

T-727-16

Sentencia T-727/16

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

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

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

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico “surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”. En esa línea, la Corte ha señalado que este tipo de defecto tiene relación con la actividad probatoria desplegada por el juez, y comprende tanto el decreto y la práctica de pruebas como su valoración.

La Sala Plena de la Corte, en sentencia SU-770 de 2014, determinó que el defecto orgánico se configura “cuando una persona o un asunto son juzgados por un funcionario que carece de manera absoluta de competencia para ello, conforme a lo previsto en las normas preexistentes que regulan la competencia”.

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

El defecto sustantivo se presenta cuando la providencia judicial incurre en un error trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas.

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A BIENES BALDIOS

BALDIOS-Naturaleza

BALDIOS-Imprescriptibilidad

TERRENOS BALDIOS ADJUDICABLES SOLO PUEDEN ADQUIRIRSE POR TITULO OTORGADO

POR EL INCODER

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

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

VINCULACION DEL INCODER EN LOS PROCESOS DE PERTENENCIA AGRARIA-Juez debe identificar la verdadera naturaleza del bien que se pretende adquirir por prescripción

ACCON DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE PERTENENCIA- Procedencia por incurrir en defecto factico, orgánico y sustantivo, al haber omitido el deber de solicitar pruebas de oficio y, en esa medida no haber vinculado al INCODER para que dilucidara la naturaleza de los predios

Referencia: Expedientes Acumulados T-5.735.053 y T- 5.735.054

Acciones de tutela instauradas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), en liquidación, contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso -Boyacá (T-5.735.053); y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal -Casanare (T-5.735.054).

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA ACUMULADA

1. Carlos Alberto Chavarro Martínez, en su calidad de apoderado judicial y Jefe de la Oficina Asesora del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –En liquidación (en adelante, “INCODER”), solicitó el amparo del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.) en los dos casos. El primero, correspondiente al expediente T-5.735.053, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), en el proceso de prescripción adquisitiva de dominio extraordinaria del predio denominado “La Barranca”. El segundo, correspondiente al expediente T-5.735.054, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), en el proceso de prescripción adquisitiva de dominio extraordinaria del predio denominado “El Durazno Área 4”. En dichos casos, el INCODER argumentó que no fue vinculado a los procesos de la referencia y, por lo tanto, solicitó al juez de tutela que proceda a declarar la nulidad de pleno derecho los procesos agrarios referidos y, así mismo, a dejar sin efecto las sentencias anotadas.

B. HECHOS RELEVANTES DEL EXPEDIENTE T-5.735.053

2. El doce (12) de septiembre de 2014, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), admitió la demanda de pertenencia, por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio[1], presentada por el señor Adolfo Guillermo Pérez y la señora Lilia del Carmen López Ojeda contra personas indeterminadas. A través de esta, los demandantes pretendían adquirir la propiedad de una “parte de un inmueble rural que hace parte de uno de mayor extensión, denominado “La Barranca”[2], ubicado en la vereda Ramada Chiquita de dicho municipio, con un área de 2.720,96 m2[3].

3. Una vez surtidas las etapas del proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio[4], el juez de la causa, el primero (1) de febrero de 2016, dictó sentencia, por medio de la cual, primero, declaró que los demandantes adquirieron el dominio del bien inmueble mencionado por prescripción adquisitiva extraordinaria y, segundo, ordenó la inscripción del fallo sobre el inmueble en un nuevo folio de matrícula[5] en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio referido.

4. El veintitrés (23) de febrero de 2016, los demandantes presentaron ante el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Sogamoso la sentencia mencionada para su registro, sin embargo, mediante Resolución No. 21/2016 del veintiséis (26) de febrero de

2016, dicho funcionario, con base en lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, resolvió suspender el trámite de registro a prevención por el término de treinta (30) días, así mismo comunicar al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso lo decidido para que se pronunciara sobre el particular y a la Dirección Territorial del INCODER para lo de su competencia[6]. Para fundamentar lo anterior, expuso que la sentencia: (i) “no cita folio o antecedente registral alguno, presumiéndose por su estado, que lo(s) predio(s) es(son) Terreno(s) Baldío(s) de la Nación”[7]; y que (ii) “no existe evidencia que se haya vinculado al INCODER”.

5. Por lo anterior, el ocho (8) de abril de 2016, el señor Carlos Alberto Chavarro, en calidad de apoderado del INCODER, interpuso acción de tutela contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), solicitando la protección del derecho al debido proceso, el cual considera vulnerado por la autoridad judicial accionada, debido a que:

a. Incurrió en un defecto sustantivo y orgánico, por haber quebrantado la prohibición plasmada en la Ley de Desarrollo Rural, de acuerdo con la cual los terrenos baldíos solo pueden ser adjudicados por el INCODER, a través de las respectivas Unidades Agrícolas Familiares. De ahí que, el juzgado accionado carece de competencia para otorgar títulos de propiedad frente a un predio baldío.

b. Incurrió en un defecto fáctico por haber realizado un estudio deficiente de la naturaleza jurídica del predio. No valoró que el bien carece de antecedentes registrales y titulares de derechos reales sobre el predio o titulares inscritos; elementos que permiten inferir que trata de un bien baldío y, en efecto, que el INCODER tenía que haber sido vinculado al proceso de pertenencia, para lo de su competencia.

6. Con base en lo expuesto, solicitó el apoderado del INCODER al juez de tutela que declare nulo de pleno derecho el proceso agrario de pertenencia mencionado sobre el predio la “Barranca”, y en consecuencia, deje sin efectos el fallo del primero (1) de febrero de 2016. Además, como medida cautelar, ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso que mantenga suspendido el trámite de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al predio objeto de estudio.

7. La demanda de tutela correspondió por reparto a la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, la cual mediante auto del once (11)

de abril de 2016 resolvió admitir la demanda de tutela, notificar a la autoridad accionada, vincular a los terceros con interés en el proceso y conceder la medida provisional solicitada por la entidad accionante, ordenando a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso que suspenda el trámite de apertura a folio de matrícula inmobiliaria del predio “La Barranca” [8].

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA Y DE LOS TERCEROS VINCULADOS

Accionado: Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá)

8. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso remitió el expediente del proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio “La Barranca”, sin embargo, no contestó la demanda de tutela.

Tercero vinculado: Superintendencia de Notariado y Registro

9. Marcos Jaher Parra Oviedo, actuando como Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, intervino para coadyuvar la demanda de tutela. Para tal efecto, expuso las disposiciones más relevantes en cuanto a las funciones de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y la naturaleza jurídica de los bienes baldíos. Finalmente, solicitó que se aplique al caso concreto el precedente fijado en la sentencia T-488 de 2014.

Tercero vinculado: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso (Boyacá)

10. Luis Alberto León Mejía, en calidad de Registrador Seccional de Sogamoso, informó que decidió suspender el trámite de registro en aplicación de lo dispuesto en la Instrucción Conjunta No. 251 del trece (13) de noviembre de 2014, expedida por el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro[9]. Ello, por cuanto, “detectó que la escritura citada como antecedente para desvirtuar la calidad de baldío del inmueble se encuentra registrada y con identificación registral (folio 095-67892), y la sentencia no evidenció la vinculación del INCODER, para que se pronunciara sobre la naturaleza del inmueble”[10]. Agregó que a la fecha de presentación del informe ante el juzgado, no había recibido respuesta alguna y que continuaba suspendido el trámite registral, en cumplimiento de la medida cautelar ordenada por el juez de tutela de primera instancia.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: sentencia proferida por la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el veintidós (22) de abril de 2016

11. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Viterbo, Sala Única, negó la solicitud de amparo invocado por la entidad demandante. Manifestó que si bien en el pasado había aplicado en casos similares lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, anulando en consecuencia los procesos de pertenencia sobre baldíos en los que no estuvo vinculado el INCODER; en el presente asunto resolvió cambiar de postura y negar la protección solicitada, en atención a lo establecido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia del dieciséis (16) de febrero de 2016[11].

En la providencia precitada, la Sala de Casación Civil, en el trámite de un proceso de tutela promovido por el INCODER contra una autoridad judicial por similares hechos a los objeto de estudio, negó el amparo solicitado, por considerar que no cumplía con el requisito de subsidiariedad, en razón a que la entidad demandante podía acudir al recurso extraordinario de revisión para alegar la falta de vinculación (arts. 379, 380, 381 del C.P.C.) y, en consecuencia, solicitar la nulidad de todo el proceso de pertenencia. Adujo que no es admisible determinar que un predio es baldío solamente cuando en el certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos, se encuentra consignado “que el predio no cuenta con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales”, pues de ello no se colige la naturaleza de baldío, sino que permite definir contra quien se dirige el proceso de pertenencia (personas indeterminadas).

Por las anteriores razones, en la providencia referida, la Sala de Casación Civil resolvió apartarse de lo dispuesto en la sentencia T-488 de 2014. Incluso, señaló que esta Corte en la providencia referida: “equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por registrador (...) del inmueble reclamado ‘no figuraba persona alguna como titular de derechos reales’”[12].

Impugnación

12. Carlos Alberto Chavarro Martínez, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora del

INCODER, impugnó el fallo del a quo, por las siguientes razones: (i) falta de vinculación al proceso de la entidad, a pesar de ser la responsable de la administración y adjudicación de baldíos; (ii) la jurisprudencia constitucional reconoce la procedencia de la acción de tutela en estos casos para defender el patrimonio público; (iii) inoponibilidad de las sentencias de pertenencia frente a los bienes baldíos; (iv) en virtud de la ley se presume que un bien es baldío ante la falta de titulares inscritos o cuando se certifica que no aparece inscrita ninguna persona como titular de derechos reales sobre el predio. Por ello, corresponde al interesado desvirtuar dicha presunción legal y demostrar la propiedad privada a través de los documentos correspondientes (arts. 1, 2 y 3 de la Ley 200 de 1936); (v) la entidad no cuenta con un inventario de bienes baldíos, por lo tanto, debe acudirse a presunciones legales respecto de la forma de acreditar la propiedad privada[13].

Segunda instancia: sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 27 de julio de 2016

13. La parte mayoritaria de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con tres salvamentos de voto[14], confirmó el fallo de primera instancia, al considerar que el INCODER tiene a su disposición otros mecanismos para discutir la violación de sus derechos, a saber: (i) recurso extraordinario de revisión (núm. 7, art. 355, C.G.P); (ii) iniciar actuación administrativa de clarificación de la propiedad y recuperación de predio baldío (art. 48, Ley 160 de 1994), máxime si la entidad no tiene certeza respecto de la calidad de baldío del bien[15]; además, señaló que (iii) el acto mediante el cual finaliza la actuación administrativa referida es susceptible de ser demandado ante el juez administrativo.

E. HECHOS RELEVANTES DEL EXPEDIENTE T-5.735.054

14. El diecisiete (17) de abril de 2013, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), admitió la demanda de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio[16], presentada por el señor Leonidas Ángel Ortega contra personas indeterminadas. La pretensión del demandante estaba encaminada a adquirir la propiedad del predio denominado “El Durazno Área 4”[17], ubicado en la vereda la Calceta del municipio de Yopal, con un área aproximada de 3 hectáreas más 4.180 m2.[18]

15. Luego de adelantar el correspondiente proceso por prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio “El Durazno Área 4”[19], el juez de la causa, el siete (7) de julio de

2014, resolvió dictar sentencia por medio de la cual decidió declarar que el demandante adquirió el dominio del predio mencionado, por prescripción extraordinaria adquisitiva[20].

16. Indicó el accionante que a través de la Superintendencia de Notariado y Registro tuvo conocimiento de la providencia señalada. Por este motivo, inició el estudio de títulos del correspondiente predio, a partir del cual determinó que, probablemente, el terreno en cuestión corresponde a un bien baldío, cuya propiedad está en cabeza del Estado, bajo la administración del INCODER, conforme con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994[21].

17. Adicional a ello, el estudio referido señala que mediante escritura pública 1959 del veintiocho (28) de julio de 2014, el señor Víctor Manuel Beltrán Vásquez adquirió, mediante contrato de compraventa, la propiedad del inmueble objeto del litigio de pertenencia[22].

18. Por lo anterior, el veinticinco (25) de enero de 2016, el señor Carlos Alberto Chavarro, en calidad de apoderado del INCODER, interpuso acción de tutela contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), por considerar vulnerado el derecho al debido proceso de la entidad, por los yerros en los que incurrió el juez accionado en la sentencia de pertenencia, proferida el siete (7) de julio de 2014.

19. La demanda de tutela se fundamentó en los mismos cargos que expuso el apoderado de la entidad accionante en el proceso de tutela T-5.735.053 (ver supra, literales a y b, numeral 5). Así mismo, solicitó al juez de tutela que conceda las pretensiones anteriormente descritas (ver supra, numeral 6) respecto del predio “El Durazno Área 4”.

20. La demanda de tutela correspondió por reparto a la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal, la cual mediante auto del veintisiete (27) de enero de 2016 resolvió admitir la demanda de tutela, notificar a la autoridad accionada y vincular a los terceros con interés en el proceso. Así mismo, negó la medida cautelar solicitada por la entidad demandante[23]. Al respecto, el señor Leonidas Ángel Ortega solicitó la nulidad de dicho auto, entre otras razones, por haberse omitido la vinculación del actual propietario del predio[24]. En efecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en auto del veinte (20) de abril de 2016, declaró la nulidad de lo actuado a partir

del auto admisorio, sin perjuicio de la validez de las pruebas, y ordenó la notificación propietario del bien objeto del litigio[25].

F. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA Y DE LOS TERCEROS VINCULADOS

Accionado: Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare)

21. El juez accionado remitió el expediente del proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio “El Durazno Área 4”, pero guardó silencio respecto de los hechos que motivaron la acción de tutela.

Tercero vinculado: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal (Casanare)

22. María Nelly Perafán Cabanillas, en calidad de Registradora Seccional Yopal, informó que inscribió la sentencia del siete (7) de julio de 2014, proferida por el juzgado accionado, en el nuevo folio de matrícula inmobiliaria asignado al predio objeto de la prescripción adquisitiva[26], a nombre del señor Leonidas Ángel Ortega. Aclara que registró el documento debido a que cumplía con las solemnidades exigidas, además que a la fecha de anotación de dicho documento, no se había expedido la circular conjunta de la Superintendencia de Notariado y Registro y del INCODER, para dar cumplimiento a la sentencia T-488 de 2014.

Tercero vinculado: Procuradora 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal (Casanare)

23. Yenny Rubiela Mancera Camelo, Procuradora 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal, manifiesta que la demanda de tutela debe prosperar, en tanto el juzgado accionando vulneró el derecho al debido proceso y defensa del INCODER, al no haber ordenado su vinculación al proceso de pertenencia, a pesar de que era “un sujeto procesal necesario”[27]. Recuerda la delegada del Ministerio Público que, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte en la sentencia T-488 de 2014, el juez debe, por petición de la parte o de oficio, vincular al INCODER a este tipo de procesos, a fin de que clarifique la naturaleza del predio, ya que, en caso contrario, deberá declarar nulas todas las actuaciones.

Tercero vinculado: Víctor Manuel Beltrán Vásquez

24. Víctor Manuel Beltrán Vásquez, en calidad de titular del dominio del predio objeto de análisis, solicitó que fuera protegido su derecho como propietario de buena fe y que se aplicara la tesis adoptada por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia 1776 del 16 de febrero de 2016. En ese sentido, manifestó que el contrato de compraventa sobre el predio cuestionado lo realizó bajo el principio de buena fe, en tanto celebró el negocio con base en la información que reposaba en los documentos públicos de dicho inmueble, a saber, sentencia de pertenencia y folio de matrícula inmobiliaria.

G. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: sentencia proferida por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal (Casanare), el dieciocho (18) de mayo de 2016

25. El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal, Sala Única de Decisión, resolvió “negar por improcedente” el amparo solicitado y ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal que mantuviera incólume el registro de la sentencia de pertenencia en el folio de matrícula inmobiliaria del predio. Para fundamentar lo anterior, el a quo indicó que el Tribunal en un reciente pronunciamiento se apartó de las reglas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, y en su lugar acogió la tesis adoptada por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia No. 1776 del dieciséis (16) de febrero de 2016, de acuerdo con la cual la acción de tutela es improcedente en este tipo de casos.

Unido a ello, manifestó que por la sola circunstancia de que el predio objeto del proceso no tenga antecedentes registrales, no se puede catalogar como baldío, pues la ley exige para que opere la presunción de baldío, que no debe estar acreditada la explotación económica, circunstancia que el juez accionando logró comprobar en el caso concreto. Agregó que si la entidad demandante considera que el predio es baldío, puede interponer la acción extraordinaria de revisión para controvertir la sentencia de pertenencia.

Impugnación

26. El apoderado del INCODER impugnó el fallo de primera instancia, en los mismos términos que sustentó el recurso de apelación que presentó en el trámite del proceso de

tutela referido anteriormente, y que fue acumulado con este expediente (ver supra, numeral 12).

Segunda instancia: sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el veintisiete (27) de julio de 2016

27. La mayoría de la Sala de Casación Civil, con tres salvamentos de voto[28], confirmó la sentencia de primera instancia. Las razones sobre las cuales fundamenta su decisión se resumen en que la acción de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad, en tanto la entidad demandante no ha agotado los medios ordinarios de defensa judicial, tales como, el recurso extraordinario de revisión y el procedimiento de clarificación de la propiedad (art. 48 de la Ley 160 de 1994, el cual fue modificado por el Decreto No. 1071 de 2015). En lo que respecta a los efectos de este último trámite sobre las sentencias de pertenencia ejecutoriadas, la Sala advierte que la “resolución que se adopta en la mentada actuación administrativa, al ser registrada en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente tiene la virtualidad de romper los alcances erga omnes de la providencia que declara la prescripción adquisitiva (...), como quiera que las sentencias así obtenidas dentro de dichos predios, no son oponibles a la Nación (...)”[29].

28. La Sala señaló que el juez accionado no carece de competencia, como lo alega la demandante, por cuanto no fue desvirtuada la presunción de propiedad privada que recaía sobre el predio (art. 762, C.C.). Aseveró que no es admisible deprecar la calidad de baldío de un bien solamente porque en el certificado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (art. 407, C.P.C.) se encuentre consignado que el bien carece de antecedentes registrales. Tal información, a su juicio, sirve para “identificar los legítimos contradictores de la pretensión”, más no para demostrar la naturaleza del predio[30].

En ese sentido, refirió que la Ley 200 de 1936, en sus artículos 1 y 2, consagra una doble presunción, por un lado, la relativa a que se “presume que no son baldíos, sino de propiedad privada” los inmuebles rurales poseídos por particulares cuando aquellos son explotados económicamente -mediante plantaciones, sementeras, ganado, entre otros-, y por otro, que se presume baldío aquel terreno agrario que no es objeto de aprovechamiento en esa forma. De este modo, el predio se presume de propiedad privada si el particular lo explota en los términos que establece la ley, correspondiéndole al Estado “demostrar lo

contrario, esto es, acudir a la otra presunción”. De ahí que, el demandante en el proceso de pertenencia no está obligado a demostrar que el predio no es baldío. En ese orden, la Sala consideró que el predio cuestionado se presumía bien privado y que la actuación del juez accionado goza de pleno sustento de legalidad.

29. Por otra parte, manifestó que si bien el Código General del Proceso en el numeral 6 del artículo 375, dispone que el juez de la causa deberá informar al INCODER sobre la existencia del proceso de pertenencia, lo cierto es que, en el caso concreto, no aplica dicha norma porque no estaba vigente para la época del litigio, ni tampoco su aplicación es retroactiva.

30. Por las razones expuestas, y con base en la doctrina probable desarrollada en sentencias de casación, según la cual “se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada los fundos poseídos por particulares’ cuando hay explotación económica del suelo con actos positivos propios del dueño”, la Sala manifestó que se apartaba de la posición adoptada por una de las Salas de Revisión de esta Corte, en la sentencia T-488 de 2014. En su opinión, con dicha providencia, además, se terminó “quebrantando” no solo los artículos 1, 2, 3 y 12[31] de la Ley 200 de 1936 (Ley de Tierras), sino también los artículos 51 y 52 de la Ley 9 de 1989 y los artículos 1, 2 y 11 de la Ley 1561 de 2012, cuyo propósito es promover el acceso a la propiedad mediante un proceso especial.

31. Finalmente, en relación al procedimiento de clarificación de la propiedad de predios rurales (art. 48, Ley 160 de 1994), señaló que este no constituye un prerrequisito al juicio de pertenencia, ni abolió las presunciones relativas a la propiedad privada, antes referidas (ver supra, numeral 28).

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

32. Esta Corte es competente para conocer de estas acciones de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del diecinueve (19) de septiembre de 2016, expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Nueve de esta Corte, que decidió someter a revisión y acumular las decisiones

adoptadas por los jueces de instancia en ambos procesos, por presentar unidad de materia.

B. CUESTIONES PREVIAS –PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

33. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia[32], y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual solo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[33].

34. La Corte advierte que la presente acción de tutela se dirige contra providencias proferidas por autoridades judiciales. Teniendo en cuenta que el artículo 86 de la Constitución señala que las personas pueden acudir a la acción de tutela cuando quiera que sus derechos resulten vulnerados “por la acción u omisión de cualquier autoridad pública” (subrayas fuera del texto original), la jurisprudencia de la Corte ha reconocido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

35. Con todo, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica y la autonomía judicial, ha reconocido que su procedencia es excepcional. Por tal razón, ha definido una serie de requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, cuyo cumplimiento debe verificar el juez constitucional antes de realizar el análisis de fondo del caso. Estos requisitos tienen la finalidad de evitar que a través del amparo constitucional se busque revivir debates que ya fueron zanjados por las autoridades judiciales correspondientes dentro del marco de las acciones existentes dentro de un proceso y, de

esta manera, garantizar que la tutela sea un instrumento que únicamente permita al juez constitucional corregir errores flagrantes, que no pudieron ser remediados en los estadios normales del proceso o que pudiendo ser rectificadas no fueron observadas por el juez.

36. En este sentido, a continuación se mencionan las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, sistematizadas por esta Corte en la sentencia C-590 de 2005, así:

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

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (...)

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. (...)

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

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (...)

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. (...)

f. Que no se trate de sentencias de tutela. (...)” (Todas las subrayas fuera de texto original)

37. Vale la pena anotar que este último requisito ha sido precisado por la jurisprudencia constitucional, en el sentido de que la acción de tutela tampoco procede contra decisiones judiciales mediante las cuales se realiza control abstracto de constitucionalidad[34].

38. De igual modo, en la sentencia de constitucionalidad C-590 de 2005, además de pronunciarse sobre los anteriores requisitos formales, se señalaron las causales especiales o materiales para la procedibilidad de la acción de amparo contra decisiones judiciales. Estas son:

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

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

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

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución.

Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.”

39. En conclusión, siempre que concurran los requisitos generales y por lo menos una de las causales específicas de procedibilidad contra providencias judiciales, es procedente ejercer la acción de tutela como mecanismo excepcional por vulneración de derechos fundamentales. Por lo anterior, en el caso en concreto, previo a plantearse el problema jurídico, la Sala procederá a verificar su cumplimiento.

Procedencia de la acción de tutela – Casos concretos

40. Antes de comenzar el estudio de las causales genéricas de procedencia del amparo de tutela contra providencias judiciales, la Sala estudiará si, además, en el presente caso se cumple con el requisito de legitimación por activa y por pasiva.

41. Legitimación por activa: En los procesos de tutela acumulados, se advierte que el abogado Carlos Alberto Chavarro Martínez, en calidad de apoderado del INCODER, interpuso la acción de tutela contra las autoridades judiciales accionadas a fin de que fuera protegido el derecho fundamental al debido proceso de la entidad a la que representa.

Dado que, esta Corte ha reiterado que las personas jurídicas de derecho público, al igual que las personas naturales, pueden acudir, a través de apoderado judicial, a la acción de tutela cuando sus derechos fundamentales se vean vulnerados[35], esta Sala considera que en el caso concreto el INCODER, persona jurídica de naturaleza pública, acredita el requisito de legitimación por activa en los expedientes sujetos a revisión de esta Sala.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta importante precisar que en desarrollo de la facultad prevista en el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó, a través del Decreto ley 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debe gestionar el acceso a la tierra como factor

productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, y promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Como consecuencia de la creación de la Agencia mencionada, mediante el Decreto 2365 de 2015, se dispuso la supresión y liquidación del INCODER (art. 1), se definió la duración del proceso de liquidación (art. 2), se estableció la prohibición para iniciar nuevas actividades (art.3), y en términos generales, se reglamentaron los demás aspectos necesarios para ejecutar esta decisión.

Por lo anterior, conforme al actual diseño institucional en materia de tierras, se tiene que la Agencia Nacional de Tierras es la directa responsable de la ejecución y continuación de las acciones que venía desplegando el INCODER, entre las que se encuentran las destinadas al cumplimiento de lo consagrado en la sentencia T-488 de 2014 y la clarificación y recuperación de los predios baldíos propiedad de la Nación. Por este motivo, la Sala advierte que deberá entenderse que las órdenes dictadas al INCODER en este fallo, se circunscriben específicamente a la Agencia referida[36].

42. Legitimación por pasiva: La acción de tutela se dirige, en un caso, contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), y en otro, contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), por las actuaciones que adelantaron en los procesos de pertenencia y que concluyeron con las sentencias, por medio de las cuales se declaró la prescripción adquisitiva sobre los inmuebles sometidos a litigio. En esa medida, por tratarse de entidades que pertenecen a la Rama Judicial y que prestan el servicio público de administración de justicia, considera la Sala que existe legitimación en la causa por pasiva, en los términos del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

43. Relevancia constitucional: Los asuntos objeto de estudio revisten de relevancia constitucional, por las siguientes razones:

En primer lugar, existe una amenaza de detrimento al patrimonio público, puesto que, se estudia si a través de un proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva se trasladó el dominio de dos predios a unos particulares, sin verificar si se trataba de bienes baldíos. De resultar esto cierto, los fallos acusados irían en contra de la naturaleza imprescriptible de estos bienes, así como contra los propósitos trazados por el constituyente, y que han sido

desarrollados por el legislador, en favor de, entre otros, un desarrollo rural que garantice el acceso efectivo a la propiedad de los trabajadores rurales[37]. De esta forma, sin entrar a pronunciarse sobre el fondo o aspecto sustancial de la controversia, la Sala encuentra de la mayor relevancia constitucional aludir, a la reiterada jurisprudencia constitucional que da cuenta de la necesidad de adelantar la vinculación procesal de la entidad accionante dentro del trámite ordinario de pertenencia en el que se debate la propiedad del predio, cuya naturaleza aparentemente corresponde a un bien baldío. Cabe resaltar que, la Corte ha reconocido la protección de los bienes baldíos y su necesaria clarificación, recuperación y consecuente adjudicación, a partir de lo señalado en la sentencia T-488 de 2014, y en los diferentes autos de seguimiento.

En segundo lugar, la inseguridad jurídica que genera la disparidad de posiciones existentes entre los Jueces de la República al interpretar las normas referentes a las presunciones que deben imperar respecto de los bienes baldíos. En particular, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, así como algunos tribunales y juzgados a nivel nacional, han venido resolviendo este tipo de litigios en contravía de la jurisprudencia fijada por esta Corte en estos asuntos[38].

44. Subsidiariedad: El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable[39].

45. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Según la jurisprudencia, una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados[40].

46. Ahora bien, respecto del requisito de subsidiariedad, es importante anotar que la acción de tutela resulta improcedente contra providencias judiciales cuando es utilizada como mecanismo alternativo a los medios judiciales ordinarios consagrados por la ley o cuando se pretende reabrir términos procesales por no haberse interpuesto oportunamente los recursos en el desarrollo del proceso ordinario[41].

47. La Corte Constitucional ha considerado que el recurso extraordinario de casación debe ser agotado antes de cuestionar una decisión judicial de instancia mediante acción de tutela. Así, en la sentencia C-590 de 2005, sostuvo que para acudir a la acción de tutela contra una sentencia judicial era necesario que se agotaran los mecanismos judiciales disponibles, tanto ordinarios como extraordinarios, ya que ambos tienen como propósito final lograr la protección adecuada de los derechos de las personas. Por lo tanto, concluyó que solo cuando el recurso extraordinario de casación no resulte adecuado ni eficaz para la protección de los derechos fundamentales de una persona esta queda habilitada para acudir ante la jurisdicción constitucional en acción de tutela. A la misma conclusión ha llegado la Corte en distintas ocasiones al realizar control concreto de constitucionalidad[42].

48. Ahora bien, la idoneidad y efectividad de cualquier medio de defensa judicial, no puede darse por sentada ni ser descartada de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez[43]. En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

49. En los casos concretos que estudia la Sala, las decisiones de instancia adoptadas por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia y las Salas Únicas de Decisión de los Tribunales Superiores de Santa Rosa de Viterbo y de Yopal, tuvieron como fundamento para declarar la improcedencia del amparo solicitado por el INCODER, el hecho de no haber agotado el recurso extraordinario de revisión. En el caso específico de la Sala Civil, señaló que la entidad demandante no cumplió con el requisito de subsidiariedad, porque tenía a su disposición los procedimientos de clarificación de la propiedad y de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados.

50. En lo que respecta al recurso extraordinario de revisión, vale resaltar que el Código de Procedimiento Civil y el Código General del Proceso lo consagran como un mecanismo judicial de naturaleza excepcional, limitada y taxativa, que condiciona su procedencia a la verificación de causales específicas, entre las cuales se encuentra la falta de notificación. No obstante, advierte la Sala que lo alegado por la entidad demandante no es una indebida notificación, sino los defectos orgánico, fáctico y sustantivo en que incurre la providencia, como consecuencia de la falta de competencia del juez para disponer sobre la adjudicación de un bien del que no se tiene certeza de ser privado, desconociendo el indicio de la ausencia de antecedentes registrales. En estos términos, el recurso aludido carece de idoneidad y eficacia para resolver el asunto planteado.

51. En el mismo sentido, la Corte afirmó en la sentencia T-293 de 2016 que en situaciones como la de la referencia, el mencionado recurso extraordinario de revisión no se encuentra dotado de idoneidad y eficacia para solucionar la problemática constitucional en la que se desarrolla la presente acción de tutela, pues “dada la significativa relevancia que cobra el régimen de baldíos y lo que implica el tratamiento como privado de un bien que tiene la probabilidad de pertenecer a la Nación, se considera que la tutela es el mecanismo adecuado para dirimir conflictos como el aquí planteado”.

52. Adicional a ello, si en gracia de discusión se llegara a aceptar que el cargo alegado en la tutela consiste en la falta de notificación, tampoco resultaría apto el mecanismo de revisión, toda vez que para la fecha en que fue adelantado y fallado el proceso de pertenencia, el Código de Procedimiento Civil, norma vigente para ese momento, no contemplaba, como el actual Código General del Proceso[44], el deber de informar al INCODER, de ese tipo de actuaciones, lo que implica que no podría alegarse una indebida notificación o la omisión de haber sido citado al proceso[45], misma que bajo el Código General del Proceso sería discutible, en la medida que, dicha norma dispone una comparecencia facultativa, no obligatoria.

53. Por otra parte, en cuanto al argumento expuesto por la Sala Civil relativo al no agotamiento de los procedimientos de clarificación de la propiedad o recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, la Sala considera que carece de fundamento constitucional, en la medida que (i) el artículo 86 Superior y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, solo impone la carga al demandante de acudir a los “medios de defensa judiciales”

previo a interponer la tutela, más no a los procedimientos administrativos, como los anteriormente referidos; (ii) además que los mismos no son aptos materialmente para garantizar la efectividad del amparo deprecado, si se tiene en cuenta que se trata de un bien cuya titularidad puede estar en el ámbito de bienes imprescriptibles de propiedad de la Nación.

54. Por las anteriores razones, contrario a lo sostenido por las autoridades judiciales que decidieron el presente asunto en el trámite de las instancias, esta Sala de Revisión concluye que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para dirimir la controversia planteada por el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras.

55. Inmediatez. En consideración a las circunstancias particulares de los casos concretos, la Sala advierte que para la verificación del requisito de inmediatez es necesario identificar el momento en el que el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, tuvo conocimiento de la sentencia de pertenencia y la fecha de la presentación de la acción de tutela.

En el proceso T-5.735.053, se observa, por un lado, que el veintiséis (26) de febrero de 2016 se expidió la resolución por medio de la cual el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Sogamoso suspendió el trámite de registro de la sentencia de pertenencia y ordenó que se comunicara al INCODER lo decidido, y por otro, que la demanda de tutela fue presentada el ocho (8) de abril de 2016.[46]

Conforme a las pruebas aportadas en el proceso T-5.735.054, se advierte, primero, que el INCODER realizó, el veintiuno (21) de septiembre de 2015, el estudio de predios sobre el inmueble denominado “El Durazno Área 4”, como consecuencia de la comunicación que le fue remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de una declaración judicial que afectaba el predio referido, y segundo, que la demanda de tutela fue presentada el veinticinco (25) de enero de 2016.

De lo anterior, se concluye que en los casos referidos transcurrieron aproximadamente dos (02) y cuatro (04) meses, respectivamente, entre el momento en que el INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras fue informado sobre las inscripciones de las correspondientes declaraciones judiciales de pertenencia sobre los predios que carecían de propietario en su registro y la fecha en la que fueron presentadas las tutelas objeto de estudio. Para la Sala

este término se considera prudente y razonable para elevar la solicitud de amparo, máxime si se tiene en cuenta que mediante sentencia T-488 de 2014 esta Corte ordenó al INCODER que, conforme al informe que debía remitirle la Superintendencia de Notariado y Registro[47], adelantara los procedimientos de recuperación de baldíos a los que hubiera lugar.

56. Relevancia de la irregularidad procesal que se cuestiona. En los asuntos objeto de estudio este presupuesto no es aplicable por cuanto los yerros que se endilgan a las sentencias atacadas son de carácter sustantivo.

57. Identificación de los hechos que generaron la vulneración. Dado que el INCODER no fue informado de los procesos de pertenencia, ni de las respectivas sentencias, no tuvo la posibilidad de alegar en el proceso judicial los defectos que ahora plantea con las demandas de tutela.

58. Tipo de decisión judicial que se cuestiona mediante la tutela. La acción de tutela que se revisa está dirigida contra decisiones adoptadas por jueces ordinarios al resolver una demanda dentro de un proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva, por lo que debe entenderse también cumplido el último requisito general de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, concluye la Corte que en la presente ocasión se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y procederá entonces a continuar con el análisis del caso.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

59. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I anterior de esta providencia, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión determinar si las autoridades judiciales accionadas vulneraron el derecho al debido proceso del INCODER, en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, al proferir las sentencias mediante las cuales declaró que dos particulares adquirieron, por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la propiedad de dos inmuebles respecto de los cuales no se tiene la certeza de si su naturaleza es privado o baldío.

60. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Sala explicará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por la ocurrencia de cuatro situaciones específicas. Para ello, realizará una breve caracterización del defecto fáctico, defecto orgánico, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente. En segundo lugar, estudiará el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos. En tercer lugar, analizará la regla de imprescriptibilidad de los bienes del Estado. En cuarto lugar, reiterará la jurisprudencia constitucional en materia de la vinculación del INCODER, ahora Agencia Nacional de Tierras, a los procesos de pertenencia. Finalmente, con base en lo expuesto, procederá a resolver el caso concreto.

D. CAUSALES ESPECÍFICAS DE PROCEDENCIA DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por defecto fáctico

61. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico “surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”[48]. En esa línea, la Corte ha señalado que este tipo de defecto tiene relación con la actividad probatoria desplegada por el juez, y comprende tanto el decreto y la práctica de pruebas como su valoración[49].

62. En ese sentido, dado que la función del juez de tutela no es la de ser una instancia adicional del procedimiento judicial que se cuestiona[50] (pues ello desconocería a los jueces naturales y a su autonomía), la acción de tutela por defecto fáctico solo debe considerarse procedente cuando la actuación probatoria del juez permita identificar un error ostensible, flagrante y manifiesto, que tenga una incidencia directa en la decisión adoptada[51].

63. Con base en lo anterior, la Corte en su jurisprudencia ha identificado tres hipótesis en las que el juez incurre en un defecto fáctico que puede constituir una vulneración de derechos fundamentales, a saber[52]: “(i) omisión en el decreto y la práctica de pruebas indispensables para la solución del asunto jurídico debatido, (ii) falta de valoración de elementos probatorios debidamente aportados al proceso que, de haberse tenido en cuenta, deberían haber cambiado el sentido de la decisión adoptada e (iii) indebida valoración de los elementos probatorios aportados al proceso, dándoles alcance no

previsto en la ley[53]”.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por defecto orgánico

64. La Sala Plena de la Corte, en sentencia SU-770 de 2014, determinó que el defecto orgánico se configura “cuando una persona o un asunto son juzgados por un funcionario que carece de manera absoluta de competencia para ello, conforme a lo previsto en las normas preexistentes que regulan la competencia”.

65. Conforme a la providencia de unificación referida, los elementos a partir de los cuales se puede configurar el defecto orgánico, son: “(i) cuando el peticionario se encuentra supeditado a una situación en la que existe una actuación consolidada y no tiene otro mecanismo de defensa, como es el caso de una decisión que está en firme y que fue dada por un funcionario que carecía de manera absoluta de competencia; y (ii) cuando, en el transcurso del proceso, el actor puso de presente las circunstancias de incompetencia absoluta y dicha situación fue desechada por los jueces de instancia, incluso en el trámite de recursos ordinarios y extraordinarios, validándose así una actuación erigida sobre una competencia inexistente”. [54]

66. A partir del análisis jurisprudencial de los elementos referidos, la Corte ha identificado, cuanto menos, dos hipótesis en las que se estructura la violación del derecho al debido proceso por defecto orgánico, a saber: “(i) la funcional, cuando la autoridad judicial extralimita en forma manifiesta el ámbito de sus competencias constitucionales y legales; y (ii) la temporal, cuando a pesar de tener ciertas atribuciones o competencias, la autoridad judicial las ejerce por fuera del término previsto para ello”. [55]

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por defecto sustantivo

67. En la sentencia de unificación precitada, la Corte refirió que “[e]l defecto sustantivo se presenta cuando la providencia judicial incurre en un yerro trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas.” [56]

68. Con base en lo anterior, la Corte ha encontrado cuatro hipótesis en las que se configura el defecto sustantivo. Tales presupuestos son: “(i) cuando la norma aplicable es

claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el juez; (ii) cuando la decisión se apoya en una norma claramente inaplicable, sea por haber sido derogada, sea por haber sido declarada inexecutable, sea porque resulta claramente inconstitucional y el juez no dejó de aplicarla en ejercicio del control de constitucionalidad difuso, por medio de la excepción de inconstitucionalidad, o sea por no adecuarse a los supuestos de hecho del caso; (iii) cuando la providencia judicial desconoce sentencias con efecto erga omnes; y (iv) cuando la aplicación de la norma jurídica, derivada interpretativamente de una disposición normativa, es inaceptable por ser producto de una hermenéutica abiertamente errónea o irrazonable.”[57]

E. RÉGIMEN JURÍDICO DE bienes baldíos

69. La Constitución Política de 1991, en su artículo 102, dispone que “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.” Este precepto constitucional concuerda, en lo que respecta a los bienes baldíos, con el artículo 675 del Código Civil, de acuerdo con el cual las tierras que se encuentren ubicadas dentro de los límites territoriales y carezcan de otro dueño, pertenecen a la Unión.

70. La Corte ha señalado que el artículo 102 de la Carta consagra no solo el llamado “dominio eminente”, que está íntimamente relacionado con el concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues ‘no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño’ de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él’[58], sino también el derecho a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que se encuentran en el territorio[59].

71. Teniendo en cuenta lo anterior y atendiendo a los lineamientos dispuestos en la legislación civil, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la Constitución, en el artículo 102, hace referencia a dos conceptos diferenciados: los bienes de uso público[60] y los bienes fiscales.

72. En lo que respecta a los bienes fiscales, en la sentencia C-255 de 2012, la Corte precisó que estos, a su vez, se pueden clasificar en: (i) bienes fiscales propiamente dichos, estos son “aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno ‘igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes’”[61]; y (ii) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que no están a disposición de

la población general y que “la Nación conserva ‘con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley’”[62]. En esta última categoría se encuentran comprendidos los bienes baldíos[63].

Siguiendo una tradición jurídica que no ha sido ajena a nuestro ordenamiento Constitucional, la Carta de 1991 le otorga expresamente al legislador la competencia para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de bienes baldíos”[64], en virtud de la cual su régimen jurídico se encuentra regulado en la Ley 160 de 1994, así como las diferentes destinaciones que éstos pueden tener, siendo una de ellas, la de contribuir a la promoción del acceso progresivo a la tierra, es decir, un desarrollo del artículo 64 Superior.

73. Conforme a lo expuesto, los bienes baldíos, en tanto bienes fiscales adjudicables, se encuentran comprendidos, aunque no sean mencionados de manera expresa, en el artículo 102 de la Constitución[65]. En esa medida, dichos bienes gozan, al igual que otros bienes de uso público, de ciertas características y prerrogativas reconocidas en el artículo 63 de la Carta, que los diferencian de los bienes de carácter privado, entre estas la de ser inajenables, imprescriptibles e inembargables[66].

F. LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES BALDÍOS DEL ESTADO

74. Los bienes fiscales adjudicables, entre los cuales se encuentran los bienes baldíos, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, en virtud de lo previsto en el artículo 63 de la Carta. Al ser imprescriptibles, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva, como ocurre en el caso de los predios privados[67].

75. A nivel legal, la imprescriptibilidad de los bienes baldíos se encuentra establecida, actualmente, entre otras disposiciones, en la Ley 160 de 1994[68], “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”. En su artículo 65, la ley precitada establece que el derecho de propiedad sobre los baldíos se adquiere únicamente por medio de la adjudicación que realiza el Instituto de Reforma Agraria (INCORA), el cual fue sustituido por el INCODER -hoy Agencia Nacional de Tierras. El inciso segundo de dicho artículo agrega que la ocupación de bienes baldíos no confiere la posesión del bien, solo le otorga al ocupante una mera expectativa. Esta expectativa

adquiere legitimidad en la medida en que el ocupante cumpla los requisitos objetivos y subjetivos requeridos para la adjudicación[69].

76. Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte declaró la exequibilidad del inciso segundo del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, y de las otras disposiciones acusadas[70], que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles baldíos a través del fenómeno de la prescripción. Para fundamentar su decisión, el Tribunal Constitucional consideró que el artículo 63 de la Carta permitía al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad. En esa dirección, defendió la constitucionalidad de la norma, en el sentido de que la adquisición de las 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[71].

77. En armonía con lo anterior, el numeral 4 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, que versaba sobre las reglas aplicables al proceso de pertenencia, preveía que “[l]a declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.” Dicha prohibición legal fue avalada por esta Corte en sentencia C-530 de 1996, al declarar la exequibilidad de la norma jurídica precitada. En el mismo sentido, en el numeral 4 del artículo 375 del Código General del Proceso, se establece que “La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación”.

78. En dicha providencia, luego de reiterar el carácter imprescriptible de los bienes fiscales adjudicables (bienes baldíos), la Sala Plena manifestó que el sentido de la disposición acusada consistía en establecer que “(...) no hay acción para que se declare que se ha ganado por prescripción el dominio de un bien que la ley declara imprescriptible, porque no hay derecho.” Así mismo, se refirió a la diferencia que existe entre la forma en

que se adquiere el dominio de los bienes de naturaleza privada y los bienes fiscales, a fin de destacar que no existe un tratamiento diferencial injustificado entre ambos conceptos, por cuanto “quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares”.

79. En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, además de su carácter imprescriptible, los bienes baldíos también son inajenables, en tanto están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, puede obtener el adjudicatario su título de propiedad[72].

80. En ese orden de ideas, la Corte ha concluido que, si bien 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 el caso de los terrenos baldíos, estos 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 indicó[73].

G. PRESUNCIONES EN TORNO A LA NATURALEZA DE BIENES INMUEBLES Y LA VINCULACIÓN DEL INCODER -HOY AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- A PROCESOS DE PERTENENCIA POR PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

81. La Corte Constitucional, en numerosas ocasiones[74], ha revisado fallos de tutela, por medio de los cuales se ha dado respuesta a las solicitudes de amparo que ha elevado el INCODER, en contra de entidades administrativas y autoridades judiciales, para obtener la protección de su derecho fundamental al debido proceso. En esos casos, la conducta que genera la vulneración se concreta en la adjudicación a particulares de bienes inmuebles respecto de los que no existe certeza sobre su naturaleza (pública o privada), esto, mediante procesos de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio, en los que, a pesar de la incertidumbre, no se vincula por parte del juez a la entidad referida para lo de su competencia, tal y como ocurre en los casos concretos. Por ello, a continuación, se

exponen los fundamentos más relevantes, que han llevado a la Corte a conceder el amparo constitucional solicitado.

82. En asuntos como los anteriormente mencionados, la Corte ha identificado que existe un conflicto aparente entre la aplicación de las normas que privilegian la presunción de bien privado y aquellas que fortalecen la presunción de bien baldío[75].

83. En cuanto a la presunción de bien privado aplicable en el proceso de pertenencia, el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, modificado por el artículo 2 de la Ley 4ª de 1973, dispone que los terrenos cuya posesión se encuentre en manos de particulares y que esta última implique explotación económica (como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica), se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada. De otra parte, el artículo 2 de la misma ley, prescribe que se presumen baldíos los predios que no sean poseídos de la manera mencionada. En estos términos, aquel bien inmueble que se encuentre bajo la posesión de un particular, y sobre el cual se estén realizando hechos positivos, propios de señor y dueño, como actividades agropecuarias, tendrá la presunción de ser un bien privado.

84. Frente a lo anterior, este Tribunal Constitucional ha advertido que la observación literal y aplicación exclusiva de las disposiciones precitadas, en efecto, conducirían a concluir que todo bien inmueble poseído con fines de explotación económica es de carácter privado. No obstante, en línea con lo previsto en la sentencia T-488 de 2014, ha señalado que “es necesario acudir a otras normas del ordenamiento para realizar una labor de hermenéutica jurídica aceptable y acorde con el ordenamiento constitucional y legal”[76]. Para ello, esta Corte ha acudido a normas, de rango constitucional y legal, que se destacan por incluir reglas de presunción y disposiciones encaminadas a fortalecer el régimen legal de los bienes baldíos. Entre las normas más relevantes, se encuentran:

(i) El artículo 63 de la Constitución, el cual establece que los bienes de uso público, incluidos los bienes baldíos, son imprescriptibles, inalienables e inembargables[77].

(ii) El artículo 64 de la Constitución, que establece como mandato jurídico-objetivo al Estado de “(...) promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación,

salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

(iv) A nivel infra-constitucional, el artículo 675 del Código Civil, incorpora una presunción en relación con las tierras baldías, al prescribir que: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.”

(v) Por otra parte, los artículos 44[78] y 61[79] del Código Fiscal, aún vigentes, refuerzan la presunción de bien baldío con la que cuentan todos aquellos inmuebles que carecen de registro o de dueño, además, reafirman el carácter imprescriptible de esta clase de bienes, al establecer la imposibilidad jurídica de que estos sean adquiridos por prescripción declarada en proceso de pertenencia.

85. Por lo demás, la Corte ha precisado que, si bien es cierto que las disposiciones precitadas del Código Civil y del Código Fiscal son anteriores a la Ley 200 de 1936, también lo es que posterior a dicha norma, el legislador ha expedido leyes que “reivindican la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad”[80], tales como, la Ley 160 de 1994, el Código de Procedimiento Civil y el Código General del Proceso.

86. Como quedó mencionado, mediante la Ley 160 de 1994, se creó el Sistema de Reforma Agraria y se reguló el único procedimiento para hacerse titular de un bien baldío. Al respecto, el artículo 65 establece:

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. (...)” (Subrayado fuera del original).

En esos términos, el legislador otorgó la competencia para generar el título traslativo de dominio en principio al INCORA, luego al INCODER, actualmente a la Agencia Nacional de

Tierras, determinando que aquel que ocupe un bien baldío no adquiere la calidad de poseedor, sino exclusivamente la de ocupante con una “mera expectativa” sobre la adjudicación del bien de la Nación. De este modo, por expresa disposición legal se descartó la figura del poseedor sobre los bienes baldíos[81].

87. Por último, en lo referente al Código General del Proceso, es importante resaltar que el artículo 375, al regular el proceso de pertenencia, advierte que no procede la pretensión de declaración de pertenencia respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. Incluso, en el inciso segundo del numeral 6, a fin de prevenir la afectación del patrimonio público por la falta de certeza sobre la naturaleza del predio, dispuso que deberá informar de la existencia del proceso al INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, para que si lo considera pertinente haga las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones, en los siguientes términos:

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

(...)

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

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

Lo anterior, para la Corte constituye un instrumento que le permite al juez resolver las inquietudes que se puedan generar con ocasión de la naturaleza del bien sobre el cual se pretende la declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva. El deber de información a las entidades mencionadas contribuye a que se aporten al proceso los elementos de

prueba suficientes, para que el funcionario judicial tome la mejor decisión, esto es, que falle en derecho[82]. Vale precisar que esta norma aplica, siempre y cuando el proceso de pertenencia haya sido admitido con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso.

88. Lo hasta aquí expuesto, muestra que en el ordenamiento jurídico coexisten dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que generan un aparente conflicto al momento de su aplicación. Sin embargo, esta Corte ha reiterado que dicha antinomia aparente, se supera mediante la interpretación sistemática de las normas que integran el sistema de baldíos. Como resultado de dicho ejercicio de hermenéutica jurídica, la Corte ha concluido:

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

En conclusión, el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable”[83] (Negrillas fuera del original).

89. Con base en lo expuesto, ante la incertidumbre respecto de la calidad de privado o público del bien objeto de litigio, y en atención a la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la cual se presume bien baldío aquel que no tiene registrado propietario en el folio de matrícula, o cuando el bien carece de antecedentes registrales, el funcionario judicial que conoce del caso, en ejercicio de sus amplias facultades, debe hacer uso de las

herramientas que la ley le suministra, para identificar la verdadera naturaleza del bien que se pretende adquirir por prescripción y para comprobar la veracidad de los hechos que se le presentan. Así, el juez de la causa, por ejemplo, podría proceder a decretar pruebas de oficio y vincular al INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, para que esta entidad aporte al proceso los elementos que le permitan absolver cualquier duda.

90. Con relación al papel que desempeñan los jueces en el proceso que dirigen, la Corte en sentencia T-293 de 2016, siguiendo la línea argumentativa prevista en la sentencia T-488 de 2014, destacó la importancia de la función judicial, señalando que “[e]n el caso específico de los procesos de pertenencia agraria, (...), 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 señaló, su protección es de gran relevancia para el ordenamiento jurídico”.

91. Así, cuando se incumple con la carga de verificar la naturaleza del bien inmueble objeto del proceso de pertenencia, la Corte, de manera uniforme y pacífica, ha precisado que el juez incurre no solo en un defecto fáctico, por indebida valoración probatoria y omisión del deber de practicar pruebas de oficio, sino también en un defecto orgánico, por haber actuado sin competencia para hacerlo, pues “no le es dable al juez civil iniciar procesos de pertenencia en los que el bien objeto de discusión es imprescriptible”. [84]

92. De igual modo, en algunos casos la Corte ha determinado que la conducta del juez también se traduce, por un lado, en un yerro sustantivo, por no tener en cuenta las normas que integran el régimen de baldíos y omitir llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las mismas a la luz de la Constitución. Y por otro, en un desconocimiento del precedente establecido tanto por la Corte Constitucional como por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, autoridades judiciales que “han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir, por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación. Esto, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994”. [85]

93. Por último, la Corte ha advertido que no pretende a través de la solución de este tipo de casos, definir “la carga probatoria respecto a la naturaleza del bien, deba recaer sobre el particular o sobre el Incoder. Lo que se reprocha es la omisión del juez para procurar la certeza acerca de que el terreno ostente la calidad de ser un inmueble privado y no del Estado, característica determinante de la competencia del funcionario.”[86]

H. SOLUCIÓN DE LOS CASOS CONCRETOS

94. En las demandas de tutela acumuladas, el apoderado del INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, solicitó que se deje sin efectos, por un lado, la sentencia del primero (1) de febrero de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), que declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en favor del señor Adolfo Guillermo Pérez y la señora Lilia del Carmen López Ojeda, respecto del predio denominado “La Barranca”, ubicado en la vereda Ramada Chiquita, del municipio y departamento mencionado (T-5.735.053). Y por otro, la sentencia del siete (7) de julio de 2014, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), que declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en favor del señor Leonidas Ángel Ortega, sobre el predio denominado “El Durazno Área 4”, localizado en la vereda “La Calceta”, del municipio y departamento referido (T-5.735.054).

95. En los dos casos, la entidad accionante acusa a las autoridades judiciales accionadas de haber incurrido en distintos defectos al proferir los fallos mediante los cuales se declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio sobre dichos predios. En síntesis, alegó que: (i) el análisis de la naturaleza jurídica del predio fue deficiente, en tanto, “inobservó que el bien carece de antecedentes registrales, titulares de derechos reales sobre el predio o titulares inscritos (...)”, lo que permitía inferir que se trataba de bienes baldíos; (ii) se omitió la vinculación del INCODER, a pesar de que no existía certeza sobre la naturaleza de los predios rurales objeto de litigio (privados o baldíos); y (iii) los jueces accionados no tenían competencia para otorgar títulos de propiedad frente a un predio baldío.

96. Los Tribunales Superiores de los distritos judiciales de Yopal (T-5.735.054) y Santa Rosa de Viterbo (T-5.735.053) y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, fungiendo como jueces de tutela de primera y segunda instancia, negaron la solicitud de

amparo, por considerar que: (i) no fue acreditado el requisito de subsidiariedad; (ii) de la ausencia de registro de propietario en la matrícula del predio, no se deriva que el bien sea baldío, sino que determina a quién se notifica la demanda de pertenencia; (iii) no existe certeza de que los predios sean baldíos; (iv) la sentencia del dieciséis (16) de febrero de 2016, proferida por la Sala Civil, indica que no existe violación del derecho al debido proceso en asuntos como los que ocupa la atención de la Sala; y (v) no fue desvirtuada la presunción de bien privado (Ley 200/36, arts. 1 y 2) que recae sobre las tierras pretendidas en el proceso de pertenencia.

97. Cabe resaltar que, las decisiones de segunda instancia, presentaron salvamentos de voto de tres (3) Magistrados que integran la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, los cuales se resumen a continuación:

Salvamentos de voto a la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, expediente T-5.735.053

Magistrado Álvaro Fernando García Restrepo

(a) Contrario a lo sostenido por la sentencia T-488 de 2014, el INCODER no es litisconsorte necesario en los procesos de pertenencia. El Código de Procedimiento Civil, así como el Código General del Proceso disponen que su comparecencia es facultativa, no obligatoria. La ley procesal civil establece que las sentencias que declaran la pertenencia son inoponibles al INCODER, de ahí que, no era necesario acudir a la acción constitucional, porque la sentencia atacada no le genera efectos. (b) El recurso extraordinario de revisión no es idóneo, dado que, probablemente, la Sala Civil lo negaría, por considerar que la vinculación del INCODER al proceso de pertenencia agraria no es obligatoria. La procedencia de la acción de tutela ha debido desarrollarse en torno a la naturaleza imprescriptible del bien objeto del proceso. (c) El juez accionado incurrió en un defecto orgánico, porque por mandato de la ley la competencia para adjudicar la propiedad de bienes baldíos está radicada, exclusivamente, en cabeza del INCODER.

Magistrado Luis Alonso Rico Puerta

(a) La discusión en el asunto bajo análisis no es procesal sino estrictamente sustantiva, en tanto se refiere a la titularidad e imprescriptibilidad o no del bien baldío. El INCODER no tiene un reconocimiento legal de litisconsorte necesario, el recurso extraordinario de revisión no torna improcedente la acción de tutela y no es factible extender a los bienes baldíos el efecto de oponibilidad de las presunciones legales previstas en el Código Civil y la Ley 200 de 1936, pues se trata de bienes que son de naturaleza pública e imprescriptible. (b) La prescripción adquisitiva no tiene cabida respecto de la titularidad sobre bienes del Estado. El fallo deja de lado que es posible adquirir el dominio de un bien baldío si concurren dos elementos: (i) ocupación material del bien (no posesión) y (ii) manifestación unilateral de la Administración (acto de adjudicación). (c) La providencia pierde de vista asuntos como: (i) la noción de patrimonialidad y extra patrimonialidad en el Estado, y las relaciones del Estado con sus administrados; (ii) concepto de dominio público e improcedencia de la posesión y prescripción en dicho régimen; (iii) la definición de bienes baldíos y su contraste con la propiedad privada. (c) El proceso de clarificación de la propiedad regulado por la Ley 160 de 1994 no exime de la acreditación de la calidad de propiedad particular en el proceso de pertenencia agraria

Magistrado Ariel Salazar Ramírez

(a) El INCODER no tiene un medio de defensa judicial diferente a la tutela. Ello, por cuanto, la indebida vinculación, la errada motivación o incorrecta valoración del material probatorio no se encuentran consagrados como causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión (art. 380 C.P.C.). Además, el artículo 375 del Código General del Proceso no establece que dicha entidad deba ser llamada como parte al proceso de pertenencia, tan solo existe un deber de informarle sobre la actuación, para que si lo considera pertinente intervenga en el proceso. (b) Los procesos de clarificación de la propiedad y de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, en tanto son recursos administrativos, no desplazan a la acción de tutela para resolver el asunto bajo análisis (art. 86 C.P.). (c) Por el hecho de que el bien no cuente con antecedente registral, en modo alguno, constituye obstáculo para la admisión de la demanda de pertenencia. Aceptar esta tesis, equivale a desconocer la existencia de bienes privados que tienen una cadena ininterrumpida de posesiones, respecto de las cuales no se ha realizado una inscripción de títulos

traslaticios de dominio. Por ello, es posible adelantar el proceso contra personas indeterminadas. Así, dependerá del estudio de cada caso concreto si la ausencia de antecedentes registrales significa que el bien es baldío. (d) Luego de hacer un recorrido por la legislación prevista sobre el régimen de baldíos, precisó que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 modificó la carga de la prueba de la naturaleza privada de un predio agrario, pues le impone al particular demostrarla, teniendo en cuenta que en el régimen anterior estaba exento de hacerlo (Ley 200 de 1936). Tal previsión está conforme con lo dispuesto en el artículo 762 del C.C., en tanto quienes ocupan tierras baldías no tienen calidad de poseedores. (e) Con base en lo anterior, señaló que en el asunto bajo estudio, los demandantes consolidaron el modo de la prescripción adquisitiva de dominio con anterioridad a la Ley 160 de 1994, es decir, que se encontraban amparados por el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, conforme al cual se presume que el predio reclamado en pertenencia es privado y no baldío. Por ello, concluyó que la sentencia proferida por la autoridad accionada no vulneró el derecho al debido proceso de la entidad accionante.

Salvamentos de voto a la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, expediente T-5.735.054

Magistrado Álvaro Fernando García Restrepo

Para fundamentar su apartamiento de la decisión reiteró los argumentos expuestos en el caso anterior. Agregó que, en virtud de la Ley 160 de 1994, corresponde al demandante demostrar que el bien sobre el cual reclama la usucapión es de naturaleza privada. No es obligación del INCODER probar en el proceso de pertenencia que el bien es baldío y, consecuentemente, imprescriptible.

Magistrado Luis Alonso Rico Puerta

Salvó el voto con fundamento en los mismos argumentos decantados en el caso expuesto en precedencia.

Magistrado Ariel Salazar Ramírez

Su decisión se soporta en los argumentos relativos al régimen de baldíos que le sirvieron de insumo para salvar su voto en el caso anterior. Sin embargo, en este caso, sí considera que existió violación del debido proceso, en razón a que el juez accionado omitió el decreto de pruebas, absteniéndose de indagar previamente por la naturaleza jurídica del bien a usucapir. A su juicio, los demandantes consolidaron su modo de prescripción adquisitiva en vigencia de la Ley 160 de 1994, razón por la cual no se encontraban amparados por la presunción cuyo efecto era eximirlo de demostrar que el bien era de propiedad privada. A pesar de esta situación, el juez no realizó actividad probatoria oficiosa a fin de indagar sobre la naturaleza del bien objeto de litigio, lo que en su criterio constituye un defecto fáctico que torna procedente el amparo del derecho al debido proceso del INCODER.

99. Dado que los supuestos fácticos, los cargos formulados por la entidad demandante y el problema jurídico a resolver es el mismo en los casos acumulados, la Sala abordará la solución de dichos asuntos de manera conjunta, sin perjuicio de que, cuando sea necesario, realice los comentarios específicos sobre cada uno de ellos.

Análisis de los requisitos especiales de procedibilidad

Configuración del defecto fáctico

100. En el caso T-5.735.053, se observa que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso advirtió, desde el inicio del proceso de pertenencia, que el bien objeto del litigio no contaba con folio de matrícula inmobiliaria, sin embargo, manifestó que se desvirtuaba la presunción de baldío, en razón a que con la demanda fue aportada “la escritura pública 627 de la Notaría Segunda del Circuito de Sogamoso, en la cual se celebra contrato de compraventa de bien inmueble entre los demandantes y el señor Luis Emilio Otálvaro Sánchez, [documento que] fue debidamente registrad[o] en la oficina de registro (...) el 26 de junio de 1968 (...), es decir, antes de la implementación del actual sistema de registro de instrumentos públicos.”[87] Por esta razón, concluyó que se trataba de un bien de derecho privado susceptible de adquirirse por prescripción, agregando que cumplía con el requisito del numeral 4 del artículo 407 del C.P.C.

101. Frente a lo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos de Sogamoso, mediante Resolución 21 del veintiséis (26) de febrero de 2016, resolvió suspender el trámite

de registro de la sentencia de pertenencia sobre el predio, al encontrar en el estudio de título y tradición que “[n]o citan folio o antecedente registral alguno, presumiéndose por su estado, que lo(s) predio(s) es(son) Terreno(s) Baldío(s) de la Nación.” Explicó el registrador que “[d]entro de la parte considerativa de la sentencia, expresa el despacho que se desvirtúa que el predio sea baldío por cuanto fue adquirido por escritura 627 de la Notaría 2 de Sogamoso, la cual fue registrada el 26 de junio de 1968, es decir, antes de la implementación del actual sistema de registro de instrumentos públicos. Sin embargo, revisado el Sistema de Registro de la Oficina se encuentra que la citada escritura 627 (del 18-05-68 otorgada en la Notaría 2 de Sogamoso) aparece registrada al folio 095-67892, a la fecha se encuentra activa, y el predio está en cabeza de los demandantes”[88] (Subrayado fuera del original).

102. Para la Sala, los elementos expuestos demuestran que no fue desvirtuada con suficiencia la presunción de bien baldío que cobijaba al predio objeto de litigio, lo que ocasionó, en efecto, que se declarara la prescripción adquisitiva de un predio respecto del cual no se tenía certeza si es de derecho privado o si el mismo pertenecía a la Nación. En efecto, se advierte que el juez accionado realizó una indebida valoración de los elementos de prueba, al haber descartado el hecho de que el predio no contaba con folio de matrícula inmobiliaria, acudiendo, únicamente, a lo establecido en la escritura pública de compraventa, cuya validez, como quedó probado, fue cuestionada, posteriormente, por el Registrador de Sogamoso al señalar que la mencionada escritura pública se encontraba registrada efectivamente y con un folio de matrícula activo, y que al realizar el estudio de títulos sobre el predio objeto de la sentencia en el proceso ordinario, no constaba evidencia de folio o antecedente registral alguno presumiendo de esta forma que se trataba de un terreno baldío de propiedad de la Nación.

103. En opinión de la Sala, dicha situación se presentó debido a que el juez, a pesar de haber reconocido la existencia de la presunción de bien baldío que recaía sobre el predio, omitió el deber que le asiste de ejercer sus potestades oficiosas para esclarecer la naturaleza del bien objeto del litigio, los hechos o circunstancias que rodean las pretensiones de la demanda y sus implicaciones. Como ya ha advertido esta Corte[89], no se trata en sede de revisión de esclarecer la naturaleza del bien, como tampoco de definir si la carga probatoria debe recaer sobre el particular o la entidad estatal, por el contrario, lo que reprocha la Sala es la omisión del juez para procurar y obtener total certeza acerca de

la naturaleza jurídica del predio, lo cual, es necesario y fundamental para determinar su competencia.

104. En esa medida, si bien al momento de proferir la sentencia de pertenencia no se encontraba vigente el Código General del Proceso que establece el deber de informar de la existencia del proceso al INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, para que si dicha entidad lo considera pertinente realice las manifestaciones en el curso del proceso, en estos casos, la jurisprudencia reiterada de la Corte ha determinado que, “al no tenerse la certeza de la calidad jurídica del inmueble objeto del proceso de pertenencia, el juez deb[e] decretar pruebas oficiosas como disponer que el citado instituto precisara la naturaleza del inmueble objeto de prescripción”. [90]

105. Dado que, en el presente asunto el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso, incumplió con el deber referido, la Sala concluye que vulneró el derecho al debido proceso de la entidad accionada, por haber incurrido en un defecto fáctico.

106. Por otro lado, en lo que respecta al asunto T-5.735.054, la Sala observa que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal, declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, basado en elementos probatorios que no eran conducentes para demostrar el carácter prescriptible del inmueble, además, sin haber valorado, a la luz de las presunciones legales en materia de bienes baldíos, los antecedentes registrales del predio a usucapir. En efecto, se evidencia en el fallo de pertenencia que, en el estudio sobre la naturaleza jurídica del bien y la posibilidad de adquirir el mismo mediante prescripción, el juez accionado consideró que se acreditaba este requisito, únicamente, porque “el bien inmueble materia de prescripción ha sido determinado dentro del petitum por su ubicación, linderos, extensión, nombre de los colindantes, lo que hace fácilmente identificable, de no ocurrir así la acción de pertenencia estará llamada a fracasar”. [91] En punto a la conducencia de este hecho para verificar la naturaleza del inmueble, advierte esta Sala que la cabida y linderos no es una prueba que resulte conducente para determinar si el bien es de naturaleza pública o privada, puesto que ella está dirigida a realizar una identificación física del bien, más no a definir con certeza la naturaleza jurídica del bien inmueble objeto del litigio.

107. Conforme a lo anterior, el juez accionado, sin justificación alguna, dejó de un lado el estudio del sistema de presunciones que opera en el régimen de baldíos, solo tuvo en

consideración el resultado de la inspección judicial, las declaraciones de dos vecinos del demandante y un dictamen técnico, para concluir que el demandante había satisfecho los requisitos de posesión, sin embargo, al analizar si el predio era susceptible de prescripción, tan solo aseveró que era un bien prescriptible, sin realizar el respectivo estudio jurídico en la materia[92].

108. Teniendo en cuenta lo anterior, los elementos de prueba aportados al proceso, permiten afirmar que existían los indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío. Ello, en la medida en que el bien objeto de litigio no contaba con antecedentes registrales, ni mucho menos dueño reconocido, motivos por los cuales era factible inferir que no era susceptible de adquirir por prescripción.

109. A pesar de la incertidumbre que reinaba en el proceso respecto de la naturaleza jurídica del bien inmueble, el juez accionado decidió abstenerse de acudir a sus amplias potestades para solicitar pruebas de oficio, con el fin de esclarecer la naturaleza del bien objeto del litigio, los hechos o circunstancias que rodean las pretensiones de la demanda y sus implicaciones, para lo cual, podría, por ejemplo, vincular al INCODER, para que rindiera un concepto sobre el predio rural que resultó afectado por la sentencia de pertenencia –si no se encontraba vigente el Código General del Proceso- ya que la jurisprudencia ha sido reiterada en estos casos, en establecer la necesidad de disponer de las pruebas de oficio que le permitan precisar y definir a naturaleza del inmueble objeto de prescripción. Como se indicó en el numeral 102 anterior, la Sala reprocha la omisión del juez para procurar y obtener total certeza acerca de la naturaleza jurídica del predio, lo cual, es necesario y fundamental para determinar su competencia.

110. En cuanto a la actuación de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, considera la Sala que aun cuando exista una providencia judicial aparentemente susceptible de inclusión dentro de un folio de matrícula inmobiliaria, si esta es contraria al orden constitucional o legal, como era evidente en el caso concreto por la ocurrencia de los defectos mencionados, el funcionario se encuentra en el deber de no adelantar el trámite respectivo, sin que ello constituya un acto agresor de la seguridad jurídica, pues debe entenderse que dicho comportamiento administrativo está basado en la no observancia de una decisión judicial fundada en el error, negligencia o arbitrariedad. Como fundamento de

ello, el artículo 3 de la Ley 1579 de 2012 establece como uno de los principios del sistema registral el de legalidad, con base en el cual “Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción”. Así, le corresponde al registrador realizar un examen del instrumento objeto de registro, tendiente a comprobar si el mismo reúne o no las exigencias formales de ley.

111. Sobre la base de las anteriores razones, la Sala en el presente caso reitera la jurisprudencia constitucional dictada en la materia, de acuerdo con la cual se vulnera el derecho al debido proceso, por defecto fáctico, cuando la autoridad judicial, en el marco del proceso de pertenencia y frente a la duda sobre la calidad del bien a usucapir, omite decretar pruebas de oficio, como por ejemplo, obtener el concepto especializado del INCODER, el cual ante la ausencia de antecedentes registrales resulta pertinente e indispensable para desvirtuar la presunción de bien baldío. Por estos motivos, la Sala concluye que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal incurrió en el defecto fáctico alegado por el demandante.

Configuración del defecto orgánico

112. De igual forma, la Sala considera que el yerro probatorio en el que incurrieron las autoridades judiciales accionadas en los procesos de tutela T-5.735.053 y T-5.735.054, en consecuencia, ocasionó la configuración de un defecto orgánico en el trámite del proceso de pertenencia.

113. Sobre la estructuración del defecto orgánico por las razones anotadas, la Corte ha manifestado que “al no estar acreditado que el bien objeto del proceso de pertenencia es un inmueble privado, el juez tampoco puede tener clara su competencia para conocer del asunto, debido a que de tratarse de un bien baldío, la autoridad competente para pronunciarse acerca del reconocimiento del derecho de dominio sobre el predio sería el Incoder (en liquidación) ahora en la Agencia Nacional de Tierra, tal y como lo determina el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 160 de 1994”. [93]

114. En suma, conforme a la jurisprudencia constitucional, los Juzgados Civiles del Circuito de Sogamoso y de Yopal, respectivamente, incurrieron en un defecto orgánico, violatorio del debido proceso, por cuanto omitieron definir la naturaleza jurídica de los

bienes inmuebles, y en consecuencia, actuaron por fuera de la competencia que les asigna la ley para resolver sobre la adjudicación de los mismos. Cabe recordar que, la tipología del bien, sea baldío o de derecho privado, condiciona la asignación de competencia y el procedimiento, así como los requisitos que se deben cumplir para su apropiación.

Configuración del defecto sustantivo

115. Revisada de manera detallada la argumentación jurídica que fundamenta las sentencias de pertenencia objeto de reproche en los procesos de tutela acumulados (T-5.735.053 y T-5.735.054), la Sala encuentra que las mismas carecen de un análisis sistemático de las normas que integran el régimen jurídico de bienes baldíos, así como de las disposiciones que consagran las presunciones que recaen sobre este tipo de predios.

116. En ambos fallos, se evidencia que los jueces civiles accionados, en términos generales, realizaron un estudio de los presupuestos procesales contenidos en el Código de Procedimiento Civil para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el trámite del proceso de pertenencia. Además, se refirieron a la prescripción, el principio de buena fe, la figura de la posesión, incluso, trajeron a colación lo relativo a la imposibilidad de adquirir bienes de uso público mediante prescripción. Sin embargo, la Sala echa de menos una mención y estudio específico de las normas que regulan el sistema de baldíos, tales como los artículos 63 y 64 de la Carta, la Ley 200 de 1936, la Ley 160 de 1994, el Código Fiscal, entre otros.

117. Tal estudio era indispensable para resolver las demandas de pertenencia en los dos asuntos que se juzgan, pues quedó demostrado que los bienes inmuebles a usucapir, carecían de antecedentes registrales, y por ende, de dueño conocido, lo que hacía pensar que probablemente se trataba de bienes baldíos y que por lo tanto no eran posibles de adjudicar por prescripción a través de un procedimiento civil. La Sala estima que de haberse considerado las disposiciones anotadas, la actuación judicial hubiera concluido, posiblemente, con otra decisión, o al menos con la vinculación del INCODER.

118. A partir de lo anterior, la Sala concluye que el extremo pasivo de las demandas de tutela, con su actuación, configuraron un defecto sustantivo, por no tener en cuenta para la solución de las acciones de pertenencia sometidas a su estudio, las normas que eran aplicables en materia de régimen de baldíos[94].

119. Con fundamento en los razonamientos jurídicos expuestos, la Sala revocará, en los procesos T-5.735.053 y T-5.735.054, los fallos de tutela proferidos en primera y segunda instancia por las respectivas autoridades judiciales, que negaron el amparo solicitado. En su lugar, tutelaré el derecho fundamental al debido proceso del INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras.

120. En consideración a que, primero, que los jueces civiles del circuito de Yopal y Santa Rosa de Viterbo, no tienen claridad sobre la naturaleza jurídica de los predios “La Barranca” y “El Durazno Área 4”, respectivamente, y segundo, que en esa medida no se cuenta con la certeza de la competencia de los funcionarios judiciales mencionados para conocer de la demanda de pertenencia iniciada por los demandantes, la Sala dejará sin efectos los fallos cuestionados y declarará la nulidad de todo lo actuado en los respectivos procesos de pertenencia, incluyendo los autos admisorios de las demandas. Esto, con el propósito de que los jueces accionados valoren nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo, entre otras, las consideraciones de esta providencia.

121. Como consecuencia de lo anterior, en el proceso T-5.735.053, la Sala ordenará al Registrador de Instrumentos Públicos de Sogamoso que, de haber dado cumplimiento al numeral segundo de la sentencia proferida, el primero (1) de febrero de 2016, por el Juzgado Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), proceda a eliminar: (i) el nuevo folio de matrícula inmobiliaria del predio “La Barranca” y, en efecto, (ii) la inscripción de la sentencia precitada. La Sala considera pertinente dictar la orden en los anteriores términos porque no fue demostrado en el proceso de tutela que dicho trámite se hubiere surtido. En efecto, a pesar de que el juzgado accionado, mediante el fallo del 1° de febrero de 2016, ordenó “la inscripción de la sentencia en la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso para que se abra un nuevo folio de matrícula”[95], no existe certeza acerca del cumplimiento de dicha orden, porque el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Sogamoso suspendió dicho trámite[96] y, además, el juez de tutela de primera instancia la ratificó mediante el auto admisorio de la demanda. Ello, sin haber decretado, posteriormente, en el fallo de tutela el levantamiento de dicha medida provisional[97].

122. Contrario a lo ocurrido en el anterior caso, en el proceso T-5.735.054, la Registradora de Instrumentos Públicos de Yopal demostró que “[f]inalmente fue inscrita la sentencia en el nuevo folio de matrícula inmobiliaria asignado al predio de prescripción

adquisitiva, al que correspondió el No.470-114392, a nombre de Leonidas Ángel Ortega, en cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal.”[98] Por esta razón, la Sala ordenará al Registrador de Instrumentos Públicos de Yopal que elimine (i) el nuevo folio de matrícula inmobiliaria del predio “El Durazno Área 4”, así como (ii) la inscripción de la sentencia que se llevó a cabo en dicho documento, en cumplimiento del fallo proferido el siete (7) de julio de 2014, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), y que es anulado en esta providencia.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

123. Conforme con los supuestos fácticos, los medios probatorios visibles en los expedientes de la referencia y la jurisprudencia constitucional fijada en materia de imprescriptibilidad de baldíos, la Sala Tercera de Revisión concluye que el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá) y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) violaron el derecho fundamental al debido proceso del INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, por incurrir en un defecto fáctico, orgánico y sustantivo, al haber omitido el deber de solicitar pruebas de oficio y, en esa medida, no haber vinculado al instituto referido, para que dilucidara la naturaleza de los predios rurales objeto de los procesos de pertenencia, que carecían de antecedentes registrales.

124. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:

(a) La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, es excepcional, y por ende, está sujeta a la acreditación de causales genéricas y específicas de procedibilidad[99].

(b) Con relación al requisito de subsidiariedad, el recurso extraordinario de revisión carece de idoneidad y eficacia para tramitar un asunto como el planteado por el INCODER, habida cuenta de que los cargos formulados por la entidad no se encuadran en las causales taxativas del medio de defensa judicial referido, ya que, tanto en el Código de Procedimiento Civil, así como en Código General del Proceso, la comparecencia del INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras es facultativa, no obligatoria. Así mismo, debido a la naturaleza imprescriptible del bien objeto del proceso, se fundamenta la procedencia de la acción de tutela con el fin de proteger el patrimonio público.

(c) De igual modo, en el estudio del agotamiento de recursos, no es admisible exigir al INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras acudir a los procedimientos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos, previo a la presentación de tutela, por cuanto ni la Constitución, ni la ley, imponen como requisito de procedibilidad el agotamiento de trámites administrativos.

(d) Los bienes baldíos, en tanto bienes fiscales adjudicables, se encuentran comprendidos, aunque no sean mencionados de manera expresa, en el artículo 102 de la Constitución. Por lo tanto, gozan, al igual que otros bienes de uso público, de ciertas características y prerrogativas reconocidas en el artículo 63 de la Carta, que los diferencian de los bienes de carácter privado, entre estas la de ser inajenables, imprescriptibles e inembargables.

(e) En el ordenamiento jurídico está proscrita la adquisición de bienes baldíos por prescripción adquisitiva de dominio. Solo el INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, previa verificación de requisitos legales, puede adjudicar un bien baldío a un particular.

(f) Los jueces civiles en el trámite de los procesos de pertenencia tienen el deber de hacer una interpretación sistemática del conjunto de disposiciones constitucionales y legales que integran el sistema de baldíos, a fin de que salvaguarden las tierras que pertenezcan a la Nación.

(h) Es condición necesaria para activar la competencia del funcionario judicial, la definición de la naturaleza jurídica del bien inmueble. No está dado iniciar un proceso de pertenencia cuando existen dudas respecto de la calidad del bien, se debe definir si es baldío o de derecho privado.

(i) En la hipótesis de que no haya certeza sobre la naturaleza jurídica del bien, el juez civil tiene el deber de hacer uso de sus amplias potestades para practicar pruebas de oficio y proceder a vincular al INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, para que esta entidad en el marco de sus competencias defina la calidad del predio. En caso de corresponder a un bien perteneciente a la Nación, el juez del proceso ordinario deberá declararse incompetente para conocer del asunto, pues es función exclusiva del INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, adelantar el trámite de adjudicación y consecuente titulación del respectivo inmueble, previa verificación de los requisitos contenidos en la Ley 160 de

1994.

125. Comprobada la violación del derecho fundamental al debido proceso del INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras, la Sala concederá, en ambos procesos, la protección de la garantía iusfundamental vulnerada, y en consecuencia, dejará sin efectos las sentencias de pertenencia cuestionadas, así como declarará la nulidad de todo lo actuado, incluidos los respectivos autos admisorios. Por último, ordenará a los jueces accionados que procedan a rehacer las actuaciones respectivas dentro del proceso de pertenencia, pero con la obligación de vincular al instituto demandante, hoy Agencia Nacional de Tierras, para lo de su competencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR, la sentencia proferida, el veintisiete (27) de julio de 2016, en segunda instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la sentencia proferida, el veintidós (22) de abril de 2016, en primera instancia, por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá), que negó el amparo solicitado. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del INCODER, en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, con base en las consideraciones de esta sentencia.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS, la sentencia proferida el primero (1) de febrero de 2016, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá) y DECLARAR LA NULIDAD de todo lo actuado dentro del proceso de pertenencia agraria con radicado 2014-155 iniciado por Adolfo Guillermo Pérez y Lilia del Carmen López Ojeda, incluyendo el auto admisorio de la demanda, por lo que el citado juez deberá valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo, entre otras, las consideraciones de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá) que en el

término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a rehacer las actuaciones respectivas dentro del proceso de pertenencia, pero con la obligación de vincular al INCODER, en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, para lo de su competencia.

CUARTO.- ORDENAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Sogamoso (Boyacá) que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, de haber dado cumplimiento al numeral segundo de la sentencia proferida, el primero (1°) de febrero de 2016, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), proceda a eliminar: (i) el nuevo folio de matrícula inmobiliaria del predio “La Barranca” y, en efecto, (ii) la inscripción de la sentencia precitada.

QUINTO.- REVOCAR, la sentencia proferida, el veintisiete (27) de julio de 2016, en segunda instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la sentencia proferida, el dieciocho (18) de mayo de 2016, en primera instancia por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal (Casanare), que negó el amparo solicitado. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del INCODER, en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, con base en las consideraciones de esta sentencia.

SEXTO.- DEJAR SIN EFECTOS, la sentencia proferida el siete (7) de julio de 2014, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) y DECLARAR LA NULIDAD de todo lo actuado dentro del proceso de pertenencia agraria con radicado 2013-00046 iniciado por Leonidas Ángel Ortega, incluyendo el auto admisorio de la demanda, por lo que el citado juez deberá valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo, entre otras, las consideraciones de esta sentencia.

SÉPTIMO.- ORDENAR al Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a rehacer las actuaciones respectivas dentro del proceso de pertenencia, pero con la obligación de vincular al INCODER, en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, para lo de su competencia.

OCTAVO.- ORDENAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Yopal (Casanare) que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta

providencia, elimine (i) el nuevo folio de matrícula inmobiliaria del predio “El Durazno Área 4”, así como (ii) la inscripción de la sentencia que realizó en dicho documento, en cumplimiento del fallo proferido el siete (7) de julio de 2014, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare), y que es anulado por esta sentencia.

NOVENO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes de ambos procesos, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. En el proceso T-5.735.053, a través de la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá), y en el proceso T-5.735.054, a través de la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal (Casanare).

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Ver radicado 2014-00155. En la sentencia de pertenencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso, el primero (1º) de febrero de 2016, consta que, mediante auto del catorce (14) de septiembre de 2014, fue admitida la demanda y, en

efecto, ordenada, entre otras cosas, “la inscripción de la demanda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.” Ver, Folio 19 del cuaderno No. 2.

[2] Ver, Folio 24 del cuaderno No. 3.

[3] El predio objeto del proceso de pertenencia se identifica con la cédula catastral No.00-01-0004-2128-000.

[4] En lo que respecta a la actividad probatoria realizada por el juzgado accionado, en la sentencia de pertenencia del primero (1º) de febrero de 2016, consta que, “a través de auto del quince (15) de mayo de 2015 abrió el proceso para pruebas y decretó como tales las documentales aportadas al proceso, fija fecha para la diligencia de inspección judicial con dictamen pericial al inmueble objeto del litigio, y recepción de la prueba testimonial en la misma diligencia.” Ver, Folio 20 del cuaderno No. 2.

[5] En concreto, el juzgado accionado resolvió, en primer lugar, “DECLARAR que el señor Adolfo Guillermo Pérez (...) y Lilia del Carmen López Ojeda, (....) han adquirido por PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO, parte de un inmueble rural, que hace parte de uno de mayor extensión, denominado la ‘Barranca’ (...)”, y en segundo lugar, “ORDENAR la inscripción de esta sentencia en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Sogamoso para que se abra un nuevo folio de matrícula.” Ver, Folio 23 y 24 del cuaderno No. 2.

[6] Ver, Folio 38 del cuaderno No. 2. En la demanda de tutela, el INCODER manifestó que fue informado del proceso de pertenencia con la comunicación de la Resolución No. 21/2016 del veintiséis (26) de febrero de 2016, expedida por el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Sogamoso. Sin embargo, no reposa en el expediente la constancia de recibido de dicha comunicación.

[7] En este punto, el Registrador Seccional de Sogamoso manifestó “Dentro de la parte considerativa de la sentencia, expresa el despacho que se desvirtúa que el predio sea baldío por cuanto fue adquirido por escritura 627 de la Notaría 2 de Sogamoso, la cual fue registrada el 26 de junio de 1968, es decir, antes de la implementación del actual sistema de registro de la oficina de instrumentos públicos. Sin embargo, revisado el sistema se

encuentra que la citada escritura 627 (...) aparece registrada al folio 095-67892, a la fecha se encuentra activa y el predio está en cabeza de los demandantes.” Ver, Resolución No. 21/2016 del 26 de febrero de 2016, Folio 38 del cuaderno No. 2.

[8] Mediante auto del 11 de abril de 2016, la Magistrada Ponente Luz Patricia Aristizabal Garavito, de la Sala Única del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, admitió la demanda de tutela y ordenó vincular a las partes con interés en el proceso, es decir al señor Adolfo Guillermo Pérez y la señora Lilia del Carmen López Ojeda, así como a las personas indeterminadas. Para ello, dispuso que se comisionara al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sogamoso a fin de que proceda a la notificación correspondiente. Así mismo, ordenó que se vinculara a los Procuradores Agrarios Delegados ante el juzgado accionado y ante el tribunal, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso. Ver, Folio 28 del cuaderno No. 2. Pese a lo anterior, solo intervinieron la Superintendencia y la Oficina de Registro referida.

[9] Ver, Folios 38 a 50 del cuaderno No. 2.

[11] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, sentencia del 16 de febrero de 2016, rad. 1500122130002015-00413-01.

[12] Ver, Folio 74 del cuaderno No. 2.

[13] Ver, Folios 95 a 110 del cuaderno No. 2.

[14] Salvamentos de voto presentados por los Magistrados Álvaro Fernando García Restrepo, Luis Alonso Rico Puerta y Ariel Salazar Ramírez, los cuales se resumen en mayor detalle en el numeral 96 de esta sentencia.

[15] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 26 de abril de 2016, rad. 2016-00143-01.

[16] Radicado 2013-00046. En la sentencia de pertenencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal, el 7 de julio de 2014, consta que, mediante auto del 17 de abril de 2013, se admitió la demanda, “ordenando emplazar a los demandados y efectuar la citación de todas las demás personas que se crean con derecho sobre el predio (...)” Ver, Folio 24 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[17] Ver, Folio 23 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[18] En el proceso no reposa información sobre la cédula catastral. Ver, Folio 17 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[19] En cuanto a la actividad probatoria desplegada por el juez accionado, en la sentencia de pertenencia consta que este recaudó el siguiente material probatorio: “Documental. 1. Plano topográfico (...). De inmediatez o verificación. Diligencia de inspección judicial, realizada el 7 de mayo de 2014 (...). Testimonial. Declaraciones rendidas por (...) residentes y vecinos del sector (...). De carácter técnico. Dictamen pericial (...)”. Ver, Folio 25 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[20] En concreto, el juez accionado: “declaró que le pertenece al señor LEONIDAS ANGEL ORTEGA (...), por prescripción adquisitiva de dominio, el inmueble denominado EL DURAZNO AREA 4, (...). Por lo anterior se ordena la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria e inscribir el presente fallo en el folio de matrícula que corresponda conforme a lo establecido en la ley 1579 de 2012.” Ver, Folio 33 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[21] Ver, Folios 38 a 40 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[22] Ver, Folio 39 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[23] Mediante auto del 27 de enero de 2016, la Magistrada Ponente Gloria Esperanza Malaver de Bonilla, de la Sala Única del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal, admitió la demanda de tutela y ordenó vincular a las partes con interés en el proceso, es decir al señor Leonidas Ángel Ortega, al curador ad litem que representó a las personas indeterminadas, al Procurador Agrario Delegado, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal. Sin embargo, negó la citación de la Superintendencia de Notariado y Registro al presente trámite. Ver, Folio 43 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054. En el acápite subsiguiente se relacionarán los informes que fueron rendidos por las partes y terceros vinculados al proceso.

[24] Ver, Folios 112 a 117 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[25] Ver, Folio 9 del cuaderno No. 3, expediente T-5.735.054.

[26] Radicado No. 470-114392. Ver, Folio 49 del cuaderno No. 2, expediente T-5.734.054.

[27] Ver, Folio 73 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.054.

[28] Salvamentos de voto presentados por los Magistrados Álvaro Fernando García Restrepo, Luis Alonso Rico Puerta y Ariel Salazar Ramírez, los cuales se resumen en mayor detalle en el numeral 96 de esta sentencia.

[29] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 26 de abril de 2015, Exp. 2015-00237-01.

[30] En relación a la finalidad del certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, el ad quem citó apartes de la sentencia C-275 de 2006.

[31] Modificado por el artículo 4 de la Ley 4 de 1973.

[32] Ver, entre otras, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015 y T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

[33] Decreto 2591 de 1991, artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio. “Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. (...)”

[34] Sobre los cuatro primeros requisitos, ver en particular la sentencia C-590 de 2005; sobre el último requisito, además de la citada, ver la sentencia SU-391 de 2016.

[35] Ver, entre otras, sentencia T-317 de 2013.

[36] Así, esta Corte lo ha determinado, cuanto menos, en las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[37] Ver, sentencia T-488 de 2014.

[38] Ver, sentencias T-461 de 2016 y T-549 de 2016.

[39] Ver, sentencia T-333 de 2014.

[40] Ver, sentencia T-211 de 2009.

[41] Ver, entre otras, sentencia T-006 de 2015.

[42] Ver, entre otras, las siguientes: (i) sentencia SU-599 de 1999, en la cual la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por cuanto se encontraba pendiente ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el recurso extraordinario de casación, oportunamente presentado por el accionante, y advirtiendo que no se presentaba en el caso concreto un perjuicio irremediable que hiciera procedente de manera transitoria la acción de tutela; (ii) sentencia T-852 de 2011, en la cual la Corte consideró improcedente la acción de tutela por cuanto no se había agotado el recurso extraordinario de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sin exponer razones que mostraran que en el caso concreto este carecía de idoneidad o eficacia; (iii) sentencia T-112 de 2013, en la que declaró improcedente la acción de tutela por no haber agotado el recurso extraordinario de casación ante la Sala laboral de la Corte Suprema de Justicia, sin que la accionante se encontrara en una situación que pudiera dar lugar a un examen más flexible del requisito de subsidiariedad; (iv) sentencia T-272 de 2013, en la que la Corte declaró improcedente una acción de tutela contra la decisión penal condenatoria proferida en segunda instancia, por considerar que el accionante no agotó el recurso extraordinario de casación ni justificó que existiera en su caso un perjuicio irremediable; (v) sentencia T-704 de 2014, en la cual consideró improcedente una acción de tutela que cuestionaba una decisión judicial laboral de segunda instancia contra la cual se encontraba pendiente de resolverse un recurso extraordinario de casación, anotando que en el caso concreto no se advertía la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente el recurso; y (vi) sentencia T-238 de 2016, en la cual la Corte consideró improcedente la acción de tutela por cuanto la apoderada del accionante desistió del recurso extraordinario de casación cuando fue notificada de la decisión de la Corte de seleccionar la tutela para su revisión.

[43] Ver, sentencia T-222 de 2014.

[44] Código General del Proceso, artículo 375, Declaración de pertenencia: “6. (...) En el

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

[45] En este mismo sentido, decidió la Corte en las sentencias T-461 de 2016 y T-549 de 2016, al resolver dos acciones de tutela presentadas por el INCODER, bajo supuestos fácticos similares a los que ahora ocupan la atención de esta Sala.

[46] En el expediente no reposa información sobre la fecha en que fue informado el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, de lo previsto en la Resolución No. 21 expedida el veintiséis (26) de febrero de 2016. Por tal motivo, la Sala de Revisión, a fin de efectuar el análisis de la inmediatez, toma como referencia la fecha en la que fue expedida la resolución mencionada.

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

[48] Ver, sentencia C-590 de 2005.

[49] Ver, sentencia T-084 de 2017.

[50] Ver, sentencia T-336 de 2004.

[51] Ver, sentencias T-442 de 1994 y T-781 de 2011.

[52] Ver, sentencia T-084 de 2017.

[53] Ver, sentencia T-458 de 2007.

[54] Ver, sentencia SU-770 de 2014.

[55] Ibídem.

[57] Ibídem.

[58] Ver, sentencia C-595 de 1995.

[59] Ibídem.

[60] En lo relativo a la categoría de bien de uso público, la Corte en sentencia C-536 de 1997, refirió que “además de su obvio destino se caracterizan porque están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad.

[61] Ver, sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

[62] Ibídem.

[63] Ver, sentencia C-255 de 2012 y SU-235 de 2016.

[64] Constitución política, artículo 150.18

[65] Esto a diferencia de lo previsto en la Constitución de 1886, la cual en su artículo 202, consagraba de manera expresa los bienes baldíos. A pesar de ello, en la sentencia C-595 de 1995, la Corte sostuvo que la ausencia de una referencia explícita a la propiedad de los baldíos en la Carta de 1991 no podía interpretarse en el sentido de que hubo un cambio de régimen de baldíos con el establecimiento de la nueva Constitución. Para la Corte los baldíos son bienes públicos, y como tales, deben entenderse comprendidos dentro de la categoría enunciada en el artículo 102 de la Carta Política de 1991, que establece que “[e]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

[66] Ver, sentencia T-548 de 2016.

[67] Ver, sentencia T-293 de 2016.

[68] De acuerdo con lo dispuesto por la Corte en la sentencia SU-235 de 2016, en nuestro país, la imprescriptibilidad de los bienes baldíos está establecida en la ley desde que el Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 48 de 1882, dispuso en su artículo 3º: “Artículo 3.

Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.". Posteriormente en este mismo sentido lo estableció el artículo 65 del siguiente Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 110 de 1912. Posteriormente quedó plasmada en el artículo 413 del Decreto 1400 de 1970, en el artículo 406 del Decreto 2282 de 1989, y en la Ley 9ª de 1989, que establecieron la prohibición de alegar la prescripción adquisitiva bien sea como pretensión o como excepción frente a la declaración de dichos bienes como baldíos, prohibición reiterada por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

[69] La ley 160 de 1994, así como las demás leyes relacionadas con la materia de bienes baldíos, fueron expedidas como consecuencia de la potestad legislativa conferida por el Constituyente al Legislador, mediante el numeral 18 del artículo 150 del Carta, de acuerdo con el cual el Congreso puede "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías".

[70] Ley 48 de 1882, artículo 3, y Ley 110 de 1912, artículo 61.

[71] Lo decidido en la sentencia C-595 de 1995, fue posteriormente reiterado en la providencia C-097 de 1996, en los siguientes términos: "[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio".

[72] Ver, sentencia C-097 de 1996.

[73] Ver, sentencia T-293 de 2016.

[74] Ver, sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016, entre otras.

[75] Ver, sentencias T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[76] Ver, sentencia T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[77] Sobre el particular, la Corte señaló que este precepto constitucional asigna una finalidad a los bienes de uso público, especialmente, a los inmuebles rurales, que consiste

en contribuir al cumplimiento de las finalidades propias del Estado Social de Derecho. Ver, sentencia T-549 de 2016.

[78] Código Fiscal, artículo 44. “Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56.”

[79] Código Fiscal, artículo 61. “El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.”

[80] Ver, sentencia T-548 de 2016, T-549 de 2016.

[81] Ibídem.

[82] Así, lo ha sostenido de manera pacífica esta Corporación, cuanto menos, en las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[83] Ver, sentencias T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[84] Ver, sentencia T-293 de 2016.

[85] Ver, sentencia T-548 de 2016.

[86] Ver, sentencia T-461 de 2016.

[87] Ver, Folio 22 del cuaderno No. 2. del expediente T-5.735.053.

[88] Ver, Folio 16 del cuaderno No. 2. del expediente T-5.735.053.

[89] Ver, sentencias T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[90] Ver, sentencia T-548 de 2016.

[91] Ver, Folio 31 del cuaderno No. 2 del expediente T-5.735.054.

[92] [Pendiente por incluir referencia a folios del expediente]

[93] Ver, sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[94] En esa misma línea ha decidido la Corte en las sentencias T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

[95] Ver, Folio 23 del cuaderno No.2. expediente T-5.735.053.

[96] La resolución por medio de la cual se decretó la suspensión del trámite de inscripción de la sentencia de pertenencia, se expidió con base en la instrucción administrativa conjunta No. 251 del trece (13) de noviembre de 2014, proferida por el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro. Ver, Folio 38 del cuaderno No. 2. expediente T-5.735.053.

[97] Mediante auto del once (11) de abril de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, en el numeral quinto, resolvió conceder la medida provisional solicitada por la entidad accionada, ordenando en efecto a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso la suspensión del trámite de apertura a folio del inmueble. Ver, Folio 29 del cuaderno No. 2, expediente T-5.735.053

[98] Ver, Folio 40 del cuaderno No. 2. expediente T-5.735.054

[99] Ver, sentencia C-590/05, entre otras.