



Sentencia T-461/16

Referencia: expedientes T-5562292.

Acción de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, hoy Agencia Nacional de Tierras, en contra del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal.

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el proferido por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, hoy Agencia Nacional de Tierras, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela, el 25 de

enero de 2016, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales *“de legalidad, debido proceso, la verdad del proceso, seguridad jurídica en las actuaciones jurisdiccionales, garantía constitucional de que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material, representada en la vigencia de los derechos inalienables, en conexidad con el acceso a la administración de justicia, patrimonio público y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”*. Con este fin, solicita que se declare la nulidad de lo actuado en el proceso agrario de pertenencia, adelantado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal y, en consecuencia, se revoque o deje sin efecto el fallo proferido el 27 de septiembre de 2013 por el citado despacho. Para fundamentar la demanda relató los siguientes

1. Hechos:

1.1. Indicó el accionante que a través de auto de fecha 2 de febrero de 2011, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, admitió demanda ordinaria de pertenencia con radicado 2011-00016-00, promovida por Luis Alberto Camargo Salinas contra personas inderterminadas, en la que el actor pretendía adquirir la propiedad del predio denominado "LA RESERVA II".

1.2. Adujo que el referido Juzgado adelantó su juicio valorativo sobre los actos posesorios del demandante, sin embargo, el estudio que realizó de la naturaleza jurídica del predio fue altamente deficiente, por tanto, inobservó que el bien carecía de antecedentes registrales, titulares de derechos reales sobre el predio o titulares inscritos, lo cual podría llevarlo a inferir que se trataba de un baldío de la Nación, cuya administración, cuidado y custodia corresponde al Incoder. Sin considerar ese precedente, limitó su fallo señalando lo siguiente:

"En conclusión, demostrado que los supuestos de hecho que conforman el fenómeno jurídico de la prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio de que trata nuestra legislación civil, están presentes en este caso; de otra parte existe comprobación de que la legitimación para accionar la declaración de pertenencia radica en el actual poseedor del inmueble y que la demanda se dirigió contra quien las personas indeterminadas que pudieron tener derecho a oponerse a las pretensiones, procede la prosperidad de las pretensiones de la demanda".

1.3. Sostuvo que, advirtiendo la condición de bien, tal como lo indica: *"La H. Corte Suprema de Justicia, en sala de Casación Civil, en varios pronunciamientos ha reiterado que si el actor ejerce posesión económica sobre el predio rural que pretende usucapir en ningún caso se debe exigir acreditar*

que ese bien 'no es baldío', por haber salido del dominio del Estado y haber pasado a ser de propiedad privada", trató de acomodar el sustento legal, con el propósito de persistir en el conocimiento del proceso sustentando su proceder en la Ley 200 de 1936.

Precisó, sin embargo, que el juez pasó por alto que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, estableció que: "(...) *A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. (...)*".

Teniendo en cuenta lo anterior, el accionante consideró que el título originario debió ser validado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y no por un juez, así lo expone la Ley de Desarrollo Rural al establecer: "*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*"¹.

1.4. Afirmó que al inobservar los elementos que muestran la naturaleza jurídica del predio, se desarrolló el juicio bajo un proceso errado y no aplicable a bienes que ignoran la condición de tiempo como forma de adquirir dominio, verbigracia, los bienes baldíos de la Nación, a tal punto que señaló en las consideraciones del fallo: "*En nuestro caso la demanda cumple con las exigencias formales y las partes cuentan con las capacidad legal para ser parte, lo que se acredita con la presentación del poder así como en sus actuaciones en desarrollo del proceso. No observando causal de nulidad que pudiera invalidar la actuación, en todo o en parte, corresponde proferir sentencia, de acuerdo con las apreciaciones jurídicas y probatorias*".

1.5. Estimó que teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica del predio corresponde a baldío, se omitió la necesidad de vincular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, para que en cumplimiento de su función de desarrollar la política agropecuaria del país y especialmente la de administrar los bienes baldíos de la Nación, hiciera las declaraciones referidas a señalar la imprescriptibilidad del predio; además, para que con ocasión a las diversas funciones del Incoder, señalara si el mismo se encuentra ubicado en áreas de

¹ Cfr. Artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

resguardos o propiedad colectiva, si está sometido o no a procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción de derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras y registro único de predios y territorios abandonados.

1.6. Añadió que producto de la errada interpretación del juez, en sentencia del 27 de septiembre de 2013, el juzgado accionado resolvió:

*"PRIMERO: Declara que el señor LUIS ALBERTO CAMARGO SALINAS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1-105-157 de Pajarito, ha adquirido por **PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DEL DOMINIO** el bien inmueble denominado "LA RESERVA II", ubicado en el paraje de Cúnama, vereda Plan Brisas, municipio de Aguazul - Casanare, con una extensión aproximada de 99 hectáreas, más 7.087,82 metros cuadrados (...) con registro catastral No. 00-00-0009-0386, con todas sus mejoras, usos, costumbres y servidumbres legalmente constituidas".*

1.7. Por conducto de la Superintendencia de Notariado y Registro, el Incoder conoció la sentencia promovida por el citado Juzgado, lo que instó al estudio de títulos del predio "La Reserva II", infiriendo con probabilidad de verdad, que se trata de un bien baldío cuya propiedad corresponde al Estado colombiano y su administración, en virtud del numeral 13 del artículo 12 de La Ley 160 de 1994, le atañe al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder.

1.8. En su parecer, el fallo de fecha 27 de septiembre de 2013, presenta defectos por la errada motivación de las premisas que componen el razonamiento judicial, lo que causa una violación al principio de legalidad, derecho al debido proceso, la verdad del proceso, seguridad jurídica en las actuaciones jurisdiccionales, garantía constitucional de que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material, representada en la vigencia de los derechos inalienables, en conexidad con el acceso a la administración de justicia, patrimonio público y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

1.9. Agregó que la actuación desplegada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal configura el defecto fáctico y orgánico señalado por la jurisprudencia, lo que motiva la procedencia de la presente acción de tutela.

Lo anterior, por estimar que el juez no consideró el indicio que revelaba que el bien no contaba con inscripción de ninguna persona como titular de derechos

reales sobre el predio o carecía de titulares inscritos y sus falsas tradiciones como elemento verosímil de donde podía haber inferido que el predio corresponde a un bien baldío, lo que configura el defecto fáctico, toda vez que no se ha establecido con certeza la naturaleza del bien objeto de litigio.

Así mismo, adujo que el juez desarrolló funciones “*que el ordenamiento jurídico no le ha concedido (defecto orgánico), es decir, otorgar títulos de propiedad frente a un predio baldío en extensiones mayores a las establecidas para Unidades Agrícolas Familiares de la zona de ubicación del predio infringiendo la normativa que establece que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante un título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria²”.*

2. Trámite procesal

Mediante auto del 27 de enero de 2016, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal admitió la acción de tutela en contra del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal.

3. Contestaciones en primera instancia

3.1. Interesado opositor Luis Alberto Camargo Salinas

3.1.1. Luis Alberto Camargo Salinas, demandante en el proceso de pertenencia en el que fue dictada la sentencia en contra de la cual fue interpuesta la acción de tutela que se revisa, a través de apoderado judicial se opuso a la pretensión del Incoder.

3.1.2. Consideró que el accionante acude a la tutela sin agotar previamente el mecanismo judicial existente, cual es la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho del Acto Administrativo por medio del cual el señor Registrador de Instrumentos Públicos de Yopal inscribió en el folio de Matrícula Inmobiliaria núm. 470-109786 visto en la anotación 1 del certificado, que fue inscrita el 19 de noviembre del año 2013, acción administrativa que se encontraba caducada a la fecha de presentación de la tutela bajo estudio, sin que siquiera se hubiera agotado la vía gubernativa en tal sentido.

3.1.3. Otro motivo de oposición fue que no se cumplió a cabalidad el requisito de la inmediatez, como quiera que transcurrieron 2 años y 2 meses entre el

² Ley 160 de 1994, artículo 65.

hecho con el que supuestamente se vulneran los derechos del accionante (sentencia proferida por el Juez Segundo Civil del Circuito de Yopal) y el momento en que se interpuso la tutela.

3.1.4. Advirtió que, en principio, contra las sentencias judiciales no procede la acción de tutela y que, en el asunto de marras, no se cumplen a cabalidad los requisitos de procedibilidad exigidos por la Sentencia T-464 del 2011, ni los genéricos a que se refiere la Sentencia T-488 de 2014.

3.1.5. Así mismo, adujo que el accionante no cuestionó la sentencia por una vía de hecho, caso en el cual sí procedería la acción de tutela. Así, al no cuestionarse tal defecto, no se puede conocer su fondo, ni mucho menos declarar la nulidad como se pretende del proceso agrario de pertenencia adelantado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito radicado con el N° 2011-00016. Por esto, concluyó que lo correcto y lo jurídico no era atacar la nulidad del proceso por vía de tutela, ya que esta se ataca por otra cuerda procesal diferente, y ante otro funcionario competente.

3.2. Juez Segundo Civil del Circuito de Yopal

3.2.1. Indicó que ese despacho profirió la sentencia dentro del proceso de pertenencia 2011-016 haciendo un análisis juicioso y detallado de la normatividad y jurisprudencia reinante, en su momento, frente a la acción usucapiante.

3.2.2. Así, al desatar el elemento axiológico relativo a que se trate de un bien prescriptible, el mismo fue abordado a partir de diferentes apartes jurisprudenciales que la juzgadora de aquella época consideró suficientes para dar por superado dicho aspecto de la pretensión.

3.2.3. Recordó que en lo que respecta a la prescriptibilidad de bienes ubicados en el territorio nacional y que han sido detentados y explotados por los particulares, ha sido un tema álgido que se ha venido tratando de tiempos inmemorables, al punto que algunos despachos pedían, para efecto de determinar si el bien salió del dominio estatal, la llamada prueba diabólica.

3.2.4. Expuso que frente a este asunto se han planteado dos vertientes bien definidas: (i) la primera de ellas, tendiente a definir que basta con que se pruebe la existencia de la explotación de los bienes rurales para que se entienda, conforme a las normas que imperan sobre la materia y a la presunción legal, que el bien salió del dominio estatal; (ii) la segunda, por su parte, considera que *ab initio* del proceso debe indagarse sobre la

prescriptibilidad del bien, atendiendo los postulados del numeral 5 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil y entendiendo que el bien es baldío hasta tanto se demuestre que salió del dominio estatal con un título adquisitivo de dominio.

3.2.5. Afirmó que, no obstante lo anterior, hoy en día este asunto no admite discusión, por cuanto la Corte Constitucional indicó, en la Sentencia T-488 de 2014, lo siguiente:

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

Por todo lo expuesto, la decisión del a-quo será revocada por esta Corporación. En cuanto al argumento de la igualdad, la Sala encuentra que no fue desarrollado en la sentencia de instancia, ni explicado desde qué parámetro se juzgó el supuesto trato discriminatorio. Para finalizar, solo resta aclarar que el artículo 56 de la Ley 1579 de 2012, mencionado por el Juez Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, parte del supuesto de ser un terreno susceptible de prescripción adquisitiva, mientras que el siguiente artículo sí hace referencia a la matrícula de bienes baldíos, los cuales -se reitera- solo pueden ser adjudicados por el Incoder³”.

³ Ley 1579 de 2012, “Artículo 57. Apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos. Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder, o quien haga sus veces.

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

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

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

3.2.6. Concluyó afirmando que es claro que el tribunal de cierre en materia constitucional, fijó los derroteros para casos similares como los que acá se cuestionan. Sin embargo, puso de presente su preocupación por la situación social que surge para quienes, como en el presente asunto, ya tenían un pronunciamiento en firme que los declaraba como dueños de la tierra que ocupan.

3.3. Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria

3.3.1. Inició su intervención aclarando que el predio pretendido no posee antecedente de propiedad, o indicio de haberse corrido título traslativo de dominio; es decir, que al no figurar dueño, el bien debe considerarse como terreno baldío y en consecuencia, perteneciente a la Nación.

3.3.2. Indicó que la Corte Constitucional ordenó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) la adopción de un plan para la clarificación de los bienes baldíos de la Nación con el objeto de evitar que se continúe con la apropiación ilegal de tierras y en el mismo sentido, ordenó a la entidad adelantar los procedimientos tendientes a recuperar los terrenos baldíos adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia.

3.3.3. De igual manera, recordó que en repetidos pronunciamientos se ha expuesto que al no estar calificado el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio en unidades agrícolas familiares, se omiten los objetivos finales de la reforma agraria, cual es el acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural. Es por ello, que en la Sentencia T-488 de 2014 la Corte puso a cargo del control y seguimiento de su decisión a entidades como la Procuraduría, la Contraloría, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras, para evitar la extensión de esta problemática que amenaza miles de hectáreas del Estado que por órdenes de jueces de la República están saliendo ilegítimamente de su dominio, y no solo se trata de establecer la propiedad y corregir los yerros fruto de sentencias judiciales, sino que además, se ordena a la Fiscalía General de la Nación que investigue, en el marco de sus competencias, las eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación irregular de tierras de la Nación.

3.3.4. Coligió que los jueces son incompetentes para decidir la propiedad de los terrenos baldíos, debido a que su competencia solo se enmarca dentro de la órbita de bienes que pretendan ser adquiridos a través de la prescripción adquisitiva de dominio, pero entre particulares, no en propiedades de la Nación, por lo que podría afirmarse que, en asuntos como el *sub examine*,

estamos ante una posible extralimitación de funciones que conlleva a la incursión en falta disciplinaria por desbordamiento de la actividad judicial que invade la competencia de otra entidad legitimada para ello, en este caso del Incoder, configurándose así la causal de nulidad procesal por falta de competencia.

3.3.5. Mencionó que si bien todas las nulidades originadas en la falta de competencia se sanean cuando no han sido alegadas como excepción previa, lo cierto es que este principio también tiene una excepción y es la falta de competencia funcional, la que se torna absoluta y, por tanto, insaneable. En ese orden de ideas, el proceso debe retrotraerse hasta el punto donde se produce la actuación nulitada, esto es, hasta el auto admisorio de la demanda, máxime cuando concurre otra causal de nulidad: la vulneración al derecho de defensa.

3.3.6. Alegó que esta vulneración al derecho de defensa se predica del Estado como sujeto pasivo de la acción, toda vez que a través del Incoder la Nación realiza la titulación de terrenos baldíos y al ser atacada la propiedad a través del proceso de pertenencia, necesario es que dicha entidad sea convocada y vinculada como sujeto procesal para así garantizar el derecho de defensa.

3.3.7. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta la restricción de adquirir estos bienes baldíos a través de la usucapión, podría decirse que las sentencias proferidas por los jueces respecto de estos predios son ilegales, toda vez que la reglamentación de ello es previa a los fallos que se discuten a través de la tutela como accionante el Incoder, y en consecuencia, los pronunciamientos judiciales pierden su legalidad y su legitimidad.

3.3.8. Argumentó también que el principio de legalidad equivale a la traducción jurídica del principio democrático y se manifiesta más precisamente en la exigencia de *lex previa y scripta*. De esta forma, al garantizar el principio de legalidad se hacen efectivos los restantes elementos del debido proceso, entre ellos, la publicidad, la defensa y el derecho de contradicción. Desde esta perspectiva, la vigencia de la ley conlleva su eficacia jurídica, entendida como obligatoriedad y oponibilidad, en tanto hace referencia "*desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor*".

3.3.9. Recordó que los pronunciamientos de los jueces se deben sustentar en la aplicación de la ley, y no de manera caprichosa concediendo pertenencias a pesar de existir esa norma previa y escrita, esto es la Ley 160 de 1994, y las

demás normas que le sean concordantes; es así que al pronunciarse respecto de la posesión y reconocerla sobre un terreno baldío, el juez vulnera la norma constitucional que reza: *"Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial"*.

3.3.10. Consideró en consecuencia, que debe darse estricto cumplimiento a lo normado respecto de la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, y a lo expuesto en la sentencia T-488 de 2014 que obliga a declarar la nulidad de los procesos de pertenencia donde no haya sido vinculado el Incoder, además de hacer algunas exigencias a entidades vinculadas como la Superintendencia de Notariado y Registro, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. Primera instancia

Mediante Sentencia del 8 de febrero de 2016, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, tuteló el derecho fundamental al debido proceso invocado por el Incoder y declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda en el proceso de pertenencia núm. 2011-00016, promovido por Luis Alberto Camargo Salinas contra personas indeterminadas sobre el predio denominado "La Reserva II", tramitado ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, y dejó sin valor ni efecto la inscripción realizada ante Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal, respecto de la sentencia proferida en el citado asunto, a través de la cual se declaró la propiedad por el modo de la prescripción adquisitiva extraordinaria del inmueble que corresponde al Folios de Matricula Inmobiliaria núm. 470-109786.

De igual manera, ordenó que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, el Juez Segundo Civil del Circuito de Yopal cite al respectivo proceso de pertenencia al Incoder, a fin de que presente las pruebas del caso y allí se esclarezca si el predio objeto de pertenencia es baldío o no, debiendo la entidad estatal manifestar cuáles pruebas de las ya practicadas admite y cuáles solicita sean practicadas nuevamente.

4.2. Impugnación

4.2.1. Mediante escrito del 15 de febrero de 2016, el señor Luis Alberto Camargo Salinas, a través de apoderado judicial, adujo no compartir el fallo de primera instancia por considerar que con él se vulneran de manera franca y abierta los derechos fundamentales de igualdad, propiedad, posesión y debido proceso.

4.2.2. Adujo no entender cómo, existiendo actuaciones judiciales que debió agotar la parte accionante para el restablecimiento de su derecho haya utilizado la acción de tutela y que la misma le sea concedida sin siquiera haberla invocado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4.2.3. Refirió además que el Tribunal pasó por alto los requisitos de procedibilidad en el asunto de marras, en especial el de inmediatez y la obligación de alegar una vía de hecho para poder atacar, mediante al acción de tutela, una sentencia judicial.

4.3. Segunda instancia

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 20 de abril de 2016, revocó el fallo de primera instancia al encontrar que el Incoder contaba con otro mecanismo judicial para procurar la protección de los derechos que estima vulnerados, cual es el recurso extraordinario de revisión, por lo que negó las pretensiones de la acción de tutela objeto de estudio.

5. Pruebas

Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes:

- Actuaciones adelantadas en el proceso de pertenencia ante el Juzgado accionado (Cuaderno 2, folios 5 a 46).
- Fallo de Tutela de fecha 27 de septiembre de 2013, del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal (Cuaderno principal, folios 24 a 36 y cuaderno 2, folios 29 a 40).
- Folio de la matrícula inmobiliaria núm. 470-109786 (Cuaderno principal, folio 37).

- Estudio registral de la Superintendencia de Notariado y Registro del predio "La Reserva II" (Cuaderno principal, folios 38 a 40).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

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

2. Planteamiento del problema jurídico.

Conforme a lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si se vulneran los derechos al debido proceso y a la garantía constitucional de que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material, representada en la vigencia de los derechos inalienables, así como al acceso a la administración de justicia, al haberse adjudicado a un particular la propiedad de un inmueble del que podría presumirse la naturaleza de baldío, mediante la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Para resolver el problema jurídico planteado lo primero que hará la Sala es examinar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y actos administrativos, luego de lo cual analizará los siguientes tópicos: (i) el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, el principio de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial; (ii) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional; y (iii) el derecho al territorio de la población campesina. Con base en ello, resolverá el caso concreto.

3. Sustitución procesal de la Agencia Nacional de Tierras respecto al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

3.1. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) y el Capítulo II titulado "Transformación del Campo", dispuso la necesidad de contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tuviese presencia territorial, de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y lograra corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

Para garantizar el referido objetivo, el artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: (i) crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional

del sector descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo, así como para (ii) crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.

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 debía 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. Sobre el particular los artículos 2° y 3° del Decreto 2365 de 2015, establecen lo siguiente:

“Artículo 2°. Duración del proceso de liquidación. El proceso de liquidación del INCODER deberá concluir en un plazo de un año, contado a de la fecha vigencia del presente decreto, término que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional mediante decreto debidamente motivado. Vencido el término de liquidación señalado, terminará para todos los efectos la existencia jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación.

Artículo 3°, Prohibición para iniciar nuevas actividades. A partir de la publicación de este Decreto el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones, convenios y celebrar los contratos necesarios para su liquidación.

Así mismo, conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos agrarios, de titulación de baldíos, de adecuación de tierras y riego, gestión y desarrollo productivo, promoción, asuntos étnicos y ordenamiento productivo hasta tanto entren en operación la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual deberá ocurrir en un término no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la fecha de vigencia de este decreto”.

Así las cosas, bajo la nueva organización estatal, la Agencia Nacional de Tierras debe ser el directo responsables de la ejecución y continuación de las acciones que venía desplegado el Incoder (hoy en liquidación) para lograr el cumplimiento de lo consagrado en la sentencia T-488 de 2014. En este orden de

ideas, en caso de que a la fecha de notificación de la presente providencia la Agencia Nacional de Tierras ya esté en funcionamiento, deberá entenderse que las órdenes dictadas al Incoder en este fallo, se circunscriben específicamente a ella.

4. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia⁴.

4.1. Desde los primeros pronunciamientos de esta Corporación, se ha venido señalando que la acción de tutela procede excepcionalmente contra providencias judiciales cuando los derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública⁵. Esta posición se ha soportado en los artículos 2 y 86 de la Carta, los cuales reconocen su procedencia así como en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación de los Estados parte de proveer un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos.

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

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable (...) En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia” (Subrayado fuera del original).

⁴ La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta en la Sentencia T-488 de 2014, proferida por esta misma Sala de Revisión. Así como en las sentencias T-466 de 2012 y T-726 de 2012, entre otras.

⁵ T-006 de 1992, T-223 de 1992, T-413 de 1992, T-474 de 1992, entre otras. Recientemente la Sala Plena reiteró esta línea jurisprudencial en la sentencia SU-195 de 2012.

Sin embargo, es evidente un desarrollo jurisprudencial en este aspecto. En un comienzo, la Corte Constitucional recurrió al concepto de la “*vía de hecho*”, definida como la actuación judicial absolutamente caprichosa o carente de cualquier fundamento jurídico. Posteriormente, el precedente se rediseñó para dar paso a los “*criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales*” e incluyó aquellas situaciones en las que “*si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, sí se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales*”⁶.

Esta nueva aproximación fue recogida en la sentencia C-590 de 2005, mediante la cual la Corte explicó que el juez constitucional debe comenzar por verificar las condiciones generales de procedencia, entendidas como “*aquellas cuya ocurrencia habilita al juez de tutela para adentrarse en el contenido de la providencia judicial que se impugna*”⁷. Tales requisitos genéricos son:

*“(i) si la problemática tiene relevancia constitucional; (ii) si han sido agotados todos los recursos o medios –ordinarios o extraordinarios- de defensa de los derechos, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable o que los recursos sean ineficaces en las circunstancias particulares del peticionario; (iii) si se cumple el requisito de la inmediatez (es decir, si se solicita el amparo pasado un tiempo razonable desde el hecho que originó la violación); (iv) si se trata de irregularidades procesales, que ellas hubieran tenido incidencia en la decisión cuestionada, salvo que de suyo afecten gravemente los derechos fundamentales; (v) si el actor identifica debidamente los hechos que originaron la violación, así como los derechos vulnerados y si –de haber sido posible- lo mencionó oportunamente en las instancias del proceso ordinario o contencioso; (vi) si la providencia impugnada no es una sentencia de tutela”*⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, el juez de tutela podrá conceder el amparo solicitado si halla probada la ocurrencia de al menos una de las causales específicas de procedibilidad, que la Corte ha organizado de la siguiente forma⁹:

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

⁶ C-590 de 2005.

⁷ T-060 de 2012.

⁸ T-282 de 2009 y T-015 de 2012.

⁹ C-590 de 2005.

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

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

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales 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.”

4.2. De estas causales, resulta necesario para el caso *sub examine*, traer a colación la reiterada jurisprudencia en torno al defecto orgánico.

Al respecto, esta Corporación ha descrito el defecto orgánico como aquel que se configura cuando la autoridad responsable de emitir la providencia objeto de tutela no era el competente para conocer del asunto¹⁰. Así, en sentencia T-446 de 2007, señaló:

“Este criterio de procedibilidad se configura cuando la autoridad que dictó la providencia carecía, en forma absoluta, de competencia para

¹⁰ T-162 de 1998, T-1057 de 2002, T-359 de 2003, T-1293 de 2005, T-086 de 2007, T-009 de 2007, T-446 de 2007, T-1150 de 2008, T-743 de 2008, T-310 de 2009 y T-757 de 2009, entre otras.

conocer de un asunto. Así entonces, es necesario precisar que cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues no constituyen más que una violación al debido proceso”.

Igualmente, en la Sentencia T-929 de 2008 estableció que si se comprueba la incompetencia del funcionario judicial que emitió la providencia acusada, se configura un defecto orgánico que afecta el derecho al debido proceso, en tanto *“el grado de jurisdicción correspondiente a un juez, tiene por finalidad delimitar el campo de acción de la autoridad judicial para asegurar así el principio de seguridad jurídica que ‘representa un límite para la autoridad pública que administra justicia, en la medida en que las atribuciones que le son conferidas sólo las podrá ejercer en los términos que la Constitución y la ley establecen’¹¹”.*

En definitiva, la Corte ha concluido que *“la actuación judicial está enmarcada dentro de una competencia funcional y temporal, determinada, constitucional y legalmente, que de ser desbordada conlleva la configuración de un defecto orgánico, y por ende, el desconocimiento del derecho al debido proceso”¹².*

5. Derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, el principio de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial¹³.

5.1. El artículo 229 de la Constitución Política consagra el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Este derecho ha sido definido como *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”¹⁴.*

De igual forma, el artículo 228 de la Carta establece que la administración de justicia es función pública y se concreta en la independencia de sus decisiones, en la prevalencia del derecho sustancial y en su funcionamiento desconcentrado y autónomo. Según ha sido sostenido por la Corte, dichas características

¹¹ “Cfr. Sentencia T-1057 de 2002”.

¹² T-757 de 2009.

¹³ La base argumentativa y jurisprudencial expuesta en este capítulo hace parte de las sentencias C-666 de 1996, T-134 de 2004 y T-794 de 2011.

¹⁴ C-279 de 2013 y C-1083 de 2005.

“impiden que la garantía de su acceso se vea limitada a una perspectiva formal y, en contrario, obligan a que las controversias sometidas al estudio de la jurisdicción obtengan una decisión de fondo que otorgue certidumbre sobre la titularidad y el ejercicio de los derechos objeto de litigio”¹⁵.

Bajo esa línea, esta Corporación ha entendido que el acceso a la administración de justicia es un derecho directamente relacionado con la justicia como valor fundamental de la Constitución, que *“otorga a los individuos una garantía real y efectiva que busca asegurar la realización material de este, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión”¹⁶*. Al respecto ha sostenido lo siguiente:

“En este sentido, el derecho a acceder a la justicia contribuye de manera decidida a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado, tales como los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas¹⁷.

En este marco, la administración de justicia se convierte también en el medio a través del cual se asegura el acceso al servicio público de la administración de justicia, pues sin su previo reconocimiento, no podrían hacerse plenamente efectivas el conjunto de garantías sustanciales e instrumentales que han sido estatuidas para gobernar y desarrollar la actuación judicial¹⁸.

El fundamento del derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra especialmente en los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Constitución Política, así como también en los artículos 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”¹⁹.

5.2. Desde los primeros pronunciamientos de esta Corporación, se ha hecho referencia al principio de la justicia material sosteniendo que el mismo *“se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Por el contrario, exige una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria,*

¹⁵ T-134 de 2011.

¹⁶ C-279 de 2013.

¹⁷ C-426 de 2002 y C-1177 de 2005.

¹⁸ C-426 de 2002.

¹⁹ C-279 de 2013.

bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales”²⁰.

No obstante, este Tribunal también ha manifestado que tal principio no puede ser considerado como absoluto en cuanto a su aplicación para la determinación de una situación jurídica. En este sentido, ha mantenido que dicho supuesto es “*insostenible teóricamente e impracticable judicialmente*” dado que se estarían desconociendo las formalidades establecidas para el reconocimiento del derecho en beneficio de una consideración fáctica²¹.

La aplicación de este principio es de carácter obligatorio dentro de las actuaciones y decisiones de la Administración cuando define situaciones jurídicas, las cuales además de ajustarse al ordenamiento vigente y de ser proporcionales a los hechos que le sirven de causa o motivo, deben responder a la idea de la justicia material²². De igual forma, lo es en la función ejercida por los jueces en el análisis de los casos concretos, quienes dentro del estudio probatorio deben evitar incurrir en el exceso ritual manifiesto, en la inobservancia del material probatorio, y por el contrario han de sujetarse a los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación, como la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas²³.

5.3. En definitiva, tanto la actividad estatal como la función de administración de justicia están sometidas a la aplicación de los requisitos, formas y procedimientos establecidos para la demostración de los hechos que llevan al reconocimiento de los derechos reclamados. Sin embargo, en aras de la efectiva protección de las garantías fundamentales se deben ponderar tales requisitos con los demás principios que conforman el ordenamiento jurídico, para que sus decisiones no se basen únicamente en la observancia de la ritualidad sino en las condiciones específicas del afectado y las circunstancias particulares del caso concreto.

6. Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional. Reiteración Sentencia T-488 de 2014

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

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio,

²⁰ T-618 de 2013. T-429 de 1994.

²¹ T-618 de 2013. T-058 de 1995.

²² *Ibidem*.

²³ T-618 de 2013. T-1306 de 2001 y T-352 de 2012.

dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías²⁴. En efecto, el artículo 102 superior dispuso que: *“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”*.

Esta Corporación ha explicado que la Constitución consagró así no sólo el llamado *“dominio eminente”*, el cual se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, sino también la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte²⁵. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, así:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”²⁶. 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 comunidad²⁷.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”²⁸; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”²⁹, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”³⁰.

6.2. La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

²⁴ C-060 de 1993. Ver también C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

²⁵ C-595 de 1995

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

²⁷ C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

²⁸ C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

²⁹ C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

³⁰ C-255 de 2012.

6.2.1. Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882³¹, Ley 110 de 1912³² y Ley 160 de 1994³³) que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no incluyó en su artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.

De forma unánime, la Sala Plena declaró la exequibilidad de las mencionadas normas. Resaltó que en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad; a saber, el artículo 63 superior que textualmente reza: *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*. Explicó que dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos y por ello concluyó que *“no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación”*³⁴.

Aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confirió amplias atribuciones al legislador³⁵ para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para *“dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”*.

6.2.2. La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas,

³¹ "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.*"

³² "Artículo 61. *El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.*"

³³ "Artículo 65. *La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad.*

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa."

³⁴ C-595 de 1995.

³⁵ C-595 de 1995.

es la Ley 160 de 1994³⁶, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio(...)”
(subrayado fuera del original).

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

En esa medida, los baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad³⁷.

Ese mismo año, al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia sobre bienes imprescriptibles³⁸, la Corte (C-530 de 1996) avaló ese contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales

³⁶ Si bien posteriormente se profirió la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160, la Corte declaró inexecutable la primera por violación del derecho fundamental a la consulta previa. De este modo, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ver al respecto las sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010.

³⁷ C-097 de 1996.

³⁸ Código de Procedimiento Civil, artículo 407 numeral 4.

del Estado la prestación de los servicios públicos, resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales, los cuales están destinados para este fin. Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales sí procede la prescripción adquisitiva, por cuanto *“quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares”*.

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

Al respecto, la jurisprudencia resaltó que el artículo 64 Superior *“implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural”*³⁹. Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es *“permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”*⁴⁰, situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar *“las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”*⁴¹.

Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como principios fundantes del Estado Social de Derecho⁴², conllevan a impulsar la función social de la propiedad⁴³, promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos⁴⁴. Adicionalmente, la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva⁴⁵, *“adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”*⁴⁶.

³⁹ C-644 de 2012.

⁴⁰ C-595 de 1995.

⁴¹ C-006 de 2002.

⁴² Constitución Política, preámbulo, artículo 1°.

⁴³ Constitución Política, art. 58.

⁴⁴ C-595 de 1995.

⁴⁵ Constitución Política, art. 13.

⁴⁶ C-255 de 2012.

El carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos y prohibiciones en torno a su asignación, tales como: realizar una explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables⁴⁷; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)⁴⁸; no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales⁴⁹ ni ser propietario de otro bien rural⁵⁰.

De igual manera, cuando la visión de la política agraria se aparta de su objetivo primordial, relegando los campesinos a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica, tal y como ocurrió con los *proyectos de desarrollo agropecuario o forestal* impulsados por la Ley 1450 de 2011, es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados⁵¹.

Lo dicho hasta el momento no implica que la dignificación del trabajador agrario deba realizarse a costa del interés general y el desarrollo del país. Por el contrario, el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuye por esa vía al mejoramiento de toda la sociedad⁵². Propósito que la Ley 160 de

⁴⁷ Ley 160 de 1994, art. 65 y 69.

⁴⁸ *Ibíd.*, art. 66.

⁴⁹ *Ibíd.*, art. 71.

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 72.

⁵¹ Ver Sentencia C-644 de 2012 que declaró inexecutable los macroproyectos dispuestos en el Plan de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011): “*La posibilidad de venta otorgada al campesino adjudicatario de baldío o subsidiado por el Estado en cualquier tiempo y de que los particulares puedan acumular la propiedad inicialmente destinada al trabajador de la tierra sin ningún límite, conduce a la literal pérdida del derecho social configurado por el legislador en el año 1994, a cambio de un derecho de crédito en el caso de “aporte” o de un derecho a una mínima retribución que seguramente no redundara en un mejor nivel de vida al campesino vendedor. La ley en estudio crea un nuevo modelo agrario y de distribución de baldíos en el cual se extrañan medidas que concreten mejoras en favor del campesino. Por lo pronto la norma en estudio arrebató conquistas y, a cambio no asegura al campesino calidad de vida, no reafirma sus lazos con la tierra, no se compromete con los antes destinatarios de la reforma agraria sino que los deja al garete privados de condiciones que les permita mantener su forma de vida rural*”.

⁵² C-595 de 1995. En igual sentido, el PNUD sostuvo que la actual política agraria de Colombia que propicia la concentración inequitativa de la tierra se erige como un obstáculo para el desarrollo humano:

“*Existen varias razones para que la estructura agraria en Colombia se haya convertido en un obstáculo al desarrollo, entre ellas:*

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

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

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

1994 retoma al establecer que el primer objetivo de la reforma agraria es promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y la democracia participativa⁵³.

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

En la Sentencia T-488 de 2014, esta Sala hizo alusión a la defensa que de esa postura han hecho las otras Cortes. Al respecto, trajo a colación una decisión del Consejo de Estado, en la que estudió la legalidad de una resolución calendada el 14 de abril de 1987, mediante la cual el Incora estipuló que el inmueble rural denominado “La Familia” era un terreno baldío, pese a que anteriormente el Juez del Circuito de Riohacha había declarado la prescripción adquisitiva del predio en favor del actor. La Sección Tercera, en fallo del 30 de noviembre de 1995⁵⁴, esgrimió que la prohibición de usucapir bienes baldíos “ha sido una constante en el sistema jurídico colombiano” y en tal sentido una sentencia de pertenencia en sentido contrario no es oponible al Estado, ni siquiera en consideración al principio de cosa juzgada:

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

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

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

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

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

⁵³ Ley 160 de 1994, art. 1°.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

ordenaba la inscripción de la demanda en el registro, requisito que, en este caso, se omitió..., y, tercero, porque si bien es cierto la cosa juzgada merece la mayor ponderación, el mismo estatuto procesal civil en el artículo 332 consagra excepciones, como es el caso previsto en el citado artículo 407, numeral 4”.

De igual forma, se citó el fallo de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁵⁵, en la que reiteró la imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia. Al respecto, sostuvo que *“Su afectación, así no sea inmediata sino potencial al servicio público, debe excluirse de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular”*. Añadió lo siguiente:

“Por esa razón, esta Sala afirmó que “hoy en día, los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades de derecho público no pueden ganarse por el modo de la prescripción adquisitiva de dominio, no porque estén fuera del comercio o sean inalienables, como si ocurre con los de uso público, sino porque la norma citada (art. 407 del C. de P.C., se agrega) niega esa tutela jurídica, por ser ‘propiedad de las entidades de derecho público’, como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4°), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del Estado, que por negligencia de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilmo, a través de fraudulentos procesos de pertenencia” (sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, citada en el fallo de 31 de julio de 2002, exp. 5812)” (subrayado fuera del original).

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

7. Derecho al territorio de la población campesina

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

⁵⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.

a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental⁵⁶.

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

c. La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana.

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

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

7.4. Del mismo modo, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), han enfatizado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluye los servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. En concreto, el Pacto reconoce el

⁵⁶ Ver entre otras las sentencias T-760 de 2008 y C-288 de 2012.

derecho de toda persona a tener un nivel adecuado de vida, como a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia. Así mismo, consagra el derecho fundamental a la alimentación a todo ser humano estableciendo una serie de compromisos a cargo del Estado para garantizar la efectividad del mismo.

7.5. Así mismo, el artículo 64 está íntimamente relacionado con la protección de los derechos a la vivienda y al trabajo⁵⁷. La relación entre el acceso a la tierra como puente para la realización de otros derechos fundamentales de la población agraria⁵⁸ como el trabajo y la vivienda, se explica, por ejemplo, en la sentencia T-076 de 2011. Aunque en esta providencia el grupo tutelante estaba en una situación que agravaba su vulnerabilidad -el desplazamiento forzado-, sus consideraciones son pertinentes para evidenciar la conexión a la que se viene haciendo referencia, así:

“En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda...” (Subrayado de la Sala).

7.6. En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos

⁵⁷ “...4. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda. Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos”11. El presente informe confirma esa conclusión, al tiempo que toma como punto de partida el derecho a la alimentación. En él se describe el aumento de la demanda apremiante de tierras. Luego se examina el derecho de los usuarios de tierras a ser protegidos en lo relativo a su acceso actual a los recursos naturales, en particular a la tierra. También se aboga por que se asegure un acceso más equitativo a la tierra...” Naciones Unidas, Asamblea General A/65/281 del 11 de agosto de 2010: “El derecho a la alimentación”

⁵⁸ “...Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos...” C-644 de 2012.

de vida, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada⁵⁹, y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

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

“...ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer⁶⁰ y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad⁶¹...” (subraya fuera de texto).

⁵⁹ “...La ausencia de protección específica del territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura...” CORONADO DELGADO, Sergio, et. al “El derecho a la tierra y al territorio” CINEP, octubre de 2009.

⁶⁰ “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. El análisis realizado cubre 32.7 millones de hectáreas en 1985 y 51.3 millones en 1996, lo que equivale al 45% de la superficie continental total (114 millones de hectáreas). (FAJARDO, 2002). En 2001, de acuerdo con las cifras que reporta Fajardo (2002), los predios menores de 3 hectáreas, cubrían el 1.7% de la superficie del país reportada en el registro nacional y estaban en manos del 57,3% de los propietarios. Mientras tanto, los predios mayores de 500 hectáreas, que cubrían el 61.2% del territorio nacional registrado, estaban en manos del 0.4% de los propietarios. Por su parte los predios entre 100 y 500 hectáreas en el año 2000, cubrían el 14.6% del territorio y estaban en manos del 2.6% de los propietarios. Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos. Vid. FAJARDO M. D. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales – Universidad Nacional de Colombia, 2002. IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª Edición. Bogotá: IGAC, 2002. Citado por Luis Carlos Agudelo Patiño. ‘Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colombia’. En Revista nera, año 13, Nº. 16 – JANEIRO/JUNHO DE 2010 – ISSN: 1806-6755, pp. 81-95. Absalón Machado C. La Reforma Rural. Una deuda social y política. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pp. 120- 123, 135-139”

⁶¹ “Dice al respecto Albán: ‘Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de

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

(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros⁶²;

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

(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas⁶³. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger **la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.**

8. Caso concreto

8.1. Presentación del caso

los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003⁶². Lo precisa con los siguientes datos: **Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003:** Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010). Vid. Álvaro Albán. `Reforma y Contrarreforma Agraria` En Revista de Economía Institucional, vol. 13, n. ° 24, primer semestre/2011, pp. 327-356”

⁶² “...si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad...” Sentencia C-595 de 1995.

⁶³ *Ibidem*.

En el caso que se analiza el accionante solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado en el curso del proceso de pertenencia que se adelantó ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, en el que se dictó sentencia el 27 de septiembre de 2013, mediante la cual se declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de un bien inmueble que no contaba con antecedentes registrales, por lo que se presume que se trata de un bien baldío.

8.2. *Estudio de la procedencia de la acción de tutela*

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

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

8.2.1. *Relevancia constitucional del asunto.* El presente caso cumple con este requisito. En primer lugar, porque la discusión se circunscribe a la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a los principios de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial, con ocasión de la decisión proferida en instancia judicial respecto al decreto de la prescripción adquisitiva de dominio de un bien que se presume baldío, a favor de un particular.

En segundo lugar, por la disparidad de posiciones existentes entre los Jueces de la República al interpretar las normas referentes a las presunciones que deben imperar respecto de los bienes baldíos.

8.2.2. *Agotamiento de los recursos judiciales.* Referente al requisito de subsidiariedad, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia argumentó que “*el mecanismo idóneo y directo que tenía el Incoder para que su descontento hubiese sido estudiado por la jurisdicción ordinaria en su respectiva especialidad*” era el recurso extraordinario de revisión.

Sin embargo, la Sala pasó por alto que para la fecha en que fue adelantado y fallado el proceso de pertenencia, el ordenamiento procesal no contemplaba, como el actual, el deber de vincular al Incoder en ese tipo de actuaciones y que lo que se alega por parte del actor, no es una indebida notificación, sino el defecto orgánico y fáctico del que adolece la sentencia, debido a la falta de

competencia del juez para disponer sobre la adjudicación de un bien del que no se tiene certeza de ser privado, desconociendo el indicio de la ausencia de antecedentes registrales.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que las causales para alegar el recurso extraordinario de revisión son taxativas⁶⁴ y que ninguna de ellas hace referencia a la causa que motiva la presente acción de tutela, es claro que no existe otro mecanismo judicial idóneo para procurar la defensa de los derechos que el Incoder estima vulnerados, por lo que se desestima el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

8.2.3. *Principio de inmediatez.* Encuentra la Sala que el tiempo para examinar la inmediatez en la presentación de la acción de tutela, no puede ser contado desde la fecha en que fue proferida la sentencia cuya nulidad se procura, como lo pretende el interesado opositor⁶⁵, sino desde la fecha en que el accionante tuvo conocimiento de dicha decisión y de que la misma podría recaer sobre un bien baldío.

Así, se observa en el expediente que la impresión del folio de matrícula inmobiliaria⁶⁶ y el estudio registral efectuado por la Superintendencia de Notariado y Registro⁶⁷, remitidos al Incoder, fueron emitidos en el mes de septiembre de 2015 y la demanda constitucional fue interpuesta en el mes de enero de 2016; es decir, que transcurrieron alrededor de 4 meses desde la fecha en que el Incoder fue informado sobre la inscripción de una declaración judicial de pertenencia sobre un predio que carecía de antecedentes registrales y aquella en la que se presentó la tutela objeto de estudio, tiempo que se considera prudente por la Sala para haber dado inicio a la presente acción, máxime si se tiene en cuenta que mediante Sentencia T-488 de 2014, esta Corporación ordenó al Incoder que, conforme al informe que debía remitirle la Superintendencia de Notariado y Registro⁶⁸ adelantara los procedimientos de recuperación de baldíos a los que hubiera lugar.

Con todo, debe advertirse además que mal podría advertirse algún tipo de prescripción en la acción tendiente a la recuperación de bienes que se presumen baldíos, como quiera que contraría todo tipo de lógica considerar que, siendo dichos bienes sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, sí lo sea la acción judicial, en este caso constitucional, con la que se pretende

⁶⁴ Artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, norma vigente al momento de adelantarse y fallarse el proceso en el que fue proferida la sentencia atacada.

⁶⁵ Demandante en el proceso de cuya sentencia se pretende la nulidad alegada por el Incoder.

⁶⁶ Cuaderno principal, folio 23.

⁶⁷ Cuaderno principal, folios 38 a 40.

⁶⁸ En virtud del ordinal séptimo de la misma Sentencia T-488 de 2014.

regresar su titularidad en cabeza del Estado. En tal medida, mientras se establezca que un presunto bien baldío ha sido despojado del dominio estatal en favor de un particular, no habrá lugar a alegar el incumplimiento del requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que al prescribir un derecho que por naturaleza ostenta el carácter de imprescriptible, vulnera derechos de carácter público de forma continua.

8.2.4. *En caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales.* Este requisito no es aplicable al asunto bajo estudio ya que las anomalías que se alegan son de carácter sustantivo.

8.2.5. *Identificación de los hechos que generan la violación y que ellos hayan sido alegados en el proceso judicial, en caso de haber sido posible.* El accionante puso de presente en el escrito tutelar, la afectación de sus derechos ante la declaración de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, en favor de un particular, de un bien que se presume baldío.

8.2.6. *El fallo controvertido no es una sentencia de tutela.* Como se ha indicado, la providencia que se censura fue la culminación de un proceso de pertenencia.

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

8.2.7. *Defecto fáctico.*

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se encuentra que el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal omitió el deber que le asiste de ejercer sus potestades oficiosas para esclarecer los hechos o circunstancias que rodean las pretensiones de la demanda y sus implicaciones.

Aunado a lo anterior, siendo conocedor de que el bien objeto de litigio no contaba con folio de matrícula y, por ende, el inmueble carecía de dueño reconocido⁶⁹ y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción.

⁶⁹ El artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos y es así como prescribe: "*Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.*"

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal no solo omitió valorar pruebas sobre la situación jurídica del predio “La Reserva II” y desconoció las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes officiosos para la práctica de las pruebas conducentes que determinarían si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción.

En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de algunos vecinos y las observaciones de una inspección judicial para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión, pero al analizar si el bien era susceptible de prescripción, le bastó traer a colación algunas sentencias emitidas en torno a la presunción de que trata el artículo 2 de la Ley 200 de 1936, pero omitió llevar a cabo la interpretación armónica 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, desconociendo así que existe una presunción *iuris tantum* en relación con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado.

Así, encuentra la Sala que el juez no solo omitió la exigencia del certificado de tradición y libertad del inmueble, sino que, ante la ausencia del mismo, debió, como mínimo, solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio, presupuesto *sine qua non* para dar inicio al proceso de pertenencia, toda vez que de allí se deriva su competencia.

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

8.2.8. Defecto orgánico.

Como consecuencia del defecto analizado anteriormente, al haber omitido dilucidar la naturaleza jurídica del bien, incurrió en una falta de competencia para decidir sobre la adjudicación del mismo, como quiera que de tal claridad depende establecer cuál es la autoridad competente para disponer sobre la posible adjudicación del inmueble.

Nótese entonces, que al no estar acreditado que el bien objeto del proceso de pertenencia es un inmueble privado, el juez no cuenta con la competencia para conocer del asunto.

De esta manera, tal como se indicó anteriormente, en el asunto objeto de esta providencia se observa la falta de competencia del Juez Segundo Civil del Circuito de Yopal para disponer sobre la adjudicación de un terreno respecto del cual no existe claridad ni certeza de que se trate de un bien privado, lo que constituye un defecto orgánico que, en virtud a lo expuesto en el numeral 3.2. de las consideraciones de esta providencia, no solo resulta insaneable, sino que además vulnera abiertamente el derecho al debido proceso, por lo que habrá lugar a declarar violado este principio.

8.3. *Aclaraciones finales*

8.3.1. Teniendo en cuenta que, como quedó anotado, la presente acción de tutela es procedente y que ante los defectos fáctico y orgánico de la sentencia que es atacada por el actor, han sido vulnerados el derecho al debido proceso, e infringido el principio de justicia material, será del caso revocar la sentencia de segunda instancia proferida el 25 de abril de 2016 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar confirmar parcialmente el fallo emitido en primera instancia por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, en el sentido de tutelar el derecho al debido proceso invocado por el Incoder.

8.3.2. En consecuencia, y atendiendo a que a la fecha no se ha aclarado la naturaleza jurídica del bien denominado “La Reserva II”, lo que implica que tampoco se cuenta con la certeza de la competencia del juez civil del circuito para conocer de la demanda iniciada por el señor Luis Alberto Camargo Salinas, será del caso disponer la nulidad de todo lo actuado en el proceso radicado bajo el número 2011-0016 en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, incluyendo el auto admisorio de la demanda.

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

Y se dispondrá oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal, para que elimine la inscripción efectuada en el folio de matrícula inmobiliaria núm. 470-109786 en virtud de la sentencia anulada.

8.3.3. De igual manera, se ordenará al Incoder que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio -en el marco de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013- el proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión, término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser

suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Luis Alberto Camargo Salinas, al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal. En todo caso, el instituto acompañará al accionante del proceso de pertenencia y lo incluirá como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos siempre y cuando cumpla con los requisitos legales, sin que pueda, entre tanto, perturbar la presunta posesión que del bien ha venido ejerciendo el señor Camargo Salinas.

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

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo de segunda instancia emitido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 25 de abril de 2016. En su lugar, **CONFIRMAR PARCIALMENTE** el fallo emitido en primera instancia por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal el 8 de febrero de 2016, en el sentido de tutelar el derecho al debido proceso invocado por el Incoder.

SEGUNDO. DECLARAR la nulidad de todo lo actuado en el proceso radicado bajo el número 2011-0016 del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, incluyendo el auto admisorio de la demanda, por lo que el citado juez deberá valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo, entre otras, las consideraciones de esta providencia.

TERCERO. ORDENAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Yopal que elimine la inscripción realizada en el folio de matrícula del predio “La Reserva II”, la que se llevó a cabo en cumplimiento del fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal y anulado en esta providencia.

CUARTO. ORDENAR al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión⁷⁰, término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Luis Alberto Camargo Salinas, al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal. En todo caso, el instituto acompañará al accionante del proceso de pertenencia y lo incluirá como beneficiario del proceso de adjudicación del bien objeto del proceso de pertenencia cuya nulidad fue declarada en el ordinal segundo de este acápite resolutivo, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

Advertir al Incoder o quien haga sus veces que mientras surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión/ocupación que ha venido ejerciendo el señor Camargo Salinas sobre el bien inmueble denominado “La Reserva II”.

QUINTO. INSTAR al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, para que sea diligente en el trámite del proceso a que se refiere el ordinal anterior, de manera que su culminación no tome más de 18 meses.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

⁷⁰ Predio rural denominado “La Reserva II”, identificado actualmente con la matrícula inmobiliaria núm. 470-109786.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General