. Como soporte de su argumento, la entidad accionante citó, textualmente, el siguiente aparte de la Sentencia T-488 de 2014¹⁷ dictada por esta Corporación:

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

(¡) a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiere mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

“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”.

1.2.6. Ahora bien, respecto al segundo defecto -orgánico-, expuso que el juez accionado desbordó sus funciones, toda vez que otorgó títulos de propiedad en relación con predios baldíos, situación que lesiona la “normativa que establece 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”¹⁸, para lo cual, hizo referencia nuevamente a la Sentencia T-488 de 2014, así:

“[L]a disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su

adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994, 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 (¶).

(¶) la actuación del juez se encaja en un defecto orgánico, en tanto este carece, en forma absoluta, de competencia para conocer del asunto¹⁹. Debe recordarse que la actuación judicial está enmarcada dentro de una competencia funcional y temporal, determinada, constitucional y legalmente, que de ser desbordada conlleva el desconocimiento del derecho al debido proceso²⁰. En este caso concreto, es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder, previo cumplimiento de los requisitos legales. Los procesos de pertenencia adelantados por los jueces civiles, por otra parte, no pueden iniciarse “también por expreso mandato del legislador- sobre bienes imprescriptibles”.

1.2.7. En ese sentido, la parte demandante considera que la actuación surtida por el juez ordinario configura una nulidad absoluta por falta de competencia funcional, respecto al otorgamiento de títulos de propiedad frente a un predio baldío.

1.2.8. Finalmente, solicita que, teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, se tutele a favor de la entidad accionante los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se declare la nulidad del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural tramitado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita, Santander.

1.3. Trámite procesal

La acción de tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga, Santander, quien por medio de Auto del 31 de marzo de 2016 resolvió su admisión y ordenó la vinculación al asunto constitucional del Superintendente de Notariado y Registro, al Superintendente para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, al Superintendente Delegado para el Registro de Instrumentos Públicos, al Procurador Ambiental y Agrario de Santander, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi Dirección Territorial de Santander, al señor

Gilberto Páez Duarte en calidad de demandante del proceso ordinario, al curador ad litem en representación de las personas indeterminadas en dicho asunto agrario y, por último, a la Contraloría General de la República.

1.4. Intervención de las entidades vinculadas al proceso de tutela

1.4.1. Superintendencia de Notariado y Registro²¹

1.4.1.1. Por medio de Oficio No. 188 del 5 de abril de 2016, el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Málaga, Santander informó al Juzgado Promiscuo del Circuito de la misma ciudad que, de conformidad con lo previsto en la sentencia con radicado 2014-00010-00 del 2 de diciembre del mismo año, procedente del Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita, se presentó la solicitud de inscripción con petición de registro. Sin embargo, dicha petición fue devuelta al Juzgado sin registrar, atendiendo el trámite de suspensión a prevención, consignado en la Resolución No. 05 del 10 de febrero de 2016 emitida por la Registradora Seccional de Instrumentos Públicos de Málaga, Santander, en la que se determinó que «la inexistencia de pleno dominio sobre los mismos [refiere a los predios en cuestión] es una situación que presume la naturaleza baldía de los predios rurales y su consecuente imprescriptibilidad». (Corchetes de la Sala)

1.4.1.2. Posteriormente, mediante oficio del 8 de abril de 2016, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, coadyuvó las pretensiones de la demanda de tutela.

1.4.2. Procuraduría General de la Nación²²

1.4.2.1. El Procurador 24 Judicial II y Agrario de Santander, a través de Oficio No. 203 del 7 de abril de 2016, se pronunció sobre las pretensiones del recurso de amparo.

1.4.2.2. Señaló que una vez revisado y analizado el caso concreto, se remite a los diferentes pronunciamientos que al respecto ha realizado la entidad en relación con la figura del litisconsorte necesario, atendiendo lo dispuesto tanto por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 233 de 2004²³ y por esta Corporación en Sentencia T-488 de 2014.

1.4.2.3. En ese sentido, textualmente le solicitó al juzgado que «evalore el contenido de las citadas sentencias, los argumentos expuestos por la parte tutelante y el procedimiento

adelantado en este caso, todo lo anterior con el objeto que se decida buscando la verdad probatoria y determinando si procede o no la declaratoria de nulidad solicitada por el accionante, aspecto fundamental en este proceso”²⁴.

1.4.3. Contraloría General de la República²⁵

1.4.3.1. El Contralor Delegado para el Sector Agropecuario, por medio de Oficio No. 83111 del 8 de abril de 2017, se pronunció sobre las pretensiones de la demanda de tutela.

1.4.3.2. Luego de realizar un recuento fáctico del asunto, hizo alusión a lo establecido por este Tribunal en Sentencia T-488 de 2014 y, por consiguiente, solicitó acceder a las pretensiones del mecanismo de amparo, “como quiera que dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos, se declare la nulidad de pleno derecho del proceso ordinario de pertenencia adelantado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita “ Santander (C) y se revoque o deje sin efecto, la sentencia calendada el pasado 02 de diciembre de 2015”²⁶.

1.4.3.3. Finalmente, adujo que, de conformidad con las funciones asignadas a la Contraloría General de la República, descritas en los artículos 267 y 268 de la Carta Política, los hechos y las pretensiones de la acción de tutela no se encuentran relacionadas dentro de las mismas, por lo tanto, la entidad carece de legitimación en la causa por pasiva.

1.4.4. Ministerio de Agricultura²⁷

1.4.4.1. El Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales, actuando en nombre de la cartera ministerial, respondió la acción de tutela objeto de estudio mediante Oficio fechado el 8 de abril de 2016.

1.4.4.2. Manifestó que el Ministerio es ajeno a los hechos descritos en la demanda constitucional, sin embargo, informó que las funciones de dicha entidad se encuentran reguladas expresamente por el artículo 3º del Decreto 1985 de 2013²⁸, tales como formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, las cuales se ejecutan por medio de sus entidades vinculadas y adscritas, como el caso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder-, el cual fue suprimido mediante Decreto 1292 de 2003 y se ordenó su liquidación,

“pero que en relación con la custodia, manejo y control de los archivos de la actuación administrativa de carácter misional del Liquidado Instituto, esta competencia quedará en cabeza del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural” INCODER”29.

1.4.4.3. En definitiva, considero que, teniendo en cuenta las funciones del Ministerio, es clara la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a los hechos y pretensiones del amparo. No obstante, por ser la entidad demandante una de las adscritas a la cartera, respecto de la cual ejerce control de tutela, se coadyuvan las peticiones por ella formuladas.

1.4.5. Las demás entidades vinculadas al proceso de amparo, al igual que los demandantes del asunto ordinario que hoy se cuestiona, no se pronunciaron sobre las pretensiones del mismo.

1.5. Pruebas relevantes aportadas al proceso

La parte demandante incorporó al expediente de tutela las siguientes pruebas documentales:

a. Copia de la sentencia del 2 de diciembre de 2015, dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita, Santander, con ocasión del proceso ordinario de pertenencia agraria No. 2014-0010 (Folios 13 a 19).

b. Copia de la certificación expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, de fecha 5 de septiembre de 2014, en la cual constata que, respecto al predio objeto de cuestionamiento, “no se encontró persona alguna como titular de derecho real de dominio”30 (Folio 20).

1.6. Decisión objeto de revisión

1.6.1. Mediante providencia del 12 de abril de 2016, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Mágica, Santander, declaró improcedente la acción de tutela, por cuanto la misma no cumple con el requisito de subsidiariedad, puesto que la entidad demandante tiene la posibilidad de acudir a otro mecanismo de defensa judicial con la finalidad de proteger los derechos fundamentales que considera transgredidos, como lo es la acción de revisión prevista en los artículos 379 y 380 del Código de Procedimiento Civil.

1.6.2. Como fundamento de tal decisión, se alega que, atendiendo a lo dispuesto por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 16 de febrero de 2016, con radicado No. 15001-22-13-000-2015-00413-0131, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-488 de 2014, omitió aplicar lo previsto en los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936³², que disponen 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.

1.6.3. Igualmente, puntualiza que no comparte la afirmación realizada por la entidad actora, respecto a alegar que los bienes objeto de litigio son baldíos, al tenor de lo certificado por el Registrador de Instrumentos Públicos de Málaga, Santander, que afirma que los predios no cuentan con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales, toda vez que dicho certificado que se exige para esta clase de procesos, tiene por fin identificar los legítimos contradictores de la pretensión, que no son otras personas que los que en el litigio figuren como titulares de derechos reales, pero no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío.

1.6.4. Por consiguiente, expuso que la carga de la prueba para acreditar si el bien objeto de usucapión es o no de naturaleza baldía está en cabeza del Incoder, situación que no debe ser desvirtuada por el demandante del proceso agrario, a quien solamente le corresponde acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936 (explotación económica, plantaciones, entre otras).

1.7. Pruebas solicitadas en sede de revisión

1.7.1. Mediante auto del 29 de marzo de 2017³⁴, reiterado a través de auto del 5 mayo de la misma anualidad³⁵, se solicitó a los Juzgados Promiscuos Municipales de Enciso y Macaravita, Santander, remitir con destino al proceso que ocupa la atención de la Sala, en calidad de préstamo, los procesos ordinarios de pertenencia con Radicados No. 2013-00037-00 y 2014-00010-00, respectivamente.

1.7.2. En ese sentido, el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita, remitió a esta Corporación el expediente con Radicado 2014-00010-00, a través de Oficio No. 025 del 20

de abril de 2017, el cual fue recibido en este Despacho el 26 de mayo de la misma anualidad.

1.7.3. En dicho expediente obra certificado de tradición expedido por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Medellín que da cuenta del registro de actos de compraventa calificados como falsa tradición, concretamente, mediante anotaciones del 14 de septiembre de 1945 y del 25 de enero de 1977.

2. Expediente T-5.853.668

2.1. Hechos

2.1.1. Los señores Luis Emilio Salazar Pinzón y Álvaro Pinzón Pinzón, instauraron demanda ordinaria de pertenencia en contra de personas indeterminadas, con la finalidad de obtener la propiedad del bien denominado “Comunidad”, con extensión superficial de 44 hectáreas y 9.000 m² ubicado en la Vereda el Juncal del Municipio de Enciso, Santander.

2.1.2. Los hechos de dicha demanda, dan cuenta de una posesión con ánimo de señor y dueño sobre el predio desde 1932 y hasta 1949 por parte del señor Alejandro Pinzón Suárez (abuelo de los actores). De 1949 hasta 1966, se mantuvo vigente la posesión en cabeza de Julia Suárez de Pinzón (abuela de los demandantes). Desde 1966 hasta 2010, Rita Pinzón viuda de Salazar (madre de los accionantes) ejerció la posesión con administración de señora y dueña sin perturbación de terceras personas. De 2010 en adelante, la posesión se mantuvo vigente por parte de los demandantes.

2.1.3. La demanda fue conocida por el Juzgado Promiscuo Municipal de dicho ente territorial, quien en sentencia del 22 de julio de 2015 declaró que los demandantes adquirieron el predio por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

2.1.4. El proceso fue admitido por medio de Auto del 2 de diciembre de 2013, dentro del cual, el juzgado advirtió que se le daría el trámite establecido por los artículos 54 y siguientes del Decreto 2303 de 1989 y demás normas concordantes con el Código de Procedimiento Civil. Igualmente, libró oficio al Procurador Departamental Agrario (Bucaramanga), con la finalidad de informarle la existencia del asunto y, finalmente, emplazó a las personas

indeterminadas y ordenó su publicación en algunos medios de la localidad, tanto escritos como de escucha.

2.1.5. Posteriormente, a través de Auto del 14 de mayo de 2015, el despacho judicial dispuso:

  Antes de entrar a proferir la sentencia correspondiente y para efectos del manejo adecuado del proceso, ordenase vincular al mismo, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural 'INCODER' para lo de su cargo, advirtiéndole que cuenta con quince (15) días para pronunciarse, de igual manera se le deberá informar el estado en se halla el proceso  36.

2.1.6. Ante tal requerimiento, el INCODER guard  silencio dentro del término dispuesto por el juzgado, no obstante, obra en el expediente respuesta extemporánea, recibida por el despacho judicial el 19 de agosto de 2015, en la que la entidad informó, entre otros aspectos, que no cuenta con una base de datos de los predios baldíos,   por lo que es necesario que la parte interesada dentro del proceso promovido efectúe el estudio jurídico respectivo de los folios de matrícula inmobiliaria y los títulos traslativos de dominio que se encuentren registrados, para así determinar si se trata de un predio bald o de conformidad con la legislación aplicable y poderle demostrar al juez dicha calidad. No obstante lo anterior se remitió la solicitud a nivel central del Incoder, para que dentro el ámbito de su competencia de respuesta a la información requerida en los numerales 1  y 4  del artículo 6  de la Ley 1561  .

2.1.7. Puesta así la situación, dentro de la sentencia cuestionada, el juzgado expuso, como fundamento de su decisión, luego de pronunciarse sobre el marco jurídico de la prescripción adquisitiva de dominio y sus implicaciones probatorias, realizó un recuento de los testimonios arrimados al proceso, para, posteriormente, reseñar la inspección judicial practicada por el juzgado al predio objeto de debate.

2.1.8. Más adelante, textualmente, concluyó:

  Examinado el material probatorio, específicamente la diligencia de inspección judicial y los dos testimonios recibidos en la misma, se puede tener una certeza, gran claridad, que lo aseverado en los hechos de la demanda, respecto a la propiedad y posesión sobre el predio   Comunidad   (  ) es completamente cierto  37.

2.1.9. Finalmente, el Despacho aÃ±adiÃ³ que los demandantes acreditaron el ejercicio de una posesiÃ³n real y material con actos de seÃ±ores y dueÃ±os, âetal[es] como arreglos de cercas y cimientos, el pastoreo de cabras y demÃ¡s actos que se describieron en la inspecciÃ³n judicial, pero especialmente el comportamiento que ante vecinos, allegados y la comunidad han ostentado. Los testigos han sido claros en manifestar que ellos se comportan como dueÃ±os, los han respetado siempre como tal y que ellos no han reconocido dominio ajeno a otra persona; que nadie ha comparecido a disputarles o discutirles el derecho de dominio y posesiÃ³n sobre el predioâ38.

2.2. Solicitud de tutela

2.2.1. El recurso de amparo fue interpuesto por el Instituto de Desarrollo Rural, Incoder en LiquidaciÃ³n, el 17 de marzo de 2016, con la finalidad de proteger sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administraciÃ³n de justicia, por cuanto, en su opiniÃ³n, la providencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Enciso (Santander) incurriÃ³ en dos causales especiales de procedencia de la acciÃ³n de tutela contra providencias judiciales, especÃ­ficamente, un defecto fÃ¡ctico y otro orgÃ¡nico.

2.2.2. En sÃ­ntesis, los hechos descritos en la acciÃ³n de tutela, se circunscriben a los supuestos fÃ¡cticos seÃ±alados en el numeral 1.2. de esta providencia.

2.3. TrÃ¡mite procesal

La acciÃ³n de tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de MÃlaga, Santander, que en Auto del 1Âº de abril de 2016 resolviÃ³ su admisiÃ³n y ordenÃ³ la vinculaciÃ³n al asunto constitucional del Superintendente de Notariado y Registro, del Superintendente para la ProtecciÃ³n, RestituciÃ³n y FormalizaciÃ³n de Tierras, del Superintendente Delegado para el Registro de Instrumentos PÃºblicos, del Procurador Ambiental y Agrario de Santander, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Instituto GeogrÃ¡fico AgustÃn Codazzi - DirecciÃ³n Territorial de Santander, de los seÃ±ores Gilberto Luis Emilio Salazar PinzÃ³n y Ãlvaro PinzÃ³n PinzÃ³n en calidad de demandantes del proceso ordinario, y del Curador ad litem en representaciÃ³n de las personas indeterminadas en dicho asunto agrario.

2.4. IntervenciÃ³n de las entidades vinculadas al proceso de tutela

2.4.1. Superintendencia de Notariado y Registro³⁹

2.4.1.1. El Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Medellín, Santander, mediante Oficio No. 189 del 5 de abril de 2016, informó que, revisadas las actuaciones de la entidad, respecto a la sentencia con radicado 2013-00037-00 del 22 de julio de 2015, “procedente del Juzgado Promiscuo Municipal de Enciso, que fue presentado para su inscripción con solicitud de registro de documentos con Radicado No. 2016-312-6-113 sin matrícula inmobiliaria, fue devuelto sin registrar mediante notas devolutivas de fecha 9 de marzo de 2016”⁴⁰.

2.4.1.2. Lo anterior -explicó-, toda vez que se surtió un trámite de suspensión a prevención, emanado de la Registradora Seccional de Instrumentos Públicos de Medellín, Santander, mediante Resolución No. 04 del 9 de febrero de 2015.

2.4.2. Procuraduría General de la Nación⁴¹

2.4.2.1. El Procurador 24 Judicial II y Agrario de Santander, mediante escrito del 7 de abril de 2016, se pronunció sobre las pretensiones de las demandas de tutela.

2.4.2.2. En su criterio, el debate central de la acción de amparo consiste en determinar si la falta de vinculación de la parte demandante al asunto de pertenencia agraria, lesiona los derechos fundamentales por ella invocados. Señaló que el Ministerio Público, en respuestas similares ante otros juzgados en donde se tramitan procesos de tal índole, ha indicado el acatamiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia T-488 de 2014, que trató, entre otras, la figura del litisconsorte necesario en relación con dichos asuntos agrarios.

2.4.2.3. De esa manera, solicitó que para el caso concreto, se tenga como precedente la jurisprudencia constitucional en la sentencia antes citada, ello, para establecer si procede o no la declaratoria de nulidad del proceso ordinario de pertenencia objeto de discusión.

2.4.3. Contraloría General de la República⁴²

2.4.3.1. El Contralor Delegado para el Sector Agropecuario, por medio de escrito del 8 de abril de 2016, se pronunció sobre las pretensiones de la demanda de tutela.

2.4.3.2. Luego de señalar el marco jurídico sobre la competencia de la entidad respecto al control fiscal asignado a las Contralorías Delegadas Sectoriales, particularmente, según lo dispuesto por la Resolución No. REG-EJE-0014-2015, por la cual reglamenta y actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal, hizo referencia al precedente constitucional dispuesto en la Sentencia T-488 de 2014.

2.4.3.3. Puntualizó que, en dicho pronunciamiento, la Corte Constitucional impuso tanto a la Procuraduría General de la Nación como a la Contraloría General de la República, la obligación de realizar seguimiento -dentro de sus competencias- a las órdenes impartidas en el indicado fallo, como también, la necesidad de evaluar su cumplimiento y desarrollo.

2.4.3.4. En ese sentido, refirió que, en acatamiento de lo ordenado por esta Corporación, la Contraloría General de la República programó dentro del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2015, la práctica de una auditoria ante el Instituto de Desarrollo Rural Incoder, la cual, una vez culminada se remitirá a este Tribunal Constitucional, así como un informe periódico sobre el seguimiento, avances y correctivos pertinentes.

2.4.3.5. Así las cosas, en acatamiento de lo dispuesto en la referida Sentencia T-488 de 2014, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda de tutela.

2.4.3.6. Por último, expuso que la Contraloría no tiene legitimación en la causa por pasiva en el asunto bajo estudio, de conformidad con las atribuciones asignadas a ésta en los artículos 267 y 268 de la Carta Política.

2.4.4. Ministerio de Agricultura⁴³

2.4.4.1. El Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales del Ministerio de Agricultura, por medio de escrito del 8 de abril de 2016, respondió la acción de tutela.

2.4.4.2. Previo a pronunciarse sobre el fondo del asunto, señaló que la cartera ministerial es ajena a los hechos descritos en el recurso de amparo, toda vez que no tiene competencia para determinar la naturaleza jurídica del bien objeto de discusión, según así lo prevé el artículo 3º del Decreto 1985 de 2013, normativa que regula las funciones de la entidad, tales como formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, que son ejecutadas a través del Instituto

Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, el cual, resalt³, fue suprimido mediante Decreto 1292 de 2003 y se orden³ su liquidaci³n, â€œpero que en relaci³n con la custodia, manejo y control de los archivos de la actuaci³n administrativa de car³cter misional del Liquidado Instituto, esta competencia qued³ en cabeza del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural â€œ INCODERâ€44.

2.4.4.3. De esa manera, se³al³ que, atendiendo las competencias del Ministerio, ³ste no tiene legitimaci³n en la causa por pasiva para actuar, sin embargo, siendo la entidad demandante una de las adscritas a la cartera, respecto de la cual ejerce control de tutela, en esta oportunidad coadyuvan las peticiones por ella formuladas.

2.4.5. Las dem³s entidades vinculadas a esta acci³n de tutela, al igual que los demandantes del proceso ordinario que hoy se debate, no realizaron ning³n pronunciamiento sobre las pretensiones de la misma.

2.5. Pruebas relevantes aportadas al proceso45

La parte demandante incorpor³ al expediente de tutela la siguiente prueba documental:

- Copia de la sentencia del 22 de julio de 2015, dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Enciso, Santander, con ocasi³n del proceso ordinario de pertenencia agraria No. 2013-00037 (Folios 13 a 19), por medio de la cual declar³ que los se³ores Luis Emilio Salazar Pinz³n y ³lvaro Pinz³n Pinz³n adquirieron el predio â€œComunidadâ€ por prescripci³n adquisitiva de dominio.

2.6. Decisi³n objeto de revisi³n46

2.6.1. Por medio de fallo del 8 de abril de 2016, el Juzgado Promiscuo del Circuito de M³laga, Santander, declar³ improcedente la acci³n de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, en Liquidaci³n, toda vez que, a juicio de dicho despacho, la misma no cumpl³a con el requisito de subsidiariedad, en tanto que la entidad actora tiene a su alcance la posibilidad de acudir a la acci³n de revisi³n prevista en los art³culos 379 y 380 del C³digo de Procedimiento Civil, y procurar as³ la defensa de los derechos que considera conculcados.

2.6.2. Como soporte de tal decisi³n, hizo alusi³n a la jurisprudencia de la Sala de Casaci³n

Civil de la Corte Suprema de Justicia, concretamente, la sentencia del 16 de febrero de 2016, con radicado No. 15001-22-13-000-2015-00413-0147, en la cual cuestionó la postura de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-488 de 2014, en la que, según dicha Sala de Casación, esta Corporación omitió aplicar lo previsto en los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936⁴⁸, que disponen «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».

2.6.3. Finalmente, sostuvo que no es cierto que, atendiendo el certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos de Medellín, Santander, en el que constata que el bien no presenta antecedentes registrales, deba considerarse que el mismo es baldío, por cuanto la carga de la prueba para acreditar dicha naturaleza corresponde, precisamente, al Incoder, aspecto que no corresponde a la parte activa del proceso ordinario, a quien solamente le corresponde acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936 (explotación económica, plantaciones, entre otras).

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos de tutela materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes, así como por su escogencia por parte de la Sala de Selección.

3.2. Planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

3.2.1. De acuerdo con la situación fáctica descrita y con las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, en esta oportunidad corresponde establecer si, a través de las sentencias del 22 de julio y 2 de diciembre de 2015, proferidas dentro de los procesos de pertenencia rural y saneamiento de la pequeña propiedad rural, promovidos ambos contra personas indeterminadas, las autoridades judiciales impugnadas desconocieron los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la entidad

demandante, al declarar el dominio pleno por prescripción adquisitiva de los bienes inmuebles objeto de discusión en los respectivos asuntos, sin tener certeza sobre la naturaleza jurídica de los predios, concretamente, frente a la posibilidad de que se tratara de bienes que le pertenecen a la Nación en su condición de baldíos.

3.2.3. Desde la perspectiva constitucional, el problema jurídico planteado conduce a la Sala a examinar si para la emisión de los fallos se practicaron las pruebas conducentes a verificar la naturaleza privada los bienes apropiados.

3.2.5. Inicialmente, a la doctrina sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; para luego entrar a definir si, en el presente caso, se cumplen los requisitos generales de procedibilidad.

3.2.6. Superado el test anterior, la Sala abordar⁴ el estudio de los defectos específicos (f⁵ctico y org⁶nic) que se le atribuyen a las providencias cuestionadas, a partir del análisis previo de los temas referentes al régimen jurídico de los bienes baldíos de la Nación, el carácter imprescriptible de tales bienes y la vinculación del Estado en los procesos declarativos del dominio de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva, para finalmente llevar a cabo el análisis del caso concreto.

3.3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

3.3.1. La jurisprudencia constitucional, en reiterados pronunciamientos⁴⁹, ha se⁵⁰alado la excepcionalidad de la procedencia del mecanismo de amparo en contra de los fallos proferidos por los jueces de la Rep⁵¹blica, advirtiendo que dicha posibilidad judicial, adem⁵²s, tambi⁵³ es de carácter restrictivo, ⁵⁴en raz⁵⁵ a que est⁵⁶n de por medio, los principios constitucionales de los que se desprende el respeto por la cosa juzgada, la necesidad de preservar la seguridad jurídica, la garant⁵⁷a de la independencia y autonom⁵⁸a de los jueces, y el sometimiento general de los conflictos a las competencias ordinarias de ⁵⁹stos⁶⁰50.

3.3.2. Bajo esa perspectiva, a partir de ⁶¹un ejercicio de sistematizaci⁶²n sobre la materia, en la Sentencia C-590 de 2005, la Corte distingui⁶³ entre requisitos generales y causales espec⁶⁴ficas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Los primeros,

denominados también requisitos formales, se refieren a los presupuestos cuyo cumplimiento es condición necesaria para que el juez pueda entrar a evaluar de fondo la controversia planteada. Los segundos, conocidos como requisitos materiales, se refieren concretamente a los defectos o vicios en que debe incurrir una decisión judicial, para que se entienda contraria al orden jurídico y violatoria de los derechos fundamentales»⁵¹.

3.3.3. Tales condiciones han sido clasificadas en generales y especiales. Las primeras, refieren al cumplimiento de las exigencias constitucionales para emitir un pronunciamiento de fondo, mientras que las segundas, apuntan a determinar la existencia de los vicios que por vía de tutela se cuestionan y la prosperidad o no del amparo.

3.3.4. En ese sentido, tenemos que la acción de amparo resulta procedente siempre y cuando se cumpla, de manera estricta, con los requisitos generales y especiales de procedibilidad del recurso constitucional contra providencias judiciales.

Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad

(i) Que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional: tal como lo ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, en asuntos como los que ahora se estudian, es decir, al tratarse de la discusión sobre predios que pueden o no ser de naturaleza baldía en procesos cuya finalidad es la declaratoria de pertenencia, es palpable la importancia constitucional que ello reviste, por cuanto no sólo pueden contrariarse normas de carácter constitucional y legal, sino que, puede culminar en una afectación del patrimonio público. Igualmente, por la necesidad de establecer si la actuación de los juzgados accionados lesionó el derecho fundamental al debido proceso de la entidad demandante, en el contexto explicado en los antecedentes del asunto.

(ii) Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable: en los asuntos bajo estudio, es claro que, de conformidad con el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil⁵² los asuntos ordinarios de pertenencia agraria que hoy se cuestionan, son susceptibles del recurso de apelación, sin embargo, una de las pretensiones de la parte demandante es, precisamente, la falta de vinculación a dichos procesos, por lo tanto, jurídica y materialmente, la entidad accionante no tuvo la posibilidad de agotar tal medio de impugnación. Aunado a ello, un asunto de similar connotación al

que hoy se analiza, esta Corporación determinó que «dada la significativa relevancia que cobra el régimen de baldíos y lo que implica el tratamiento como privado de un bien que tiene la probabilidad de pertenecer a la Nación, se considera que la tutela es el mecanismo adecuado para dirimir conflictos como el aquí planteado»[53].

(iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez: tal exigencia se encuentra satisfecha, toda vez que: (i) respecto al Exp. T-5.851.185 el edicto de notificación fue desfijado el 11 de diciembre de 2015⁵⁴, y la acción de tutela fue interpuesta el 17 de marzo de 2016⁵⁵ y, (ii) en relación al Exp. T-5.853.668, el edicto de notificación fue desfijado el 31 de julio de 2015, y el mecanismo de amparo fue incoado el 17 de marzo de 2016. En ese sentido, respecto al primer proceso, entre el momento de la notificación de la sentencia y la interposición de la acción de tutela transcurrieron tres meses y seis días. Ahora, en torno al segundo, utilizando el mismo parámetro de comparación, pasaron siete meses y 17 días, es decir, que en ambos asuntos los recursos de amparo, en concordancia con la jurisprudencia constitucional al respecto, fueron interpuestos dentro de un término proporcional y razonable.

(iv) Que, tratándose de una irregularidad procesal, quede 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: se cumple con el presente requisito, dado que, en plena conexidad con lo dispuesto en la parte dogmática de esta providencia, resulta evidente que de encontrarse que las sentencias que hoy se cuestionan efectivamente lesionaron garantías de orden constitucional y legal respecto a la naturaleza jurídica de los bienes objeto de litigio ordinario, es posible que la decisión adoptada en tales procesos, hubiese tenido una decisión diferente a la ya conocida, en el entendido de la eventual falta de vinculación al proceso de la entidad accionante.

(v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la transgresión como los derechos vulnerados, y que hubiere alegado tal violación en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible: en este punto, debe acotarse que las acciones de tutela parten de dos cuestionamientos: (i) advierten que los jueces ordinarios adoptaron las respectivas decisiones sin tener plena certeza sobre la naturaleza jurídica de los bienes, y que, posiblemente, ello tuvo como consecuencia, (ii) la falta de vinculación al proceso ordinario del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incodec en liquidación-. En

ese sentido, si bien se cumple con la primera condición del requisito (identificación de los hechos), no puede ocurrir lo mismo con la parte final de éste (alegar la vinculación en el proceso), por cuanto la pretensión, precisamente, es la ausencia de vinculación al asunto.

(vi) Que no se trate de sentencias de tutela: los recursos de amparo cuestionan (i) un proceso de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, y (ii) un proceso de pertenencia agraria.

3.3.5. Puntualizado lo anterior, se observa que las acciones de amparo que hoy se estudian, cumplen los requisitos generales de procedencia del recurso de amparo contra providencias judiciales, por consiguiente, continúa la Sala con el desarrollo metodológico propuesto en el problema jurídico dispuesto en la presente providencia.

Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos específicos de procedibilidad

3.3.6. Como ya ha sido señalado, en la presente causa le corresponde a la Corte definir si las autoridades judiciales demandadas, a través de las sentencias del 22 de julio y 2 de diciembre de 2015, proferidas dentro de los procesos de pertenencia rural y saneamiento de la pequeña propiedad rural, promovidos ambos contra personas indeterminadas, desconocieron los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la entidad demandante, como consecuencia de (i) haber declarado el dominio pleno por prescripción adquisitiva de los bienes inmuebles objeto de discusión (defecto orgánico), posiblemente, sin certeza sobre la naturaleza jurídica de tales predios y, (ii) no vincular al Incoder a tales asuntos (defecto fáctico y procedimental).

3.3.7. En relación con dicho problema jurídico, resulta de importancia destacar que el mismo ha sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en anteriores pronunciamientos, entre otros, en la Sentencia T-293 de 2016, donde la Corte, a partir de la regulación constitucional y legal sobre la materia, fijó algunas reglas de decisión.

3.3.8. A partir de tal precisión, pasa la Sala a determinar si, en la presente causa, las decisiones judiciales cuestionadas incurrieron en los defectos fáctico, orgánico y procedimental que se le atribuyen, a partir del análisis previo de los temas referentes al (i) régimen jurídico de los bienes baldíos de la Nación, (ii) el carácter imprescriptible de tales bienes y (iii) la participación del Estado en los procesos declarativos del dominio de

bienes inmuebles por prescripción adquisitiva, para finalmente (iv) llevar a cabo el estudio de los casos concretos.

3.4. Régimen jurídico de los bienes baldíos

3.4.1. Según lo ha previsto esta Corporación, atendiendo lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, es posible afirmar que existen dos tipos de dominio sobre los bienes: (i) el dominio privado y, (ii) el dominio público⁵⁶.

3.4.2. En relación con el dominio privado, en el artículo 58 de la Carta⁵⁷, se establece que «[s]e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (¡)». A su vez, el artículo 669 del Código Civil lo define como un derecho real sobre una cosa corporal, «para gozar y disponer de ella, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno»⁵⁸.

3.4.3. Respecto al dominio público, sobre el cual habrá de pronunciarse la Sala, el artículo 102 de la Constitución Política prescribe que «el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación». En relación con dicho mandato, la jurisprudencia ha puesto de presente que el mismo se proyecta en dos dimensiones: «[d]e un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de «dominio eminente»[™], como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto»⁵⁹. Y del otro, es «expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación»⁶⁰. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil⁶¹, «que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales»⁶².

3.4.4. Atendiendo dicho parámetro jurisprudencial, existen, entonces, dos clases de bienes que le pertenecen a la Nación: (i) el territorio y (ii) los bienes públicos que de él forman parte.

3.4.5. Sobre el territorio, esta Corporación ha explicado que «el se refiere de manera específica el artículo 101 de la Constitución Política, el cual consagra la forma como deben ser fijados los límites de Colombia y la manera como pueden ser modificados, ocupándose también de enunciar algunos de los elementos del territorio de la Nación, como son: «además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y la Isla de Malpelo, y demás islas, islotes, cayos morros y bancos que le pertenecen», así como también el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales» 63.

3.4.6. Respecto a los bienes públicos, la Corte ha indicado, que ellos se encuentran afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y a la materialización del derecho de propiedad por parte del Estado, situación que se refleja claramente cuando éste adopta medidas encaminadas a la protección de los recursos naturales, o aquellas destinadas a la regulación en materia ambiental, social o de comunidades determinadas⁶⁴.

3.4.7. Los bienes públicos, a su vez, se clasifican en dos grandes categorías: los bienes de uso público y los bienes fiscales⁶⁵.

3.4.8. Sobre los bienes de uso público, debe destacarse que de ellos hacen parte los bienes cuyo uso, goce y disfrute se encuentra bajo el dominio y servicio de la comunidad de manera permanente, tales como, por ejemplo, los parques, las plazas, los puentes, entre otros. En torno a su destinación, éstos se caracterizan por su afectación directa o indirecta a la prestación de un servicio público, además de regirse por normas de carácter especial, «razón por la cual el dominio estatal sobre dichos bienes se manifiesta con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad. Con respecto a los bienes de uso público, en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, el artículo 63 de la Carta Política les reconoce, además, la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables»⁶⁶.

3.4.9. En cuanto a los bienes fiscales, la misma jurisprudencia los ha clasificado en: (i) fiscales propiamente dichos, entendiendo por tal “aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”⁶⁷; y (ii) fiscales adjudicables, que comprende “aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”⁶⁸.

3.4.10. Por su parte, dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, se encuentran los denominados bienes baldíos, los cuales, atendiendo lo dispuesto por el artículo 102 Superior, y según lo previsto por el artículo 675 del Código Civil, han sido definidos como bienes de la Nación, es decir, “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”⁶⁹.

3.4.11. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que los bienes baldíos “no son de uso público sino bienes fiscales, lo cual significa que no cualquier persona tiene derecho a usarlos, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, para la prestación de servicios públicos, o para ser adjudicados”⁷⁰. En consecuencia, los bienes baldíos preservan su naturaleza de bienes públicos, aun cuando no se encuentran disponibles para el uso por parte de la ciudadanía en general.

3.4.12. En punto a esto último, es importante precisar que, tal y como lo prevé el artículo 150-18 de la Constitución Política, el legislador se encuentra facultado para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”; mandato que, a su vez, se complementa con lo previsto en los artículos 58, 60 y 64 del mismo ordenamiento Superior, los cuales reconocen la función social de la propiedad y le atribuyen al Estado el deber de promover el acceso a la propiedad de la tierra, en particular, en favor de los trabajadores agrarios.

3.4.13. Sobre esas bases, este Tribunal ha señalado que la adjudicación de los bienes baldíos se enmarca en el propósito de permitir el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, en especial de los trabajadores agrarios, “que por su situación económica se

encuentran en condiciones de debilidad, para de esta manera propender por una igualdad real y efectiva”71.

3.4.14. Ha expresado la misma jurisprudencia, que la Constitución Política de 1991, específicamente en los artículos 64, 65 y 66, “otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”72.

3.4.15. Precisamente, en desarrollo de la competencia atribuida por el artículo 150-18, el legislador expidió la Ley 160 de 199473, “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”. Tal ordenamiento, en los numerales 13 y 14 del artículo 12, le atribuyó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, entre otras, las funciones de: “(i) Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas”, e igualmente, (ii) “Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado”. (Negrillas fuera de texto).

3.4.16. Mediante el Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y de conformidad con el Decreto-Ley 254 de 2000, se suprimió el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- y se ordenó su liquidación.

3.4.17. Acorde con ello, a través del Decreto 1300 del 23 de mayo de 2003, expedido por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas

por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER; entidad que, dentro del objeto atribuido de “ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural”, asumió las funciones asignadas al INCORA, en particular, las relacionadas con la administración de las tierras baldías de la Nación y el ejercicio de las acciones y medidas dirigidas a evitar su indebida apropiación.

3.4.18. Posteriormente, el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con base en las facultades conferidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y de conformidad con el Decreto-Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y ordenó su liquidación.

3.4.19. En concurrencia con tal medida, previamente, mediante el Decreto-Ley 2363 del mismo 7 de diciembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias conferidas por el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, asumiendo las funciones de “administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación”⁷⁴.

3.4.20. De ese modo, las funciones inicialmente atribuidas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA, por los numerales 13 y 14 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, se encuentran actualmente a cargo de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, siendo esta, entonces, la entidad del Estado que tiene a su cargo la administración de las tierras baldías de la Nación y, por tanto, la única facultada para adjudicarlas y otorgar, a través de la correspondiente actuación, el título de propiedad.

3.5. Imprescriptibilidad de los bienes baldíos

3.5.1. De conformidad con lo previsto por el artículo 63 de la Constitución Política, 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”. En armonía con dicho mandato, el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil⁷⁵, en su numeral 4°, dispone que, respecto de los bienes imprescriptibles o de propiedad del Estado, no procede

la declaratoria de pertenencia.

3.5.2. Con respecto al contenido de tales disposiciones, la Corte ha puesto de presente que los bienes fiscales comunes o estrictamente fiscales son imprescriptibles, al igual que los públicos y los adjudicables, por lo tanto, no son susceptibles de adquirirse por prescripción. Sobre esa base, ha recalcado que no existe vulneración de la Carta al señalar que la acción de pertenencia no aplica en estos casos, puesto que el derecho a adquirirlos por esta vía no existe⁷⁶.

3.5.4. En esa dirección, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994⁷⁹ consagra expresamente 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 delegue esta facultad". Conforme con ello, la misma norma prevé que: "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".

3.5.5. Cabe destacar que la citada disposici n fue estudiada por la Corte y declarada exequible en la Sentencia C-595 de 1995, en la cual la Corporación reconoció que la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiera por prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Posteriormente, al referirse a la misma norma, en la Sentencia C-097 de 1996, este Tribunal precisó que "[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno bald o, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio".

3.5.6. En correspondencia con lo anterior, la misma jurisprudencia constitucional, al referirse al carácter imprescriptible de los terrenos baldíos, ha destacado que "dicho atributo responde, entre otras, a la necesidad de promover el desarrollo rural en pro de quienes trabajan el campo, razón por la cual se encuentra justificado que se les aplique un régimen distinto del de los demás bienes"⁸⁰. Tal entendimiento, encuentra un claro

fundamento, como ya se dijo, en los artículos 58 y 64 de la Carta, los cuales, al tiempo que le atribuyen a la propiedad una función social, le imponen al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

3.5.7. En ese sentido, lo ha reconocido la Corte, aún cuando la prescripción es uno de los modos de adquirir el dominio de bienes que se encuentran en el comercio y respecto de los cuales sus dueños iniciales pierden el derecho de propiedad del mismo, por no ejercerlo, en virtud de la función social de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Carta, los terrenos baldíos deben ser cobijados por un trato diferente como ya se ha señalado, de ahí que el Código Civil les otorgue un régimen especial y la Constitución haya facultado al Congreso para regular lo relacionado con este tipo de bienes, como previamente se indicó⁸¹.

3.5.8. El trato diferente que el ordenamiento jurídico le otorga a los terrenos baldíos se proyecta, entre otros aspectos, en la existencia de un estatuto especial que los regula, como lo es la Ley 160 de 1994, en la prohibición de adelantar en su contra procesos de pertenencia y, también, en el establecimiento de requisitos especiales para llevar a cabo su adjudicación por vía administrativa; circunstancias que, a su vez, responden a los intereses generales y superlativos que se buscan realizar con esa categoría de bienes, materializados en el impulso de la función social de la propiedad, promoviendo el acceso a ella en favor de quienes no la tienen⁸².

3.5.9. Sobre este particular, en la Sentencia C-644 de 2012, la Corte puso de presente que el mandato del artículo 64 Superior, de imponerle al Estado el deber de promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, 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 rural⁸³. Conforme con ello, el fin primordial del sistema de baldíos no es otro que el de permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella⁸⁴, situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en la necesidad de mejorar sus condiciones de vida⁸⁵.

3.5.10. En definitiva, los bienes baldíos solo son susceptibles de adquirir por adjudicación, a

través de título traslativo de dominio otorgado por la Agencia Nacional de Tierras, previo cumplimiento de los requisitos de ley para el efecto, de manera que, quien pretenda apropiarse de tales terrenos no tiene la calidad de poseedor y solo cuentan con una mera expectativa. Tal situación, es distinta a la que ocurre en materia civil con los terrenos que no pertenecen a la Nación, pues, a diferencia de los baldíos, los mismos pueden ser adquiridos por prescripción a través del proceso judicial correspondiente⁸⁶.

3.6. Vinculación de la entidad delegada por el Estado, en cuyos procesos tengan como propósito la adjudicación de bienes por vía de la prescripción adquisitiva de dominio

3.6.1. Esta Corporación, en anteriores pronunciamientos, se ha referido al tema de la vinculación de la entidad del Estado que tiene a su cargo la administración de los terrenos baldíos de la Nación, a los procesos de pertenencia agraria. Tales pronunciamientos han tenido lugar, entre otras, en la Sentencia T-293 de 2016, donde la Corte fijó algunas reglas para determinar cuándo dicha vinculación debe tener lugar de manera oficiosa por parte del juez de la causa.

3.6.2. Ha iniciado este Tribunal por precisar que, en los procesos judiciales que tengan como finalidad la adjudicación de bienes, a través de la figura de la prescripción, como es el caso de los procesos de pertenencia rural y saneamiento de la pequeña propiedad rural, la competencia del juez opera respecto al otorgamiento de predios que sean de naturaleza estrictamente privada, cuyos dueños iniciales pueden perder el derecho de dominio por no ejercerlo debidamente. Ello, en tanto que, tratándose de terrenos baldíos de propiedad de la Nación, la competencia para adjudicarlos y otorgar el título de propiedad le corresponde al Estado, a través del antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), única habilitada constitucional y legalmente para tales fines.

3.6.3. Como ya fue explicado, la razón por la cual se le reconoce a los terrenos baldíos un régimen jurídico especial, distinto al de los demás bienes, encuentra un claro fundamento en el propósito de proteger el patrimonio público, y, además, en la necesidad de impulsar la función social de la propiedad (C.P. art. 58) mediante la promoción del desarrollo rural en pro de quienes trabajan el campo⁸⁷.

3.6.4. Sobre esa base, ha puesto de presente la jurisprudencia que, dentro del propósito de

determinar su competencia y establecer la veracidad de los hechos, le corresponde al juez de la causa llevar a cabo todas las acciones que sean necesarias para determinar con plena certeza cuál es la naturaleza jurídica del predio cuya dominio se pretende adquirir por prescripción, con el fin evitar que, por esa vía, se puedan llegar a desconocer las condiciones especiales que identifican los terrenos baldíos y el fin último de su destinación.

3.6.5. Por ello, lo ha destacado la Corte, aun cuando el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, modificado por el artículo 2º de la Ley 4ª de 1973, presume privado el terreno que es poseído y explotado económicamente por particulares, situación que opera a favor de quien se considera dueño, dicha presunción es de carácter legal, lo que significa que la misma admite prueba en contrario; aspecto este último que resulta de significativa relevancia, se repite, por cuanto en el debate jurídico se puede llegar a comprometer el régimen de los bienes baldíos, situación que trasciende los intereses meramente particulares, pues tales bienes solo son susceptibles de adquirir por adjudicación, a través de título de dominio otorgado únicamente por la entidad del Estado habilitada para ello (actualmente por la ANT), de manera que quien pretenda apropiarse de tales terrenos no tienen la calidad de poseedor y solo cuenta con una mera expectativa.

3.6.6. Así, cuando en desarrollo del proceso se presenten indicios que apunten a que existe la posibilidad de que el bien cuyo dominio se promueve es un terreno baldío, ha entendido la Corte que el juez de la causa está en la obligación de practicar las pruebas pertinentes y necesarias, tanto las que el procedimiento legal le imponga, como las que de oficio resulten pertinentes, a fin de determinar, con precisión, si se trata de un bien público o privado. Tal criterio, fue expresado por la Corte en la Sentencia T-293 de 2016, en el siguiente sentido:

“Así, en el caso específico de los procesos de pertenencia agraria, que interesa a esta causa, el juez que conoce del caso tiene amplias facultades y poderes para poner en práctica las herramientas necesarias con el objetivo de identificar la verdadera naturaleza del bien que se pretende adquirir por prescripción y para comprobar la veracidad de los hechos que se le presentan, para lo cual puede incluso decretar pruebas de oficio lo que, en estos eventos, se torna de gran importancia, ya que puede estar en juego la propiedad de un

bien de la Nación que, como se señal³, su protecci³n es de gran relevancia para el ordenamiento jur³dicoâ€[.

3.6.7. Conforme con ello, el mismo Tribunal ha se³alado que, entre las pruebas que debe practicar el juez, est³; la de ordenar la vinculaci³n de la entidad del Estado que tiene a su cargo la administraci³n de los terrenos bald³os de la Naci³n, pues, a partir de las funciones a ella asignadas por la ley, la misma se encuentra en capacidad de contribuir a definir con precisi³n cual es la naturaleza jur³dica del bien en disputa y, por tanto, de defender el patrimonio p³blico en caso de que haya lugar a ello.

3.6.8. En la misma Sentencia T-293 de 2016, reiterando lo dicho previamente por la Corporaci³n en la Sentencia T- 488 de 2014, la Corte hizo expresa esta regla al se³alar que, en los procesos judiciales que tengan como finalidad la adjudicaci³n de bienes, a trav³s de la figura de la prescripci³n, â€œla autoridad judicial deber³; vincular al Incoder⁸⁸ para lograr esclarecer la situaci³n y, de ser el caso, desvirtuar la presunci³n antes mencionada en pro de una adecuada protecci³n del patrimonio p³blico y evitar una usurpaci³n de competenciaâ€[⁸⁹.

3.6.9. En esa direcci³n, la jurisprudencia constitucional ha identificado ciertas situaciones que se consideran como serios indicios de que el bien en comento no es de naturaleza privada. As³, la Corte ha considerado que existe duda sobre la naturaleza privada de un bien, cuando, por ejemplo: (i) la demanda ha sido interpuesta en contra de personas indeterminadas, (ii) el terreno no presenta titulares registrados de derechos reales y, adem³s, (iii) ³este carece de matr³cula inmobiliaria. A lo anterior se agrega tambi³n, (iv) la participaci³n de las distintas entidades a quienes la ley ha asignado funciones para lograr una adecuada protecci³n y administraci³n de los terrenos bald³os, como es el caso del Ministerio P³blico, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro e incluso el respectivo Registrador Seccional, cuando tales autoridades intervienen en el respectivo proceso y hacen explicitas sus dudas sobre la naturaleza jur³dica del bien en disputa.

3.6.10. En tales eventos, dentro del prop³sito de establecer la naturaleza jur³dica del inmueble, y atendiendo a la facultad oficiosa reconocida, el juez debe, entonces, proceder a vincular al proceso al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), hoy Agencia

Nacional de Tierras (ANT), por ser esta la entidad a quien la Ley 160 de 1994 le asigna, de manera exclusiva y excluyente, la función de «(i) Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas»⁹⁰, e igualmente, de (ii) «Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado»⁹⁰.

3.6.11. En punto a las consecuencias que se derivan del hecho de omitir la práctica de las pruebas conducentes para definir con precisión la naturaleza jurídica del bien cuya pertenencia se reclama, en particular la relativa a la vinculación oficiosa de la entidad que tiene a su cargo la administración de los terrenos baldíos, la Corte ha considerado que el juez civil puede incurrir en dos tipos de defectos:

i. Inicialmente, en un defecto fáctico, derivado del hecho de no haber llevado a cabo todas las acciones necesarias y pertinentes para contar con el apoyo probatorio suficiente a fin de darle aplicación al supuesto legal en el que se debe sustentar su decisión.

i. Adicionalmente, en un defecto orgánico, pues de establecerse que el bien cuya prescripción se reclama es en realidad un terreno baldío, aquel carecerá de competencia para declarar la propiedad del mismo. En ese contexto, el referido defecto se deriva del hecho de que, al no existir certeza sobre la naturaleza jurídica del bien, tampoco tiene el juez claridad sobre su competencia para conocer y decidir el asunto.

3.6.12. Con base en las consideraciones expuestas, pasa la Corte a resolver los casos concretos.

3.7. Solución a los casos concretos

3.7.1. Expediente T-5.851.185

3.7.1.1. El Instituto de Desarrollo Rural -Incoder-, en liquidación, interpuso la acción de

tutela de la referencia, en contra del Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander), con el propósito de proteger sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por dicho despacho judicial, con ocasión de la sentencia adoptada dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural promovido por Gilberto Pérez Duarte en contra de personas indeterminadas, mediante la cual se declaró la pertenencia en favor del demandante de los predios llamados, cada uno, “Huerta de Rosas”.

3.7.1.2. Según la entidad demandante, el fallo dictado por el juzgado en comento, incurrió en un defecto fáctico en razón a que la decisión adoptada se tomó sin tener certeza sobre la naturaleza jurídica de los predios; y en un defecto orgánico, por el hecho de no haberse vinculado al proceso al Incoder, que era la entidad del Estado que, para la época de los hechos tenía a su cargo la administración de los terrenos baldíos, por lo tanto, declaró la pertenencia de los predios sin tener competencia para ello.

3.7.1.3. El despacho judicial que tuvo a su cargo el conocimiento de la presente tutela, no se pronunció sobre el fondo del asunto, en razón a que no encontró cumplido el requisito de subsidiariedad pues, a su juicio, la entidad demandante bien pudo acudir a la acción de revisión prevista en los artículos 379 y 380 del Código de Procedimiento Civil. Este aspecto ya fue abordado por la Sala al estudiar los requisitos generales de procedibilidad, encontrando que, en contraposición a lo sostenido por dicho juzgado, si bien para la Sala es claro que, según lo previsto por el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil⁹¹, los asuntos agrarios de pertenencia son susceptibles del recurso de apelación, principal pretensión de la entidad demandante, es la falta de vinculación al proceso ordinario, la razón que no le permitió interponer los recursos a que hubiere lugar. Adicionalmente, la Sala reiteró un pronunciamiento de esta Corporación en el que dispuso que atendiendo la importancia constitucional que ostenta el régimen de los bienes baldíos, y su significancia en el momento en que se tratan como privados cuando existe la probabilidad de que pertenezcan a la Nación, la acción de tutela se enerva como el mecanismo idóneo para resolver el conflicto planteado.

3.7.1.4. Así las cosas, de acuerdo con la situación fáctica expuesta y las consideraciones que fueron consignadas en apartados anteriores, le corresponde a la Sala establecer si el despacho judicial demandado, con la decisión que declaró la pertenencia de los predios

denominados, cada uno, "Huerta de Rosas", incurrieron en los defectos fáctico y orgánico a los que se refirió la entidad solicitante.

3.7.1.5. Con la finalidad de desatar la controversia trazada en el presente asunto, resulta relevante reiterar la regla fijada por esta Corporación en el sentido de señalar que, en los procesos judiciales que tengan como objeto la adjudicación de bienes inmuebles a través de la figura de la prescripción, como los de pertenencia y de saneamiento de la pequeña propiedad rural, es deber del juez adelantar todas las medidas tendientes a determinar la naturaleza jurídica de éstos, acudiendo a la facultad que la ley que le otorga para decretar pruebas de oficio, entre ellas, la de vincular a la entidad del Estado que tiene a su cargo la regulación, apropiación o adjudicación y recuperación de los bienes baldíos. Prueba que resulta particularmente importante, cuando existan dentro del proceso, indicios de los cuales pueda inferirse la probabilidad de que el terreno cuya prescripción se reclama sea de dicha naturaleza.

3.7.1.6. Con miras a establecer si en el caso bajo estudio el juez observó la referida regla, la Sala dará cuenta de la forma como se desarrolló el proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural.

3.7.1.7. Se advierte inicialmente que la demanda fue admitida el 18 de noviembre de 2014. En dicho auto, se corrió traslado de la acción a los demandados por el término de 10 días; se emplazó a las personas indeterminadas que puedan tener interés en oponerse a las pretensiones de la parte actora; se fijó el correspondiente edicto por el término de 15 días. Dentro de ese mismo lapso, se ordenó su publicación en un diario de amplia circulación o en una radiodifusora con sintonía en la región; se ordenó la inscripción de la demanda; y se dio aviso de la admisión al Procurador Agrario.

3.7.1.8. Posteriormente, por auto del 28 de julio de 2015, el juzgado accionado dio cumplimiento al procedimiento previsto en los artículos 408 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, relacionados con el trámite abreviado que debían seguir los procesos de pertenencia. Conforme con ello, decretó: (i) la práctica de los testimonios solicitados por la parte actora, tendientes a acreditar la posesión del predio en discusión y (ii) la práctica de la inspección judicial sobre dicho predio. En la misma providencia (iii) se dispuso llevar a cabo la diligencia de interrogatorio de parte al demandante y se ordenó tener como pruebas

documentales las aportadas por este, entre ellas, las constancias expedidas por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de M jilaga (Santander), que certificaron que el predio en cuestión no tenía titulares de derecho real.

3.7.1.9. En cumplimiento de lo anterior, el juzgado llevó a cabo la inspección judicial decretada, medio probatorio a través del cual pudo establecer la explotación económica â œal que está sometido [el predio] y los actos de dominio que se han ejercido sobre el mismoâ  92. Igualmente, en esa misma diligencia, se practicaron tanto los testimonios solicitados por la parte demandante como el interrogatorio de parte a este  ltimo. Al respecto, los testigos coincidieron en señalar que el actor ha ejercido la posesión de los predios por medio de actos de señor y dueño, durante un tiempo considerable. Entretanto, en el interrogatorio de parte, el señor Pérez Duarte reiteró los hechos expuestos en el escrito de la demanda.

3.7.1.10. Tomando en consideración la constancia expedida por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de M jilaga, el juzgado consideró necesario oficiar nuevamente al Procurador Agrario y Ambiental de Santander, al Incoder y al Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, â œcon el fin de descartar que el predio a prescribir es un predio bald o y asimismo determinar la naturaleza jurídica del inmuebleâ    .

3.7.1.11. En relación con la citación al Incoder, el Despacho le solicitó a la entidad que esclareciera la naturaleza del inmueble en disputa, es decir, que informara si el predio se encontraba sometido a algún proceso administrativo agrario de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos debidamente ocupados, así como dentro del régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994.

3.7.1.12. En respuesta a la anterior citación, el Procurador 24 Judicial II Agrario y Ambiental93, le solicitó al juez de la causa citar al Incoder ante la posibilidad de que el predio a prescribir fuese un terreno bald o nacional â œque solo pueden adquirirse mediante título traslaticio de dominio que otorga el Estado a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural â  Incoderâ    .

3.7.1.13. En relación con la citación que hace el juzgado al Incoder, este, a través de la

Directora Territorial (Santander), se pronunció³ mediante Oficio de fecha 4^o de noviembre de 2015. Inicialmente, puso de presente la entidad que en la actualidad no cuenta con una base de datos de los predios baldíos, por lo que es necesario que la parte interesada dentro del proceso haga el estudio jurídico respectivo de los folios de matrícula inmobiliaria y los títulos traslativos de dominio que se encuentren registrados, para así determinar si se trata de predios baldíos y poderle demostrar al juez dicha calidad (¶). Preciso igualmente que, no obstante lo anterior, dispuso remitir la solicitud a nivel central del Incoder, para que dentro del ámbito de su competencia de respuesta a la información requerida en los numerales 1 y 4 del artículo 6 de la Ley 1561[¶]. Sin perjuicio de lo expuesto, precisó³ que, de acuerdo con la información suministrada por el Juzgado y revisados los archivos, base de datos y el Sistema de Gestión de Documentos, que reposan en esta Dirección Territorial Santander, respecto al inmueble denominado HUERTA DE ROSAS ubicado en la vereda RASGON del Municipio de Macaravita, NO se ha iniciado proceso administrativo agrario de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la nación o recuperación de baldíos debidamente ocupados. (¶). Finalmente, concluyó³ su intervención señalando que revisada la base de datos de los predios adquiridos por el Instituto, se verificó³ que dicho predio NO se encuentra dentro del régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994 ni en las normas que la han modificado o sustituido^{¶94}.

3.7.1.14. En lo que refiere a la citación al Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, este no realizó³ ningún pronunciamiento.

3.7.1.15. A la luz del material probatorio recaudado, y luego de un juicioso análisis del mismo, el juzgado llegó³ a la conclusión de que se encontraban acreditados los elementos axiomáticos para la prosperidad de la solicitud de pertenencia, pues, respecto al predio objeto de debate eno se trata de un bien imprescriptible, ni sujeto a ninguna prohibición legal ni constitucional, verificando que la posesión actual como señor y dueña la ejerce el señor GILBERTO PÁEZ DUARTE^{¶95}.

3.7.1.16. De acuerdo con el trámite referenciado, no encuentra la Sala que el fallo dictado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) haya incurrido en los defectos fáctico y orgánico endilgados al mismo por la entidad demandante ni, mucho menos, que, por su intermedio se hayan vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y al

acceso a la administraci3n de justicia.

3.7.1.17. Con respecto al presunto defecto fáctico, advierte la Sala que el juzgado, dentro del propósito de determinar la naturaleza jurídica del bien a prescribir, llevó a cabo todas las acciones probatorias posibles. Ciertamente, atendiendo lo previsto en la ley para los procesos de pertenencia, y a lo dispuesto por esta Corporaci3n, además de practicar las pruebas testimoniales, documentales y periciales propias para este tipo de actuaciones, el despacho judicial cit3 a las autoridades públicas que cumplen funciones relacionadas con los temas de tierras, incluyendo a los organismos de control, entre ellos, a la Procuradur3a General de la Naci3n y a la Contralor3a General de la Rep3blica, y, en particular, a la entidad que para ese momento ten3a a su cargo la administraci3n de los bienes bald3os, el Incoder, aspecto que, seg3n la jurisprudencia constitucional, resulta ser un elemento relevante en la definici3n de asuntos como el que ahora es objeto de análisis.

3.7.1.18. En relaci3n con este 3ltimo aspecto, cabe recordar que la citada entidad, aun cuando manifest3 no contar con una base de datos definitiva de los predios bald3os de la Naci3n, en todo caso, le inform3 al despacho judicial que el terreno objeto de debate no se encontraba sometido a ning3n proceso administrativo agrario de extinci3n del derecho de dominio, ni de clarificaci3n de la propiedad, ni de deslinde de tierras de la naci3n o recuperaci3n de bald3os debidamente ocupados, así como tampoco dicho bien estaba vinculado al régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994.

3.7.1.19. De ese modo, a partir del material probatorio recaudado, incluyendo la informaci3n suministrada por el Incoder, el proceder del juzgado accionado, respecto a la declaratoria de pertenencia del predio en favor del demandante, por haber encontrado que 3ste lo adquiri3 por prescripci3n extraordinaria adquisitiva de dominio, estuvo ajustado tanto a los preceptos legales como a lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corporaci3n. En efecto, de conformidad con lo previsto por el artículo 14 de la Ley 200 de 193696, se presume la propiedad privada en aquellos predios pose3dos por particulares, siempre que se compruebe explotaci3n econ3mica en ellos, a trav3s de actos de señor y due3o, aspecto que fue probado en el proceso y tenido en cuenta por el juzgado accionado al momento de adoptar la decisi3n. En ese sentido, tampoco puede establecerse la existencia de un defecto orgánico, pues, sobre la base de que el Incoder no dio cuenta de la naturaleza bald3a del bien en disputa, ni las pruebas recaudadas permit3an llegar, de forma clara, a dicha

conclusión, la decisión del juzgado se produjo en el ámbito propio de su competencia para tramitar y decidir el proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural, que le fue asignado para su conocimiento.

3.7.1.20. En punto a la afirmación de la parte accionante, en el sentido de que la decisión judicial cuestionada omitió la necesidad de vincular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural⁹⁷, la misma carece de fundamento alguno, pues, como ha quedado establecido, mediante providencia del 19 de octubre de 2015, el Incoder fue vinculado a la actuación judicial, participando en el mismo mediante el escrito en el que dio respuesta a los cuestionamientos planteados por el juzgado, relacionados con la naturaleza y condición jurídica del bien en disputa.

3.7.1.21. No desconoce la Sala que la actuación del Incoder en Liquidación, no fue del todo concluyente, dentro del propósito perseguido por el juzgado de establecer de manera precisa la naturaleza del bien que se pretendía prescribir. Ello, en razón a que, aun cuando de la información emitida por la entidad no era posible deducir que el terreno en disputa estuviere sometido a una condición de imprescriptibilidad propia de los bienes baldíos, en todo caso, puso de presente que no contaba con una base de datos definitiva y precisa, motivo por el cual remitió la solicitud al nivel central, sin que, finalmente, se haya cumplido una nueva intervención por parte de la entidad que diera cuenta de lo contrario. Tal situación, sin embargo, no compromete la legitimidad de la decisión, pues al no quedar establecido que se trataba de un terreno baldío, operó la presunción legal a que refiere el ya mencionado artículo 1º de la Ley 200 de 1936.

3.7.1.22. Bajo ese contexto, no puede atribuirse defecto alguno a la providencia objeto de cuestionamiento, pues la misma sea adoptada a partir de los elementos de juicio allegados al expediente, incluyendo la información brindada por el Incoder a la que ya se ha hecho alusión. En efecto, como ya ha sido señalado, dentro del propósito de establecer la naturaleza jurídica del bien «Huertas de Rosas», el juzgado llevó a cabo todas las actuaciones probatorias posibles al logro de dicha finalidad, sin que de ellas se pudiera deducir, con algún grado mínimo de certeza, que el terreno fuera de naturaleza baldía.

3.7.2. Expediente T-5.853.668

3.7.2.1. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder en Liquidación, interpuso

acción de tutela en contra del Juzgado Promiscuo Municipal de Enciso, con la finalidad de proteger sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en tanto que tal despacho conoció la demanda ordinaria de pertenencia interpuesta por los señores Luis Emilio Salazar Pinzón y Álvaro Pinzón Pinzón en contra de personas indeterminadas, con la finalidad de adquirir el dominio del predio "Comunidad", cuya pertenencia fue declarada en favor de estos.

3.7.2.2. Según la entidad accionante, el fallo antes descrito, incurrió en un defecto fáctico y en otro de carácter orgánico, por cuanto, respecto al primero, el fallo se profirió sin que en el proceso se haya probado la verdadera naturaleza de los bienes objeto de discusión; en relación con el segundo, por cuanto al no vincular al proceso al Incoder, entidad encargada de la administración de las tierras baldías para la época de los hechos, el juzgado declaró la pertenencia del bien sin tener competencia para ello.

3.7.2.3. El Juzgado promiscuo del Circuito de Málaga (Santander) conoció la presente acción de tutela y la declaró improcedente, como quiera que la misma no cumplió con el requisito de subsidiariedad, dado que, según dicho juzgado, teniendo a su alcance el recurso de revisión, éste no fue interpuesto por la parte actora. Respecto a esta cuestión, la Sala se refirió a ello en el análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, momento en el que concluyó que, contrario a lo expuesto por el juzgado, la Sala no desconoce la existencia del recurso de apelación previsto en el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil⁹⁹, el cual procede contra los procesos agrarios de pertenencia. Sin embargo, teniendo en cuenta que la pretensión de la entidad es, precisamente, la falta de vinculación al proceso ordinario, no fue posible acudir a los recursos de defensa que tal proceso dispone. Aunado a ello, la Sala refirió la jurisprudencia de esta Corporación, que consideró que la acción de tutela es el mecanismo de protección adecuado para resolver este tipo de litigios, dada la importancia constitucional que reviste el régimen de los bienes baldíos cuando estos se toman como privados cuando existe la probabilidad de que pertenezcan al Estado, la acción de tutela se enerva como el mecanismo idóneo para resolver el conflicto planteado.

3.7.2.4. Así entonces, con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado, la Sala, en concordancia con la solución al caso concreto que precedente (Exp. T-5.851.185), analizará el presente asunto, con la finalidad de establecer si el juzgado demandado incurrió en los

defectos fáctico y orgánico, en la providencia que declaró la pertenencia del predio “Comunidad”.

3.7.2.5. Con el propósito de establecer si en el asunto bajo estudio el juez accionado tuvo en cuenta la regla explicada en la parte dogmática de esta providencia la Sala reitera que, en ejercicio de la facultad de decretar pruebas de oficio, le corresponde a la autoridad judicial que conoce del proceso de pertenencia, vincular al trámite ordinario a la entidad del Estado que tiene a su cargo la regulación, apropiación o adjudicación y recuperación de los bienes baldíos; vinculación que resulta determinante, cuando en el proceso se adviertan indicios de los cuales pueda presumirse que el terreno a prescribir sea de tal naturaleza.

3.7.2.6. A punto de resolver si para este caso el juzgado atendió la indicada regla, la Sala realizará un análisis del desarrollo del proceso de pertenencia que dio origen al presente debate.

3.7.2.7. Así, advierte la Sala que dicha demanda fue admitida el 2º de diciembre de 2013. En dicho auto, el juez ofició al Procurador Departamental Agrario; emplazó a las personas indeterminadas que se consideren con interés jurídico sobre el bien inmueble; y fijó el correspondiente edicto por el término de veinte días. Dentro del mismo tiempo, ordenó que el mismo se publicara en periódicos de amplia difusión y en las emisoras del Municipio de Málaga.

3.7.2.8. El 26 de enero de 2015, el juzgado abrió a pruebas el proceso y ordenó: (i) la recepción de los testimonios solicitados por el extremo demandante; (ii) la práctica de una inspección judicial al predio objeto de usucapión, con el propósito de acreditar la posesión del bien inmueble; y (iii) tener como pruebas las documentales allegadas al expediente por la parte actora, entre ellas, la “Certificación para proceso de pertenencia” expedida por la Registraduría de Instrumentos Públicos de Málaga (Santander), que certificaron que el predio no registra titulares de derecho real.

3.7.2.9. Atendiendo lo dispuesto en tal providencia, el juzgado llevó a cabo la inspección judicial, a través de la cual, el despacho determinó que los demandantes son los poseedores del predio, como también, que las mejoras realizadas al inmueble fueron realizadas por ellos. Igualmente, en esa misma diligencia, tuvo lugar la práctica de los testimonios solicitados por los demandantes. En el desarrollo de esta última, los testigos

manifestaron que aquellos â€œhan ejercido posesi3n del predio â€œComunidadâ€™™, desde hace m3s o menos cinco a3os, pero que sumado todo el tiempo junto con la posesi3n de sus padres y abuelos llega a m3s de ochenta a3os; que son reconocidos como se3ores y due3os del mismoâ€¢100.

3.7.2.10. Puesta as3 la situaci3n, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio recaudado hasta ese momento, el juzgado demandado resolvi3 que, â€œantes de entrar a proferir la sentencia correspondiente y para efectos del manejo adecuado del proceso, ord3nase vincular al mismo, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural â€œIncoderâ€ para lo de su cargo, advirti3ndose que cuenta con quince (15) d3as para pronunciarse, de igual manera se le deber3 informar el estado en que se halla el procesoâ€¢101.

3.7.2.11. Mediante escrito del 13 de agosto de 2015, la entidad accionada se pronunci3 sobre tal vinculaci3n, informando que, â€œno cuenta con una base de datos de los predios bald3os, por lo que es necesario que la parte interesada dentro del proceso promovido, efect3e el estudio jur3dico respectivo de los folios de matr3cula inmobiliaria y los t3tulos traslaticios de domino que se encuentren registrados, para as3 determinar si se trata de un predio bald3o de conformidad con la legislaci3n aplicable y poderle demostrar al juez dicha calidadâ€¢. En ese mismo sentido se3al3 que, no obstante lo expuesto, remiti3 â€œla solicitud al nivel central del Incoder, para que dentro de su 3mbito de competencia de respuesta a la informaci3n requerida en los numerales 1 y 4 del art3culo 6 de la Ley 1561 (â€¢)â€¢. Igualmente, manifest3 que â€œde acuerdo con la informaci3n suministrada por el Juzgado y revisados los archivos, registros, bases de datos y el Sistema de Gest3n de documentos, que reposan en esta Direcci3n Territorial Santander, respecto al inmueble denominado COMUNIDAD, ubicado en la Vereda Juncal, Municipio de Enciso, identificado con el folio de matr3cula NO TIENE, N3mero Catastral No. 00000008009000, NO se ha iniciado proceso administrativo agrario de titulaci3n de bald3os, extinci3n del derecho de dominio, clarificaci3n de la propiedad, deslinde de tierras de la Naci3n o recuperaci3n de bald3os indebidamente ocupados, delimitaci3n de s3bana o playones comunalesâ€¢. Por 3ltimo, a3adi3 que, â€œas3 mismo, revisada la base de datos de los predios adquiridos por el Instituto, se verific3 que dicho predio NO se encuentra dentro del r3gimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994 ni en las normas que la han modificado o sustituido, de igual forma no se ha iniciado proceso administrativo de condici3n resolutoriaâ€¢102.

3.7.2.12. Así las cosas, de conformidad con el material probatorio, el juzgado, una vez analizado el asunto, determinó que los demandantes sólo probaron la naturaleza prescriptible del bien sobre la cual recae, sino que mediante los testimonios que comparecieron y dieron su declaración con las formalidades de ley, se demuestra su posesión ininterrumpida y pacífica por más de 20 años, por lo tanto, era clara la prosperidad de la solicitud de pertenencia en relación con el predio "Comunidad", por lo tanto, aplicó la figura de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

3.7.2.13. Al observar el trámite llevado a cabo por el juez accionado, no encuentra la Sala que el Juzgado Promiscuo Municipal de Enciso (Santander), haya incurrido en los defectos fáctico y orgánico señalados por la entidad demandante, como tampoco que por su intermedio se hayan transgredido sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

3.7.2.15. Atendiendo esto último, es preciso recordar que el Incoder, si bien manifestó que no contaba con una base de datos definitiva de los predios baldíos, también informó al juzgado que el bien no se encontraba sometido a ningún proceso administrativo agrario de extinción del derecho de dominio, ni de clarificación de la propiedad, ni de deslinde de tierras de la nación o recuperación de baldíos debidamente ocupados, así como tampoco dicho bien estaba vinculado al régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994.

3.7.2.16. De esa manera, teniendo como fundamento el material probatorio allegado al plenario, incluyendo la información aportada por el Incoder, el actuar del juzgado, en relación con la declaratoria de pertenencia del predio en favor de los demandantes, por haber encontrado que estos lo adquirieron por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, estuvo ajustado tanto a los preceptos legales como a lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corporación. Por ello, tampoco es posible determinar la existencia de un defecto orgánico, toda vez que, al no haber dado cuenta el Incoder sobre la naturaleza baldía del bien a prescribir, tal decisión fue adoptada dentro del marco de su competencia, es decir, la capacidad para tramitar y decidir el proceso de pertenencia asignado para su conocimiento.

3.7.2.17. Aunado a ello, al observar la afirmación de la parte accionante, en el sentido de

que la decisión judicial cuestionada —comitió la necesidad de vincular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural—103, encuentra la Sala que la misma carece de fundamento alguno, toda vez que, como ha quedado establecido, mediante providencia del 14 de mayo104 de 2015, el Incoder fue vinculado formalmente a proceso.

3.7.2.18. En ese contexto, no puede aceptarse que la providencia de pertenencia dictada por el juzgado demandando, haya incurrido en alguno de los defectos alegados, ya que, tal y como ha sido acreditado, la misma fue adoptada teniendo en cuenta los elementos de juicio que reposaban en el expediente, de los cuales no era posible deducir, con algún grado mínimo de certeza, que el terreno fuera de naturaleza baldía.

3.7.2.19. De ese modo, al no encontrar trasgresión de los derechos fundamentales invocados por la parte demandante, la Sala revocará la sentencia de tutela dictada en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga (Santander) que declaró improcedente el amparo y, en su lugar, se negará la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la parte demandante, en los términos de la presente providencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el asunto de la referencia.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia de tutela dictada en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga (Santander) del 12 de abril de 2016, dentro del Expediente T-5.851.185. En su lugar, NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder en liquidación- (Hoy Agencia Nacional de Tierras), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- REVOCAR la sentencia de tutela dictada en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Májaga (Santander) del 8 de abril de 2016, dentro del Expediente T-5.853.668. En su lugar, NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administraci3n de justicia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder en liquidaci3n- (Hoy Agencia Nacional de Tierras), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO.- ORDENAR que, por SecretarĀa General, se devuelvan los expedientes ordinarios de pertenencia con Radicados No. 2013-00037-00 y 2014-00010-00, tramitados por los Juzgados Promiscuos Municipales de Enciso y Macaravita (Santander), respectivamente, solicitados a dichos despachos judiciales en calidad prĀ©stamo, mediante auto del 29 de marzo de 2017.

QUINTO.- LĀBRESE por SecretarĀa General las comunicaciones previstas en el artĀculo 36 del Decreto 2591 de 1991.

CĀ³piese, notifĀquese, comunĀquese, publiĀquese y cĀ³mplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PĀ%REZ

Magistrado Ponente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaraci3n de voto

ANTONIO JOSĀ% LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

ROCIO LOAIZA MILLĀN

Secretaria General (E)

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA T-549/17

Referencia: Expedientes T-5.851.185 y T-5.853.668

Acciones de tutela interpuestas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural “INCODER”, en liquidación en contra de los Juzgados Promiscuos Municipales de Macaravita y Enciso (Santander)

Magistrado ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, aclaro el voto en esta oportunidad sobre la sentencia T-549 de 2017 en punto a tres aspectos puntuales: (i) el examen de procedencia realizado en dicha sentencia; (ii) las limitaciones u obstáculos a la sana crítica y a la valoración probatoria por parte del juez ordinario; y la (iii) la necesaria diferencia entre la presunción (de propiedad privada) y el indicio (de existencia de bien baldío), tal como se precisa a continuación.

1. El examen de subsidiariedad realizado en la sentencia. Sobre este particular la sentencia que aclaro indica lo siguiente: “En los asuntos bajo estudio, es claro que, de conformidad con el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil los asuntos ordinarios de pertenencia agraria que hoy se cuestionan, son susceptibles del recurso de apelación, sin embargo, una de las pretensiones de la parte demandante es, precisamente, la falta de vinculación a dichos procesos, por lo tanto, jurídicamente y materialmente, la entidad accionante no tuvo la posibilidad de agotar tal medio de impugnación”.

1. Sin embargo, en ambos asuntos (expedientes T-5.851.185 y T-5.853.668) se logró apreciar la participación de la Dirección Territorial Santander del Incoder en el proceso ordinario, situación que ameritaba un mayor análisis en relación con el alcance de dicha participación en el proceso; por ejemplo, si dicha Dirección tenía capacidad para representar judicialmente al Incoder, en liquidación o si la citación que realizó el juzgado implicaba su vinculación al proceso. Dicho análisis era relevante para el análisis de los casos mencionados toda vez que la acción de tutela no puede ser un camino para solucionar omisiones, actitudes procesales deficientes o corregir oportunidades vencidas en procesos judiciales.

1. Las limitaciones u obstáculos a la sana crítica y a la valoración probatoria por parte del juez ordinario. La sentencia T-549 de 2017 resaltó, respecto de la vinculación al proceso ordinario del Incoder, en liquidación, que «en ejercicio de la facultad de decretar pruebas de oficio le corresponde a la autoridad judicial que conoce del proceso de pertenencia, vincular al trámite ordinario a la entidad del Estado que tiene a su cargo la regulación, apropiación o adjudicación y recuperación de los bienes baldíos». Frente a esta regla, es necesario aclarar varios asuntos.

1. En primer lugar, el Código de Procedimiento Civil no estableció la obligación legal de vincular a dicha entidad del Estado; sin embargo, dado el contenido del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, los jueces deben procurar su vinculación, con el fin de evitar trasladar al campesino una carga irrazonable como la que resulta de invertir la carga de la prueba, o la denominada «prueba diabólica». Por lo que considero que correspondía matizar la regla en este sentido, y realizar un análisis a mayor profundidad sobre la legitimación procesal del INCODER -hoy Agencia Nacional de Tierras-, en el marco del proceso de pertenencia de bienes inmuebles rurales.

1. En segundo lugar, la necesidad de decretar alguna prueba de oficio, se debe valorar a la luz de las circunstancias concretas, las condiciones de cada caso y, la apreciación en conjunto de las pruebas que han sido legal y oportunamente aportadas al proceso y no en abstracto, creando una suerte de tarifa legal vÃa jurisprudencia como pareciera indicar la ponencia que aclaro.

1. En tercer lugar, mÃs allÃ de la vinculaciÃn que establece la regla transcrita, lo relevante es que, en cada caso, exista una apreciaciÃn razonada de las pruebas, cuya motivaciÃn se incluya en el respectivo fallo. En efecto, lo que se exige del juez ordinario es motivar la valoraciÃn de las pruebas en conjunto (CÃdigo del Procedimiento Civil, â€œArtÃculo 187. ApreciaciÃn de las pruebas. Las pruebas deberÃn ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crÃtica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrÃ siempre razonadamente el mÃrito que le asigne a cada pruebaâ€ â€“misma disposiciÃn contenida hoy en el artÃculo 176 del CÃdigo General del Proceso-). Finalmente, aunque en el proceso civil, el juez tiene amplios poderes de instrucciÃn y el decreto oficioso de pruebas se fundamenta en el deber judicial de indagar la verdad de los hechos antes de adoptar una decisiÃn de fondo, esto no debe soslayar el concepto de carga de la prueba establecido en la ley procesal, en detrimento de la imparcialidad e independencia de los jueces ordinarios, como tampoco transferir la carga de la prueba a quien tiene la posiciÃn mÃs dÃbil en la relaciÃn, como es el caso de los campesinos reconocidos por la reiterada jurisprudencia constitucional como sujetos de especial protecciÃn.

1. La diferencia entre las presunciones legales y los indicios. Por Ãltimo, la sentencia objeto de aclaraciÃn parece confundir los conceptos de presunciÃn de propiedad privada (Ley 200 de 1936, artÃculo 1Âº) con el de la prueba indiciaria de la existencia de bien baldÃo como se aprecia, por ejemplo, al afirmar que â€œ(â€) al no quedar establecido que se trataba de un bien baldÃo, operÃ la presunciÃn de propiedad privada y no una presunciÃn de bien baldÃoâ€ (Resaltado fuera del texto).

1. Al respecto, es importante resaltar que la presunción es un mandato legal, cuya creación está reservada al legislador. En la presunción, la deducción que realiza la ley, por ejemplo la naturaleza de propiedad privada de 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, etc.-, es la que se impone al juez como hecho probado, salvo prueba en contrario.

De esta forma, dejo sentado los argumentos que me llevan a aclarar el voto en esta oportunidad.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

1 En la parte considerativa de la presente providencia, se realizará un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica de dicha entidad.

2 Los expedientes fueron acumulados por la Sala de Selección No. 11, mediante Auto del 25 de noviembre de 2016.

3 Folio 76 del expediente ordinario.

4 Folio 90 del expediente ordinario.

5 Ídem, folio 90.

6 Ref: Expediente No. C-7929, Sentencia del 16 de diciembre de 2004, M.P. Jaime Alberto Arrubla Paucar.

7 Folio 55 del expediente ordinario.

8 Folio 17.

9 Ídem.

10 Ídem.

11 Folio 17, respaldo.

12 Folio 1º del expediente.

13 Ídem.

14 Folio 3.

15 Ídem.

16 Folio 4.

17 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

18 Folio 5.

19 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

20 Corte Constitucional, Sentencias T-757 de 2009 y SU-399 de 2012.

21 Folio 49.

22 Folio 61.

23 El escrito de contestación no especifica datos adicionales respecto a dicho fallo.

24 Folio 63.

25 Folio 64.

26 Folio 67.

27 Folio 71.

29 Folio 71.

30 Folio 20.

31 M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

32 "ARTICULO 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. // ARTICULO 2.- Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior".

33 Folio 90.

34 Folios 15 y 16 del cuaderno principal de la Corte.

35 Ídem, folio 25.

36 Folio 37 del expediente ordinario.

37 Folio 18, respaldo.

38 Ídem.

39 Folio 48.

40 Ídem.

41 Folio 57.

42 Folio 60.

43 Folio 67.

44 Folio 71.

45 Folios 13 (respaldo) a 20.

46 Folios 74 a 92.

47 M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

48 "ARTICULO. 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. // ARTICULO 2.- Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior".

49 Ver, entre otras, las Sentencias

50 Sentencia T-233 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

51 Sentencia T-217 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

52 Normativa vigente para la época de interposición de las demandas de pertenencia agraria.

53 Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

54 Folio 19, respaldo.

55 Folio 22.

57 “Artículo 58: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. // El Estado proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad. // Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”.

58 Artículo 669 del Código Civil.

59 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-060 de 1993, C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

60 Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. La Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 1942 de 1992, “por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”, expedido por el Gobierno al amparo de un Estado de Conmoción Interior.

61 El artículo 674 del Código Civil consagra la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales en los siguientes términos: “Se llaman bienes de la Unión aquellos 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”.

62 Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la cual fue proferida con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 (parcial)

de la Ley 160 de 1994, 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.

63 Sentencia C-082 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

64 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

65 Cfr. Entre otras, las Sentencias C-595 de 1995 y C-082 de 2014.

66 Corte Constitucional, C-082 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

67 Sentencia C-595 de 1995.

68 Sentencia Ibídem.

69 Artículo 675 del Código Civil.

70 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

71 Al respecto ver sentencias C-006 de 2002, C-255 de 2012 y T-293 de 2016.

72 Sentencia C-006 de 2002.

73 Aun cuando inicialmente la Ley 160 de 1994 fue derogada por la Ley 1152 de 2007, esta última fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-175 de 2009, por encontrar que durante su trámite de expedición se desconoció el derecho a la consulta previa. En ese sentido, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, tal como lo ha reconocido la Corte, entre otras, en las Sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010.

74 Artículo 3º del Decreto 2363 de 2015.

75 Regulación aplicable en los asuntos de pertenencia que hoy se debaten por vía de tutela, tal y como así se explicó en el numeral 3.6.1. de esta providencia.

76 Al respecto ver sentencia C-530 de 1996 y T-1013 de 2010.

77 Cfr. Sentencia T-293 de 2016.

78 Cfr. Sentencia C-097 de 1996.

79 Aun cuando inicialmente la Ley 160 de 1994 fue derogada por la Ley 1152 de 2007, esta última fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-175 de 2009, por encontrar que durante su trámite de expedición se desconoció el derecho 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.

80 Sentencia T-293 de 2016.

81 Sentencia T-293 de 2016.

82 Cfr. Sentencia T-448 de 2014.

83 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012.

84 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

85 Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002.

86 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-595 de 1996, C-097 de 1996 y T-293 de 2016.

87 Cfr. Sentencias C-097 de 2006, T- 448 de 2014 y T-293 de 2016.

88 Actualmente dicha facultad corresponde a la Agencia Nacional de Tierras.

89 Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

90 Cfr. Numerales 13 y 14 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

91 Normativa vigente para la época de interposición de las demandas de pertenencia agraria.

92 Folio 98, ibídem.

93 Oficio No. 644-2015, ver folio 90 del expediente.

94 Folio 90 del expediente ordinario.

95 Folio 99 Ædem.

96 æARTICULO 1.- Modificado, Artículo. 2, L. 4 de 1973. Se presume que no son baldÃos, sino de propiedad privada, los fundos poseÃdos por particulares, entendiÃndose que dicha posesiÃ³n consiste en la explotaciÃ³n econÃ³mica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueÃ±o, como las plantaciones o sementeras, la ocupaciÃ³n con ganados y otros de igual significaciÃ³n econÃ³mica. // El cerramiento y la construcciÃ³n de edificios no constituyen por sÃ solos pruebas de explotaciÃ³n econÃ³mica pero sÃ pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunciÃ³n que establece este ArtÃculo se extiende tambiÃ©n a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotaciÃ³n econÃ³mica 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 explotaciÃ³n. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensiÃ³n igual a la mitad de la explotada y se reputan poseÃdas conforme a este ArtÃculoâ€.

97 Folio 1Âº del expediente de tutela.

98 Folio 76 del expediente ordinario.

99 Normativa vigente para la Ã©poca de interposiciÃ³n de las demandas de pertenencia agraria.

100 Folios 47 y 48 del expediente ordinario.

101 Folio 37 del expediente ordinario.

102 Folio 56 ibÃdem.

103 Folio 1Âº del expediente de tutela.

104 Folio 37 del expediente ordinario.