



Sentencia T-549/16

Referencia: expediente T-5.614.043

Acción de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania. Además, fueron vinculados Melecio de Jesús Alarcon Montaña, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

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

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

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en segunda instancia por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, en la acción de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania.

I. ANTECEDENTES.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) promovió acción de tutela en contra del Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania por estimar vulnerados los derechos a la legalidad, debido proceso, verdad del proceso, seguridad jurídica y justicia material, 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, debido a que el demandado incurrió en defectos de tipo factico y orgánico en el fallo proferido el 3 de agosto de 2015, en el marco del proceso ordinario de pertenencia agraria iniciado por Melecio de Jesús Alarcón Montaña.

Para sustentar la solicitud de amparo y la actuación procesal desarrollada, se relatan los siguientes:

1. Hechos relevantes¹.

1.1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), admitió demanda ordinaria de pertenencia de inmueble agrario, iniciada por Melecio de Jesús Alarcón contra personas indeterminadas en febrero del año 2015, con el fin de obtener la propiedad del predio denominado “*El Mortiño*”.

1.2. Por parte del Juzgado se llevó a cabo el emplazamiento de los demandados por corresponder a personas indeterminadas, habiéndose comprobado tal situación en el folio de matrícula inmobiliaria N° 095-89185 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso, documento en el que no figuraba ningún titular de derechos. Con tal emplazamiento se procedió a designar el curador ad litem el 15 de julio de 2015, quien no se opuso a las pretensiones y acompañó la diligencia de inspección judicial en la que se verificó la delimitación del predio y se recibieron testimonios de los vecinos que confirmaron el dicho del accionante, en cuanto a haber ejercido una posesión real y material de manera pública, pacífica e ininterrumpida, que supera los años exigidos por la normativa para la prescripción ordinaria adquisitiva de dominio.

1.3. En el estudio del caso en concreto, el Juzgado demandado dio por probado el requisito del tiempo necesario para que se dé la prescripción adquisitiva de dominio, determinó que el bien es susceptible de ser adquirido por usucapión y estimo que la posesión se ha ejercido de manera inequívoca, pública, pacífica e ininterrumpida. Con base en lo anterior, dictó fallo de primera instancia el 3 de agosto de 2015, por medio del cual declaró que el inmueble rural “*El Mortiño*”, ubicado en la Vereda de Daito del municipio de Aquitania (Boyacá), junto con sus mejoras, anexidades existentes, usos, costumbres y servidumbres legalmente constituidas, le pertenece al señor Melecio de Jesús Alarcón.

1.4. En razón de esto, ordenó al Registrador de Instrumentos Públicos y Privados de la Ciudad de Sogamoso abrir un nuevo folio de matrícula inmobiliaria al inmueble objeto de prescripción adquisitiva, así como

¹ La situación fáctica que expresa el accionante en la tutela serán complementados conforme a la documentación posterior que reposa en el expediente.

protocolizar y registrar en el folio la sentencia y los planos elaborados por el perito durante la diligencia de inspección judicial.

En cumplimiento de tal orden el Registrador determinó que no existía anotación previa alguna en tal folio y que, por tanto, se debía presumir que tal bien gozaba de la calidad de baldío, conforme a la Ley 160 de 1994. Visto esto, procedió, en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, a suspender el trámite del registro por el término de 30 días, comunicando tal decisión al Juzgado de instancia, la Dirección Territorial del Incoder, la Procuraduría Judicial y Agraria de Boyacá y la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

1.5. Enterado el Incoder del proceso, procedió a interponer acción de tutela contra la providencia expedida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), alegando la vulneración de los derechos mencionados y la configuración de los defectos fáctico y orgánico en el marco de la decisión tomada en favor del señor Alarcón.

1.6. A juicio del accionante, la sentencia realiza un estudio altamente deficiente de la naturaleza jurídica del predio, puesto que no observa que el predio carece de antecedentes registrales y de titulares inscritos, lo cual debió llevarlo a inferir que se trataba de un bien baldío de la Nación, cuya administración, cuidado y custodia correspondía al Incoder. Por tal motivo, encuentra que se desconoció que los baldíos no pueden ser adquiridos por la condición del tiempo y, en consecuencia, ha debido citar al proceso al Incoder para que, en su rol de administrador de dichos inmuebles, hiciera las declaraciones pertinentes sobre el caso puntual del terreno conocido como “*El Mortiño*”.

1.7. Argumentó el solicitante que, producto de esa errada interpretación, el juez dictó un fallo con el cual quebrantó la prohibición plasmada en la Ley de Desarrollo Rural, fundamentado en una errada motivación que ignora lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, que señaló que los bienes que no contaran con registros en la matrícula inmobiliaria debían entenderse como baldíos y que en los procesos que se buscara su pertenencia debía vincularse al Incoder. Estimó, por lo anterior, que se configuran dos defectos, uno fáctico, debido a que no atendió los hechos y pruebas que le hacían inferir que se trataba de un baldío que cuenta con la excepción de imprescriptibilidad y, uno orgánico, ya que la acción ordinaria de pertenencia no procede contra los inmuebles corporales que gozan de la condición de ser imprescriptibles y estos solo pueden ser adjudicados, en nombre del Estado, por el Incoder de acuerdo con el artículo 65² de la Ley 160 de 1994.

² La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. || Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. || La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio. || Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento

1.8. Solicita, entonces, el accionante, que se declare nulo de pleno derecho el proceso agrario de pertenencia adelantado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá) en favor del señor Alarcón y que se revoque la sentencia dictada por dicho juzgador el 3 de agosto de 2015.

2. Trámite procesal a partir de la acción de tutela

2.1. Mediante auto del 10 de noviembre de 2015 el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, atendiendo los artículos 37³ del Decreto Estatutario 2591 y 1-2⁴ del Decreto 1382 de 2000, según los cuales debe conocer de la acción el superior jerárquico, funcional y territorial del Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), remitió las diligencias a la oficina de reparto de los Juzgados Civiles del Circuito de Sogamoso para que tramitaran la tutela instaurada.

2.2. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso por auto del 23 de noviembre de 2015 avocó conocimiento y corrió traslado al demandado, para que se pronunciara sobre los hechos referidos en la acción instaurada. Igualmente, vinculó al proceso al señor Melecio de Jesús Alarcón y requirió al Incoder con el fin de que presentase una certificación que avalara la calidad de baldío del bien objeto del proceso de pertenencia.

2.3. Respuesta del juzgado demandado

2.3.1. Afirma el juzgado que no es cierto que se haya hecho un estudio deficiente sobre la naturaleza del bien, ya que el inmueble cumplía con las características necesarias para ser adjudicado por vía de prescripción ordinaria, de acuerdo con los artículos 2512⁵ y 2518⁶ del Código Civil.

racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento. || No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.

³ Primera instancia. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

⁴ Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas: (...) 2. Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado. Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el fiscal. (...) || **ARTICULO 2º**-Cuando en la localidad donde se presente la acción de tutela funcionen varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad de aquél en que, conforme al artículo anterior, resulte competente para conocer de la acción, la misma se someterá a reparto que se realizará el mismo día y a la mayor brevedad.

⁵ **Definición de prescripción.** La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. || Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.

⁶ **Prescripción adquisitiva.** Se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales. || Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados.

Igualmente, recuerda que no se demostró en ningún momento la calidad de baldío del bien y resalta que el hecho de que no existan titulares de derechos reales no supone que pueda llegar a tratarse de un baldío.

2.3.2. Argumenta que el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el artículo 2 de la Ley 4 de 1973, establece que los bienes que no cuentan con titular no son baldíos, sino que se debe presumir la propiedad privada de los fundos poseídos por particulares o explotados económicamente por estos. Por lo anterior, en el caso puntual, le asiste al señor Alarcón el beneficio derivado de tal presunción, que ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia⁷.

2.3.3. Manifiesta que no es cierto que no fuere competente para conocer del asunto, ya que cuenta con las facultades para tramitar y fallar el caso con base en las pruebas allegadas y recaudadas, que además demuestran que no existió falta de motivación en la medida que se hizo un estudio cuidadoso de las condiciones del predio y los elementos probatorios.

2.3.4. Solicita que se niegue el amparo al Incoder por no encontrarse vulnerado derecho alguno. Fundamenta tal petición en que la tutela procede cuando no existen medios ordinarios de defensa previstos en la ley, recordando que si el accionante considera que debió haber sido citado al proceso o que existieron irregularidades en el mismo, debió acudir al recurso extraordinario de revisión, tal y como lo establece la ley.

2.4. Respuesta del Incoder

2.4.1. Resalta que de acuerdo con la sentencia T-488 de 2014, el Incoder no cuenta con el inventario de bienes baldíos que le permita certificar cuáles ostentan tal calidad, por lo que se acude a presunciones de tipo legal sustentadas en las leyes 200 de 1936⁸, 160 de 1994⁹ y 1564 de 2012¹⁰.

2.4.2. Referencia que la propiedad privada se demuestra mediante la exhibición de un título expedido por el Estado, bien sea de carácter administrativo o civil, o con los títulos debidamente inscritos con anterioridad a la Ley 200 de 1936. Esto hace necesario revisar cada título antes de su evaluación, determinando que derechos pueden haber sobre estos y quiénes deben ser convocados dentro de un proceso, según el caso.

2.4.3. Asegura que hay una inoponibilidad de las sentencias para prescribir bienes baldíos debido a que al analizar la legislación y la jurisprudencia, existen expresas prohibiciones a la posibilidad de que se dé tal situación. Asimismo, porque estos bienes están reservados, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, para lograr los fines de la reforma social y agraria, y

⁷ Sentencia STC 1776 del 16 de Febrero de 2016.

⁸ Sobre régimen de tierras.

⁹ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

favorecer a los sujetos de especial protección, lo cual no se puede desconocer por motivos de explotación económica o el paso del tiempo.

2.4.4. Finalmente, rememora la normativa que ha regulado la imprescriptibilidad de los baldíos y concluye que de acuerdo con el artículo 167 del Código General del Proceso, esta en la carga de quien demanda en un proceso de pertenencia demostrar que el predio es de propiedad privada para hacer procedente su acción.

2.5. Primera instancia

2.5.1. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso, mediante sentencia del 7 de diciembre de 2015, negó la acción de tutela presentada. Entre las razones expuestas por el juez de instancia en su fallo están que *“respecto del requisito de subsidiariedad, encuentra el despacho, que no se cumple con el mismo, por cuanto en el presente caso, la entidad accionante INCODER, posee otro medio de defensa, a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales constitucionales invocados, entre ellos, la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión previsto en el art 379 del C.P.C. (...), en razón al incumplimiento de los presupuestos de ley, específicamente el de la competencia, ya que de ser verdad, la calidad de baldío, del predio objeto del proceso, la competencia radicaría en el INCODER y no en el despacho judicial accionado”*.

Igualmente, manifestó el juzgado que el hecho de no poseer titulares no puede llevar al Incoder a catalogarlo como baldío, sino que es a esta entidad a la que le corresponde desvirtuar la presunción de propiedad privada.

2.6. Impugnación del Incoder

2.6.1. El 10 de diciembre de 2015 el Incoder presentó impugnación dentro del término legal. Fundamenta el actor su apelación en diferentes motivos, entre ellos, que el Instituto nunca fue notificado para hacer parte del proceso de pertenencia, y, por ello, no tuvo la oportunidad de controvertir ninguna de las pruebas o derechos que se alegaron en el mismo. Recordó que en diversos fallos de tutela contra este tipo de providencias se ha dicho que el Incoder debe ser vinculado por tratarse de temas agrarios de su competencia, encontrando que se está desconociendo el precedente sobre la materia siendo esta una causal directa de la procedencia de la acción de amparo.

2.6.2. Nuevamente, el accionante se refirió a la oponibilidad de las sentencias judiciales de pertenencia frente a los baldíos nacionales, haciendo especial énfasis en la sentencia T-488 de 2015 que respalda que la adquisición de las tierras baldías se da por la ocupación y posterior adjudicación, previo cumplimiento de los requisitos de ley. Adicionalmente, reafirmó la existencia de un defecto orgánico en este tipo de situaciones, ante la falta de competencia que tienen los jueces para conocer estos asuntos que corresponden al instituto.

2.6.3. Refirió el Incoder que los baldíos rurales tienen un serie de fines y características, así como requisitos para ser adquiridos mediante procedimiento de adjudicación que es de su competencia, y que se encuentran en la Ley 160 de 1994. Asimismo, insistió en la manera de acreditar la propiedad privada y lo relativo a la demostración de la titularidad, así como las formas para probar tal manifestación.

2.6.4. Concluyó el actor que el núcleo central de sus alegaciones son el debido proceso y el derecho a la defensa, que fue coartado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá).

2.7. Actuaciones en segunda instancia

2.7.1. Mediante auto del 13 de enero de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo advirtió la existencia de una nulidad que obliga a invalidar lo actuado. Señaló que corresponde el juez revisar quienes podrían llegar a verse afectados con la acción propuesta o el fallo que se profiera. En ese sentido, ha debido el juez de primera instancia vincular a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y a la Superintendencia de Notariado y Registro, toda vez que el fallo a proferir podría tener alcances y efectos para estos.

El no haber integrado de forma correcta el contradictorio conlleva una flagrante violación al debido proceso y hace necesario que se vincule a estos sujetos, garantizándoles el derecho de defensa. Por ello, decidió el fallador de segunda instancia declarar nulo el fallo de primera instancia, manteniendo la validez de las pruebas decretadas.

2.8. Respuesta de los nuevos vinculados, reafirmación de la decisión inicial del juez de primera instancia e impugnación del fallo

2.8.1. Por auto del 19 de enero de 2016, el Juez Primero Civil del Circuito de Sogamoso vinculó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso y a la Superintendencia de Notariado y Registro.

2.8.2. La Oficina de Registro e Instrumentos Públicos se manifestó aclarando que no tiene responsabilidad sobre ninguna de las vulneraciones alegadas. Que desde tal entidad se evidenció que no había sido vinculado el Incoder en el proceso de pertenencia, en consecuencia expidieron la Resolución 151 de 2015 por medio de la cual se suspendió el trámite del registro a prevención, de acuerdo con el artículo 18¹¹ de la Ley 1579 de 2012.

¹¹ **Artículo 18. Suspensión del trámite de registro a prevención.** En los eventos en que al efectuarse la calificación de un documento proveniente de autoridad judicial o administrativa con funciones judiciales se encuentre que no se ajusta a derecho de acuerdo a la normatividad vigente, se suspenderá el trámite de registro y se informará al funcionario respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión. La suspensión del trámite se hará mediante acto administrativo motivado y por el término de treinta (30) días, a partir de la fecha de remisión de la comunicación, vencidos los cuales y sin haber tenido respuesta, se procederá a negar la inscripción con las justificaciones legales pertinentes. En el evento de recibir ratificación, se procederá a su registro dejando en la anotación la constancia pertinente.

Resaltó que sus actuaciones se han guiado por la instrucción administrativa conjunta N° 251¹² del 13 de Noviembre de 2014, expedida por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, en cumplimiento de lo establecido por la sentencia T-488 de 2014.

2.8.3. Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro contestó que la competencia de las oficinas de registro se resume en servir de medio de tradición y dar publicidad a los actos, limitándose a lo establecido en la Ley 1579¹³ de 2012. Posteriormente, recordó la naturaleza jurídica de los predios baldíos, haciendo énfasis en las diferentes sentencias que han dirimido controversias sobre la materia en favor de la competencia del Incoder, así como los antecedentes normativos que favorecen tal posición jurídica. Finalmente, solicitó que se aplique el precedente judicial de la sentencia T-488 de 2014.

2.8.4. El Juez Primero Civil del Circuito de Sogamoso expidió sentencia de primera instancia el día 28 de enero de 2016, en la cual reafirma la decisión tomada el 7 de diciembre de 2015, así como los considerandos ya expuestos. Ante tal situación, el accionante acude nuevamente a la impugnación ya presentada.

2.9. Decisión de segunda instancia

2.9.1. El 8 de febrero de 2016 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo avocó conocimiento de la impugnación, resolviendo esta última mediante sentencia del 4 de marzo de 2016.

2.9.2. En los considerandos del fallo, el Tribunal empieza por establecer una cuestión previa en la cual resalta la sentencia del 16 de Febrero de 2016 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en el cual se determina que las acciones del Incoder, con similares pretensiones, debían fracasar porque la entidad cuenta con otras herramientas judiciales como el recurso extraordinario de revisión.

2.9.3. Posteriormente, el Tribunal analiza la procedencia de la acción de la tutela y los requisitos especiales que surgen cuando se trata del amparo contra providencias, así como la atención especial que se debe dar a los diferentes tipos de defectos. Toma como referencia la sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, concluyendo la improcedencia de la acción constitucional frente a la omisión de la vinculación del Incoder en procesos de pertenencia para determinar si los predios pretendidos revisten la calidad de baldíos, rechazando la postura de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte por considerar que el nuevo análisis comporta mayores garantías frente a los derechos de las partes involucradas.

¹² Sentencias de declaración judicial de pertenencia sobre terrenos presuntamente baldíos y acciones a seguir. Cumplimiento sentencia T-488 de 9 de julio de 2014.

¹³ Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

En virtud de lo anterior, decide el Tribunal confirmar la sentencia de tutela impugnada.

3. Pruebas.

De las pruebas que obran en el expediente se destacan:

- Copia del acta de diligencia de inspección judicial hecha por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania el tres (3) de agosto de 2015, dentro del proceso ordinario de pertenencia de inmueble agrario iniciado por Melecio de Jesús Alarcón Montaña (Folios 1-5, Cuaderno 1).

- Copia de la sentencia del tres (3) de agosto de 2015, expedida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania dentro del proceso ordinario de pertenencia de inmueble agrario iniciado por Melecio de Jesús Alarcón Montaña, por la cual se concede la pretensión del demandante (Folios 6-14, Cuaderno 1).

- Copia de la Resolución N° 151 de 2015 del nueve (9) de octubre de 2015 expedida por el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Sogamoso, *“Por medio de la cual se suspende un trámite de registro a prevención del turno de radicación 2015-7207”* (Folios 15-16, Cuaderno 1).

- Copia de la Instrucción Administrativa Conjunta N° 251 y N° 13 del trece (13) de noviembre de 2013, proferida por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, de asunto *“SENTENCIAS DE DECLARACIÓN JUDICIAL DE PERTENENCIA SOBRE TERRENOS PRESUNTAMENTE BALDIOS Y ACCIONES A SEGUIR. CUMPLIMIENTO SENTENCIA T-488 DE 9 DE JULIO DE 2014”* (Folios 143-154, Cuaderno 1).

4. Pruebas decretadas por la Sala de Revisión.

4.1. Mediante auto del 10 de agosto de 2016, el Magistrado Ponente encontró necesario decretar la práctica de algunas pruebas, con el objeto de contar con mayores elementos de juicio para determinar la viabilidad de la solicitud de amparo, para lo que resolvió:

(i) Solicitar, al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), enviar copia integral del expediente N° 2015-00056, contentivo del proceso de pertenencia iniciado por Melecio de Jesús Alarcon Montaña en contra de personas indeterminadas.

(ii) Asimismo, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso, en cabeza del Registrador Seccional, informar si la suspensión de trámite de registro del documento N° 2015-7207 del 3 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania dentro del Proceso de Pertenencia N° 2015-00056, y tomada mediante la resolución N° 151 de 2015, continúa vigente.

(iii) Igualmente, en atención a lo dispuesto por el Auto 222 de 2016, dictado por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional en seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014, en el cual se identificaron una serie de problemáticas relativas al Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, se pidió al Incoder y a la Agencia Nacional de Tierras que informaran cuantos baldíos se han adjudicado a partir de la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994, ordenándoles brindar tal información en número de hectáreas y personas beneficiadas por dichas adjudicaciones. Teniendo en cuenta la orden proferida en el Auto 222 de 2016, se solicitó a estas entidades que le precisaran a la Corte cuáles son las herramientas para garantizar el proceso de titulación masiva que ordenada en la T-488 de 2014, con el objetivo de evitar mayores conflictos en el campo.

(iv) Además, se dispuso que la Secretaria General de la Corte pusiera en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, en su delegada de Asuntos de Restitución de Tierras, y de la Defensoría del Pueblo, en su delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, el presente asunto para que se pronunciaran sobre el caso en concreto y la procedencia de la acción de pertenencia y prescripción adquisitiva de terrenos baldíos del Estado. Igualmente, para que informaran acerca de la finalidad de los bienes baldíos y las obligaciones del Incoder.

(v) En el mismo sentido, se les solicitó concepto al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, al Observatorio al Proceso de Restitución de Tierras de la Corporación Excelencia en la Justicia - CEJ, a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES y al Observatorio del Proceso de Restitución de Tierras de la Universidad de los Andes.

4.2. A dichas solicitudes se respondió por parte de las instituciones y entidades en la siguiente forma:

4.2.1. **Luis Alberto León Mejía, Registrador Seccional de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso**, envía respuesta en la cual informa que la Resolución 151 de 2015, por medio de la cual se suspendió el trámite registral ordenado por la sentencia del tres (3) de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania dentro del proceso de pertenencia N° 2015-00056, no se encuentra vigente.

La Resolución perdió su fuerza ejecutoria una vez el despacho judicial, de conocimiento del proceso ordinario, ratificó su sentencia mediante auto del dieciséis (16) de marzo de 2016. *“Ante lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 de la ley 1579 de 2012, se procedió a su registro dejando la constancia respectiva”*.

Dicho auto, que se anexa a la respuesta enviada por la oficina de registro, comienza por pronunciarse sobre la resolución mencionada y el sustento de esta última en el artículo 65 de la ley 160 de 1994 que establece que los bienes baldíos solo pueden ser adquiridos a través del Incoder. Resalta la providencia

que, la parte actora del proceso ordinario de pertenencia demostró a cabalidad los requisitos para adquirir el dominio del bien por prescripción.

Asimismo, recordó que los bienes prescritos en el presente caso estaban en el comercio y que el Incoder, en respuesta al oficio que se le envió por el juzgado el 4 de noviembre de 2015, anotó que en los procesos de pertenencia la carga de la prueba recae sobre el demandante que, a juicio del despacho de Aquitania, efectivamente demostró la calidad de bien privado del inmueble a partir de la presunción existente en el artículo 2¹⁴ de la Ley 4 de 1973.

Finalmente resalta el juzgado, de acuerdo con lo establecido en el salvamento de voto de la sentencia T-488 de 2014, que es incompatible con los principios constitucionales que las autoridades administrativas puedan desconocer fallos judiciales. En consecuencia, se ratifica en su decisión de haber reconocido la propiedad del bien en cuestión a favor del accionante en el marco del proceso de pertenencia.

4.2.2. Andrés Felipe García Azuero, Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y de Tierras, considera pertinente realizar algunas consideraciones previas sobre la naturaleza jurídica de los bienes baldíos. Expone que estos, de acuerdo con el Código Civil¹⁵ y el Código Fiscal¹⁶ son bienes que le pertenecen a la Nación por carecer de otro dueño, que responden a la clasificación de bienes fiscales y cuyo uso, por tal motivo, no pertenece a la generalidad de los habitantes.

Adicionalmente, al estar bajo la titularidad de la Nación, esta puede administrarlos y adjudicarlos a favor de quienes cumplan con los requisitos previamente establecidos por el legislador, así como lo ha reconocido la jurisprudencia que les ha dado el carácter de adjudicables. Resalta el delegado que el régimen legal de los baldíos, a partir del Código Fiscal de 1912, instituye que estos no pueden ser adquiridos bajo la figura de la prescripción adquisitiva¹⁷.

¹⁴ “El artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, quedará así: Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo”.

¹⁵ Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. || Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. || Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Artículo 675. Bienes Baldíos. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.

¹⁶ Artículo 44. Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56.

¹⁷ Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.

Tal prohibición, se compagina con la finalidad constitucional de introducir una igualdad material en el campo, que garantice el acceso a los derechos de los grupos campesinos y étnicos¹⁸ marginados del acceso a la tierra. En tal sentido, la Constitución de 1991 replica la imprescriptibilidad de estos bienes¹⁹ y faculta al legislador a regular lo relativo a su adjudicación y recuperación²⁰. Resalta el interviniente que la Ley 160 de 1994 establece que los bienes baldíos solo pueden adquirirse mediante título otorgado por el Estado²¹, por lo que la posesión será una mera expectativa que no configurara efectos de carácter civil. Asimismo, el Código General del Proceso²², determina que sobre estos bienes no proceden los procesos de pertenencia y que, de presentarse, el juez debe rechazar la demanda de plano o terminar de forma anticipada la litis.

En consecuencia, la Defensoría recuerda que la adjudicación de baldíos tiene como fin garantizar condiciones materiales que contribuyan a la dignificación del campo y busca hacer real el acceso a la tierra de quienes no ostentan la propiedad de esta. Referencia distintas sentencias por medio de las cuales la Corte ha resaltado esta finalidad²³, haciendo énfasis en que el legislador debe tener tal prioridad en perspectiva a la hora de regular asuntos de carácter rural, partiendo de *“(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no sólo para asegurar el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses*

¹⁸Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

¹⁹Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

²⁰ Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

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

²¹ La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. || Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. || La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio. || Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento. || No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.

²² **Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...) 4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.

El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación.

²³ Sentencias C-644 de 2012, C-536 de 1997 y C-530 de 1996.

generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos”²⁴.

Aclara que la Ley 160 de 1994 fue expedida bajo estos postulados, inspirada en los nuevos preceptos constitucionales y buscando el acceso a la propiedad y mejora de las condiciones de la población campesina, denotando que tal norma creó un régimen especial de acceso a la propiedad que garantiza el acceso democrático a la tierra, elimina la concentración de la propiedad rural y determina un procedimiento especial en cabeza del Estado como único mecanismo válido y efectivo para constituir título traslativo de dominio de los bienes baldíos.

Considera que, en cuanto a la obligación del Incoder de contar con un inventario de baldíos y la presunción de bien público o privado que estos ostentan, hay dos interpretaciones vigentes en este momento. Por un lado, recuerda que la Corte Constitucional al analizar los artículos 63 y 150 constitucionales dejó claro que los baldíos son imprescriptibles, que los ocupantes de estos terrenos no adquieren la calidad de poseedores y que la facultad de entregar su titularidad esta únicamente en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, como entidad competente de este asunto.

Por otro lado, resalta que, la Corte Suprema en sentencia de tutela STC 1776 de 2016 se circunscribió a lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936²⁵, concluyendo que los predios explotados económicamente deben presumirse como privados y que corresponde a la entidad administradora de tales bienes demostrar que estos no han sido explotados. A diferencia de la Corte Constitucional, en cuya jurisprudencia ha prevalecido que aquellos bienes en cuyos registros no conste titular del derecho de dominio deben presumirse como baldíos.

Destaca el interviniente que el Estado no cuenta con un inventario de baldíos, situación que fortalece la interpretación de la Corte Suprema, que pone en cabeza de la Nación la carga de la prueba y libera al campesino de la obligación de demostrar la naturaleza jurídica del bien que ocupa. Sin embargo, *“en criterio de la Defensoría del Pueblo, deberá operar el criterio cronológico pues es el más plausible en defensa de lo público y del interés*

²⁴ Sentencia C-644 de 2012.

²⁵ **Artículo. 1.-** Modificado, Artículo. 2, L. 4 de 1973. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. || El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.

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

*general en aras de una hermenéutica que respete los postulados de un Estado Constitucional y democrático de derecho, donde la propiedad de la tierra cumple una función social y ecológica, que garantice su acceso progresivo a los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente, de tal forma que les permita vivir dignamente*²⁶.

En materia del caso concreto, el Delegado afirma que en cuanto al defecto fáctico, el juzgado centró su valoración en la inspección ocular y los testimonios de los colindantes, sin embargo no abordó en debida forma el análisis de la naturaleza jurídica del bien, pese a ser un elemento determinante en la procedencia del proceso de pertenencia, aún contando con indicios que indicaban que era baldío, como el hecho de que el folio de matrícula no registrara titular. El juzgado estableció que el inmueble en cuestión estaba dentro del comercio, sin hacer un análisis exhaustivo sobre la naturaleza del predio y sin vincular al Incoder, entidad administradora de los predios baldíos de la Nación y que debe ser incluida en el proceso como litisconsorte necesario, de acuerdo con el artículo 375 del Código General del Proceso²⁷.

En tal sentido, de acuerdo con la Defensoría, *“el Juzgado accionado habría contado con mayores elementos de juicio para definir la situación jurídica del predio objeto de la controversia, ya que en virtud del proceso de clarificación que habría podido adelantar el INCODER, hoy en liquidación, se hubiera determinado con mayor certeza si el predio ha salido del dominio de la Nación”*. En consecuencia, considera que se incurrió en un defecto fáctico.

Destaca en lo atinente al defecto sustantivo que las normas preconstitucionales, como la Ley 200 de 1936, deben observarse a la luz del principio de aplicación inmediata de la Carta. Con base en tal principio, a juicio del delegado, se deben entender como derogadas de forma tácita por inconstitucionalidad las disposiciones legales contrarias al espíritu de la Constitución. La presunción del artículo 1²⁸ de la mencionada ley, ignora el tratamiento especial y diferenciado de las tierras baldías, que nace en virtud de un favorecimiento a la población rural que se refleja, entre otras, en la imprescriptibilidad de tales inmuebles.

²⁶ Folio 53 (Reverso), Cuaderno 4.

²⁷ **Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...) 6. En el auto admisorio se ordenará, cuando fuere pertinente, la inscripción de la demanda. Igualmente se ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, en la forma establecida en el numeral siguiente. || En el caso de inmuebles, en el auto admisorio se ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones.

²⁸ Modificado, Artículo. 2, L. 4 de 1973. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. || El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.

Resalta que el juzgado falló de acuerdo con la Ley 200, ignorando las Ley 160 de 1994²⁹ y las Leyes 1561³⁰ y 1564³¹ de 2012, así como la Constitución misma, incurriendo así en un defecto de carácter sustantivo, al no haber integrado de forma sistemática todas las normas.

Finalmente, recuerda que en este caso existe también un desconocimiento del precedente judicial. La Corte, como órgano de cierre, se ha pronunciado en diversas sentencias sobre la imprescriptibilidad y finalidad de los bienes baldíos, y el juzgado de Aquitania se apartó de la jurisprudencia constitucional sin cumplir con una carga argumentativa mínima. Ello no hace nugatorio el acceso a la tierra para el señor Alarcón, quien puede acudir al procedimiento de adjudicación de baldíos contemplado en la Ley 160 y el Decreto 1071³² de 2015.

4.2.3. Rocio del Pilar Peña Huertas, Ricardo Daniel Álvarez Morales, María Mónica Parada Hernández y Luis Enrique Ruíz González, coordinadora e investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, afirman que la Constitución, así como los desarrollos legislativos y jurisprudenciales del país han buscado resaltar la importancia de los baldíos para el desarrollo rural del país y el acceso a la tierra de poblaciones vulnerables. Por estas finalidades, estos gozan de un régimen especial que implica restricciones, mecanismos de protección y potestades de administración y distribución en cabeza del Estado, particularmente del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, a quien le corresponde su adjudicación una vez cumplidos los requisitos de la Ley 160 de 1994.

Sin embargo, destacan los intervinientes que tal labor de administración se ha visto dificultada por la inexistencia de un catastro actualizado, que ha llevado a que los particulares puedan hacerse a tierras restringidas en el comercio. Ahora bien, a juicio del observatorio, cualquier indicio de presencia de un bien baldío debe llevar al Estado a ejercer su potestad administrativa y asegurar la destinación constitucional de estos predios, en especial aquella referida al acceso progresivo de la tierra por parte de las comunidades campesinas.

Observan que la presente acción de tutela tiene origen en la restricción de información para determinar cuáles bienes son baldíos, como lo diagnosticó la sentencia T-488 de 2014, al existir un déficit de información que persiste y que de superarse podría evitar litigios como el presente. La apertura de folios de matrícula a los baldíos conduciría a que los jueces rechacen de plano las demandas que busquen declarar la pertenencia de estos.

Ahora bien, el observatorio resalta que la inexistencia del inventario no justifica que los jueces disminuyan su exigencia a la hora de requerir al

²⁹ Sistema de Reforma Agraria.

³⁰ Formalización de la propiedad.

³¹ Código General del Proceso.

³² Decreto Único del Sector Agrario.

demandante la carga mínima de demostrar que el bien se encuentra en el comercio, *“esta exigencia no se puede entender cumplida mediante la aplicación aislada de la presunción contenida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, pues precisamente su aplicación aislada desconoce las demás presunciones que se encuentran en la misma Ley 200 de 1936 y las formas de acreditar la propiedad privada contenidas en la Ley 160 de 1994”*³³.

En ese sentido, se debe destacar que una labor rigurosa hubiera permitido advertir la ausencia de título originario o de una cadena de títulos traslativos de dominio.

Asimismo, surgen obligaciones para el juez en casos que presentan dudas sobre la calidad jurídica del bien objeto del proceso. En tal sentido, *“el juez tiene el deber de decretar en forma oficiosa las pruebas que considere cuando el caso ofrezca dudas sobre el carácter privado del inmueble, para establecer con un alto grado de certeza la naturaleza privada del bien que se pretende por prescripción (...) Todo lo anterior apuntando a que los procedimientos dirigidos a formalizar la propiedad al tiempo que dotan de acceso a la tierra se sujetan a restricciones y limitaciones tendientes a prevenir la concentración de la tierra y a distribuirla conforme a criterios de equidad”*³⁴.

Destacan los intervinientes que el presente caso pone en evidencia la tensión entre el derecho que le asiste a un ciudadano de acudir a la administración de justicia a reclamar el derecho a la propiedad y la protección al patrimonio público. Cada uno de estos intereses está debidamente protegido y es susceptible de ser garantizado en proceso judicial, sin perjuicio de que para este asunto tal debate solo se hizo evidente en sede de tutela. A juicio del Observatorio, *“se considera que la solución idónea para atender esta tensión es vincular a la agencia del Estado encargada de la titulación de baldíos (en este caso el INCODER) a este tipo de procesos para que, de conformidad con sus competencias, acredite si se está en presencia de un baldío o no”*³⁵. La participación del instituto dotará al fallo de mayor seguridad jurídica y contribuirá a que se dilucide la naturaleza jurídica del predio.

4.2.4. Gloria María Borrero Restrepo, Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), indica que el Observatorio al Proceso de Restitución de Tierras del CEJ hace seguimiento a las medidas de asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado, en el marco de la Ley 1448 de 2011, sin dejar de lado la aplicación del derecho agrario, que es inescindible en la implementación de la mencionada norma.

En tal sentido, respalda la posición tomada por la Corte en sentencia T-488 de 2014, en contravía de lo establecido por la Corte Suprema en febrero de 2016, debido a que, a juicio de la interviniente, *“no es viable el registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia de bienes inmuebles rurales*

³³ Folio 59 (Reverso), Cuaderno 4.

³⁴ Folio 60, Cuaderno 4.

³⁵ Folios 60 (Reverso) del Cuaderno 4.

que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y por tanto no tienen folio de matrícula inmobiliaria”³⁶.

Recuerda que en sentencia C-595 de 1995 la Corte de manera unánime declaró la exequibilidad de diferentes normas que consagraban la imprescriptibilidad de ciertos inmuebles, entre ellos los baldíos, decisión que se fundamentó en el artículo 3 de la Constitución Política. Asimismo, el Congreso tiene una facultad expresa para regular lo atinente a estos bienes, en el artículo 150-18, que le ha permitido expedir leyes como la 160 de 1994.

Esta última, en el artículo 65 contiene el procedimiento para adquirir el derecho de dominio sobre un bien baldío, siendo claro en que el título traslativo solo puede emanar de la autoridad competente en asuntos agrarios. Tal potestad se compagina con la prohibición que contempla el Código General del Proceso y que se encontraba en el Código de Procedimiento Civil, al establecer que el proceso de pertenencia no puede versar sobre bienes baldíos.

Finalmente, insiste en que para evitar estos problemas y lograr los objetivos de la política agraria es necesario que el Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, avance en el proceso de inventario de los bienes baldíos.

4.2.5. Carlos Alberto Chavarro, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Incoder en liquidación, interviene para remitir un informe sobre las adjudicaciones de bienes baldíos llevadas a cabo por el Estado entre 1900 y 2015. Adicionalmente, anexa copia del balance de gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio, en el cual se observa la política agraria institucional y su marco normativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión 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 Estatutario 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

Conforme a los antecedentes descritos, en el presente asunto la acción de tutela se presenta con el fin de revocar el fallo del 3 de agosto de 2015 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, el cual decretó la prescripción adquisitiva del dominio en favor del señor Melecio de Jesús Alarcón, respecto del predio denominado “*El Mortiño*” ubicado en la Vereda de Daito del Municipio de Aquitania (Boyacá). Alega el accionante que tal providencia vulneró sus derechos fundamentales al haber incurrido en los defectos fáctico y orgánico. Sin embargo, en razón de los conceptos allegados

³⁶ Folio 63 del Cuaderno 4.

al expediente, también se analizará la posible configuración de los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente.

Con base en los elementos fácticos descritos, encuentra la Sala que el problema jurídico a solucionar es si se vulneran los derechos de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica del Incoder, al haberse incurrido en un defecto fáctico y sustantivo al adjudicar a un particular, mediante proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la propiedad de un inmueble del que no se tiene la certeza de si su naturaleza es privado o baldío.

Para resolver el problema jurídico planteado lo primero que hará la Sala es examinar: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y actos administrativos; luego de lo cual analizará (ii) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional; (iii) el derecho al territorio de la población campesina; (iv) el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, el principio de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial; y (v) resolverá el caso concreto, analizando los defectos orgánico y fáctico, alegados por el accionante, y los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente de oficio.

3. Reglas jurisprudenciales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia³⁷.

3.1. Desde los primeros pronunciamientos de esta Corporación³⁸, 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 pública³⁹. Esta posición se ha soportado en los artículos 2⁴⁰ y 86⁴¹ de la Carta, los cuales reconocen su

³⁷ 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, T-726 de 2012, T-609 de 2014, T-718 de 2015 y T-228 de 2016, entre otras.

³⁸ T-006 de 1992, T-223 de 1992, T-413 de 1992, T-474 de 1992, entre otras.

³⁹ Recientemente la Sala Plena reiteró esta línea jurisprudencial en la sentencia SU-195 de 2012.

⁴⁰ Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. || Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

⁴¹ Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. || La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. || Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. || En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. || La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

procedencia, así como en el artículo 25⁴² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³, 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 Estatutario 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).

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, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales*”⁴⁴.

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*

⁴² **Protección Judicial** 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

⁴³ Ratificada por Colombia en la Ley 16 de 1972.

⁴⁴ C-590 de 2005.

ocurrencia habilita al juez de tutela para adentrarse en el contenido de la providencia judicial que se impugna”⁴⁵. 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”⁴⁶.

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 forma⁴⁷:

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

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

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

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

⁴⁵ T-060 de 2012.

⁴⁶ T-282 de 2009 y T-015 de 2012.

⁴⁷ C-590 de 2005.

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.”

1.1. De estas causales resulta necesario para el caso *sub examine* traer a colación la jurisprudencia en torno a los defectos fáctico, orgánico, sustantivo y al desconocimiento del precedente.

Específicamente sobre el defecto fáctico esta corporación ha señalado que se presenta cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se fundamentó el juez para resolver un caso es absolutamente inadecuado o insuficiente⁴⁸. En esa medida, el error valorativo del juez debe ser ostensible, flagrante, manifiesto y tener una incidencia directa en la decisión. Con ello, la Corte ha identificado las distintas manifestaciones del defecto fáctico⁴⁹:

“1. Defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas. Esta hipótesis se presenta cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido⁵⁰.

2. Defecto fáctico por la ausencia de valoración del acervo probatorio. Se presenta cuando el funcionario judicial, a pesar de que en el proceso existan elementos probatorios, omite considerarlos, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente⁵¹.

3. Defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio. Tal situación se advierte cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva⁵²”(subrayado fuera de texto).

1.2. Con respecto al defecto orgánico, esta Corporación lo ha descrito como aquel que se configura cuando la autoridad responsable de emitir la providencia

⁴⁸ Sentencia T-444 de 2013. *Cfr.* Sentencias T-143 de 2011 y T-567 de 1998.

⁴⁹ Sentencia T-138 de 2011.

⁵⁰ *Cfr.* Sentencia T-902 de 2005.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

objeto de tutela no era la competente para conocer del asunto⁵³. 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 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’⁵⁴”.*

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”⁵⁵.*

1.3. Sobre el defecto material o sustantivo este Tribunal ha señalado⁵⁶ que se presenta cuando *“la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”⁵⁷.* En la Sentencia SU-515 de 2013 fueron sintetizados los supuestos que pueden configurar este tipo de yerros, a saber:

“(i) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que: (a) no es pertinente⁵⁸, (b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada⁵⁹, (c) es inexistente⁶⁰, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución⁶¹, (e) o a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio como, por ejemplo, cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador⁶².

⁵³ 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.

⁵⁴ *“Cfr. Sentencia T-1057 de 2002”.*

⁵⁵ T-757 de 2009.

⁵⁶ Reiterado en la sentencia SU-769 de 2014.

⁵⁷ Sentencias T-792 de 2010, T-033 de 2010, T-743 de 2008, T-686 de 2007, T-657 de 2006, T-295 de 2005, T-043 de 2005, SU-159 de 2002, entre otras.

⁵⁸ Sentencia T-189 de 2005.

⁵⁹ Sentencia T-205 de 2004.

⁶⁰ Sentencia T-800 de 2006

⁶¹ Sentencia T-522 de 2001.

⁶² Sentencia SU.159 de 2002.

- (ii) *La interpretación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro de un margen razonable⁶³ o el funcionario judicial hace una aplicación inaceptable de la disposición, al adaptarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o de manera injustificada para los intereses legítimos de una de las partes⁶⁴; también, cuando se aplica una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable⁶⁵.*
- (iii) *No se tienen en cuenta sentencias con efectos erga omnes⁶⁶.*
- (iv) *La disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva⁶⁷ o claramente contraria a la Constitución⁶⁸.*
- (v) *Cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición⁶⁹.*
- (vi) *La decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso⁷⁰.*
- (vii) *El servidor judicial da insuficiente sustentación de una actuación⁷¹.*
- (viii) *Se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación⁷².*
- (ix) *Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso⁷³”.*

1.4. Por último, el desconocimiento del precedente se deriva de la aplicación directa de una regla que tiene su origen en la propia Carta Política (artículo 13), cuya infracción conduce a la vulneración de una norma de rango superior⁷⁴. Sobre el particular, en la sentencia T-1092 de 2007 esta Corporación decantó en qué circunstancias ocurre dicha causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales: *“La jurisprudencia de la Corte Constitucional puede ser desconocida de cuatro formas: (i) aplicando disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad; (ii) aplicando disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) contrariando la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y (iv) desconociendo el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela”.*

⁶³ Sentencias T-051 de 2009 y T-1101 de 2005.

⁶⁴ Sentencias T-462 de 2003, T-001 de 1999 y T-765 de 1998.

⁶⁵ Sentencias T-066 de 2009 y T-079 de 1993.

⁶⁶ Sentencias T-462 de 2003, T-842 de 2001 y T-814 de 1999.

⁶⁷ Sentencia T-018 de 2008.

⁶⁸ Sentencia T-086 de 2007.

⁶⁹ Sentencia T-231 de 1994.

⁷⁰ Sentencia T-807 de 2004.

⁷¹ Sentencias T-086 de 2007, T-1285 de 2005 y T-114 de 2002.

⁷² Sentencias T-292 de 2006, T-1285 de 2005, T-462 de 2003 y S-.640 de 1998.

⁷³ En la sentencia T-808 de 2007, se expuso que *“en cualquiera de estos casos debe estarse frente a un desconocimiento claro y ostensible de la normatividad aplicable al caso concreto, de manera que la desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial sea notoria y no tenga respaldo en el margen de autonomía e independencia que la Constitución le reconoce a los jueces (Art. 230 C.P.). Debe recordarse además, que el amparo constitucional en estos casos no puede tener por objeto lograr interpretaciones más favorables para quien tutela, sino exclusivamente, proteger los derechos fundamentales de quien queda sujeto a una providencia que se ha apartado de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico”.*

⁷⁴ Sentencia SU-556 de 2014.

En la sentencia SU-054 de 2015 la Sala Plena de la Corte reiteró que el precedente corresponde al conjunto de sentencias previas a *“la decisión donde se pretende su aplicación y que debe existir una semejanza de problemas jurídicos, cuestiones constitucionales, hechos del caso, normas juzgadas o puntos de derecho. En ausencia de uno de estos elementos, no puede predicarse la aplicación de un precedente”*⁷⁵.

Esta Corporación en la sentencia T-153 de 2015 concluyó que los jueces están en el deber de respetar y aplicar en situaciones análogas aquellas consideraciones jurídicas cierta y directamente relacionadas que emplearon los jueces de mayor jerarquía y los órganos de cierre para resolverlos, a menos que expresen razones serias y suficientes para apartarse y, *“en el supuesto de que se incumpla el deber precitado, la Corte ha reiterado recientemente que, cualquier decisión judicial que omita toda referencia al precedente vigente y que, por lo tanto, contiene una respuesta contraria a la que surgiría del precedente aplicable, es una decisión que, en principio, se muestra irrazonable e incurre en arbitrariedad, porque “carece de la debida justificación o comporta el desconocimiento de normas de mayor jerarquía, dentro de las cuales se encuentran los postulados constitucionales y las sentencias con efectos erga omnes de la Corte Constitucional, así como la doctrina probable adoptada por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado en su labor de unificación de la jurisprudencia constitucional”*⁷⁶.

Asimismo, esta Corporación de manera reiterada ha fijado los criterios que deben consultarse al momento de estudiar la causal de desconocimiento del precedente, así: *“i) Determinar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto y distinguir las reglas decisionales contenidas en los mismos. ii) Comprobar que el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales precedentes pues de no hacerlo incurriría en un desconocimiento del principio de igualdad. iii) Verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial bien sea por encontrar diferencias fácticas entre el precedente y el caso analizado, o por considerar que la decisión debería ser adoptada de otra manera para lograr una interpretación más armónica en relación con los principios constitucionales, y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro hómine”*⁷⁷.

De tal manera que cuando se alega el desconocimiento del precedente se debe verificar que los casos omitidos sean casos análogos y, además, se haya argumentado y probado una de las hipótesis reseñadas anteriormente.

⁷⁵ Según sentencia T-158 de 2006 el concepto de precedente *“implica que un caso pendiente de decisión debe ser fallado de conformidad con el(los) caso(s) del pasado, sólo (i) si los hechos relevantes que definen el caso pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan el caso del pasado, (ii) si la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente y (iii) si la regla jurisprudencial no ha sido cambiada o ha evolucionado en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación”*.

⁷⁶ Sentencia T-731 de 2006, reiterado en la Sentencia T-146 de 2014.

⁷⁷ Sentencias T-153 de 2015 y T-146 de 2014.

1.5. Con base en lo anterior, para el análisis de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que se trata de una posibilidad de carácter excepcional, sujeta al cumplimiento de los parámetros formales y materiales fijados por esta corporación. Además, deben encontrarse acreditados cada uno de los requisitos generales expuestos, que le permitan al juez de tutela realizar un examen constitucional de las decisiones judiciales puestas a su conocimiento. Asimismo, habrá de demostrarse la existencia de, por lo menos, una de las causales específicas o defectos enunciados.

2. Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional. Reiteración de la sentencias T-488 de 2014 y T-461 de 2016.

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

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías⁷⁸. 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 parte⁷⁹. 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”⁸⁰. 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 comunidad⁸¹.

(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

⁷⁸ C-060 de 1993. Ver también C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

⁷⁹ 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.

⁸¹ 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.

bienes”⁸²; 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”⁸³, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”⁸⁴.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico interno estos bienes gozan de ciertas características y prerrogativas que los diferencian de los bienes de carácter privado, entre estas la de ser inajenable, imprescriptibles e inembargables.

4.2. La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

4.2.1. Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882⁸⁵, Ley 110 de 1912⁸⁶ y Ley 160 de 1994⁸⁷) que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no había incluido en el artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, consideraba que el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.

De forma unánime la Sala Plena declaró la exequibilidad de las mencionadas normas. Resaltó que en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad a saber, el artículo 63 superior que textualmente reza: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Explicó que dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos y por ello concluyó que “no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación”⁸⁸.

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

⁸² C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

⁸³ 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.

⁸⁴ C-255 de 2012.

⁸⁵ "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."

⁸⁶ "Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción".

⁸⁷ "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".

⁸⁸ C-595 de 1995.

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 legislador⁸⁹ para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para “*dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías*”.

4.2.2. La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994⁹⁰, 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 propiedad⁹¹.

Ese mismo año, al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia

⁸⁹ C-595 de 1995.

⁹⁰ 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.

⁹¹ C-097 de 1996.

sobre bienes imprescriptibles⁹², la Corte a través de la sentencia C-530 de 1996 avaló dicho contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales del Estado la prestación de los servicios públicos, resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales los cuales están destinados para este fin. Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales sí procede la prescripción adquisitiva, por cuanto *“quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares”*.

4.2.3. El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto jurídico y especial que los regula que esta contenido en la Ley 160 de 1994⁹³, así como en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia sobre estos bienes y, finalmente, en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa de baldíos. Tales figuras jurídicas responden con precisión a los intereses generales y superlativos que subyacen sobre estos bienes³.

Al respecto, la jurisprudencia resaltó que el artículo 64 superior *“implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural”*⁹⁴. 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”*⁹⁵, 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”*⁹⁶.

Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como principios fundantes del Estado Social de Derecho⁹⁷, conllevan a impulsar la función social de la propiedad⁹⁸, promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos⁹⁹. Adicionalmente, la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva¹⁰⁰, *“adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”*¹⁰¹.

⁹² Código de Procedimiento Civil, artículo 407 numeral 4.

⁹³ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

⁹⁴ C-644 de 2012.

⁹⁵ C-595 de 1995.

⁹⁶ C-006 de 2002.

⁹⁷ Constitución Política, preámbulo, artículo 1°.

⁹⁸ Constitución Política, art. 58.

⁹⁹ C-595 de 1995.

¹⁰⁰ Constitución Política, art. 13.

¹⁰¹ 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 renovables¹⁰²; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)¹⁰³; no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales¹⁰⁴ ni ser propietario de otro bien rural¹⁰⁵.

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 marginados¹⁰⁶.

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 sociedad¹⁰⁷. Propósito que la Ley 160 de

¹⁰² Ley 160 de 1994, art. 65 y 69.

¹⁰³ *Ibidem*, art. 66.

¹⁰⁴ *Ibidem*, art. 71.

¹⁰⁵ *Ibidem*, art. 72.

¹⁰⁶ 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”.

¹⁰⁷ C-595 de 1995. En igual sentido, el PNUD sostuvo que la actual política agraria de Colombia que propicia la concentración inequitativa de la tierra se erige como un obstáculo para el desarrollo humano:

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

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

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

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

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

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

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

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 participativa¹⁰⁸.

4.2.4. 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 del 14 de abril de 1987, mediante la cual el Incora estipuló que el inmueble rural denominado “*La Familia*” era un terreno baldío, pese a que anteriormente el Juez del Circuito de Riohacha había declarado la prescripción adquisitiva del predio en favor del actor. La Sección Tercera, en fallo del 30 de noviembre de 1995¹⁰⁹, esgrimió que la prohibición de usucapir bienes baldíos “*ha sido una constante en el sistema jurídico colombiano*” y en tal sentido una sentencia de pertenencia no es oponible al Estado, ni siquiera en consideración al principio de cosa juzgada:

“Ahora bien, como el Tribunal aduce, como parte de su argumentación para revocar la resolución impugnada, que el Juez Promiscuo de Riohacha profirió sentencia de prescripción adquisitiva del dominio del predio La Familia en favor, del demandante Ángel Enrique Ortíz Peláez, la Sala advierte que esta sentencia, no es oponible a la Nación, por varias razones: primero, porque como ya se indicó, va en contravía, con toda la legislación que preceptúa que los bienes baldíos son imprescriptibles; segundo, porque el propio proceso de pertenencia, regulado por el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, ordenaba la inscripción de la demanda en el registro, requisito que, en este caso, se omitió..., y, tercero, porque si bien es cierto la cosa juzgada merece la mayor ponderación, el mismo estatuto procesal civil en el artículo 332 consagra excepciones, como es el caso previsto en el citado artículo 407, numeral 4”.

De igual forma, se citó el fallo de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia¹¹⁰, 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:

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

¹⁰⁸ Ley 160 de 1994, art. 1º.

¹⁰⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

¹¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.

“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.

4.3. Presunción de bien baldío.

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

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

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

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o

como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.

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

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

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

“Artículo 63. *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, **imprescriptibles** e inembargables” (Negrillas fuera de texto).*

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

Artículo 64. *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

Ahora bien, el constituyente consideró de tal importancia lo relativo a los bienes públicos, especialmente los baldíos, que reservó la regulación de estos al

Congreso de la República, dejando en manos del legislador la expedición de las normas sobre adjudicación y recuperación de tierras baldías:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción” (Negrilla por fuera del texto original).

4.3.5. Dicho lo anterior, podría indicarse que la Ley 200 es posterior al Código Civil y al Código Fiscal, sin embargo a la luz de nuestro actual texto constitucional y de forma posterior a la precitada ley, han sido expedidas otras

normas que reivindicaban la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad.

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

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

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

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

4.3.6. En consecuencia, el mismo sistema jurídico ha reconocido la existencia dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que pareciesen generar un conflicto normativo, pero que cuando se analizan de forma sistemática permiten entrever la interpretación adecuada ante la cual debe ceder nuestro sistema jurídico.

En tal sentido, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 no entran en contradicción directa con las referidas normas del Código Civil, el Código Fiscal, el Código General del Proceso, la Ley 160 de 1994 y la Constitución Nacional, ya que al leerse en conjunto se descubre que el conflicto entre estas es apenas aparente. Lo anterior, debido a que la presunción de bien privado se da

ante la explotación económica que realiza un poseedor, y, como se observó, en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera ocupación.

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

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

4.4. Oposición al registro ordenado mediante sentencia judicial.

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

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

Dicha labor, constituye un auténtico servicio¹¹¹ que demanda, de parte de los funcionarios que lo realizan, un comportamiento atento y vigilante hacia todas las actividades propias de su competencia. Dicha actividad se encuentra regulada en la Ley 1579 de 2012, *“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”*.

4.4.2. En esta medida, corresponde al funcionario realizar un examen del instrumento jurídico que se busca registrar, tendiente a comprobar si reúne las exigencias formales de ley para poder proceder con tal fin. Es por esta razón que uno de los principios fundamentales que sirve de base al sistema registral es el

¹¹¹ Ley 1579 de 2012, artículo 1.

de la legalidad, según el cual “[s]olo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción”¹¹².

El propósito del legislador al resaltar el rango de servicio público de la función registral¹¹³ y al establecer un concurso de méritos para el nombramiento de los Registradores de Instrumentos Públicos en propiedad¹¹⁴, así como el de diseñar un régimen de responsabilidades ante el proceder sin justa causa¹¹⁵, evidentemente no fue el de idear un simple estatuto sin ninguna clase de juicio o finalidad clara. Todo lo contrario, como responsable de la salvaguarda de la fe ciudadana y de la publicidad de los actos jurídicos ante la comunidad, el registrador ejerce un papel activo, calificando los documentos sometidos a registro y determinando su inscripción de acuerdo a la ley, y en el marco de su autonomía.

4.4.3. Resulta tan importante tal presupuesto que incluso la decisión de un juez de la República, formalmente válida, puede ser desatendida por el funcionario responsable cuando este advierte que la providencia trasgrede abiertamente un mandato constitucional o legal inequívoco, tal y como lo permite la Ley 1579:

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

En efecto, el principio de seguridad jurídica no se erige como una máxima absoluta, y debe ceder cuando la actuación cuestionada representa un posible desconocimiento de la ley; lo anterior, por cuanto el error, la negligencia o la arbitrariedad no crean derecho, mucho menos cuando tales vías de hecho vienen del mismo registrador¹¹⁶. La obediencia que se espera y demanda en un Estado Social y Democrático de Derecho, no debe ser irreflexiva e indiferente al

¹¹² Ley 1579 de 2012, artículo 3.

¹¹³ Ley 1579 de 2012, artículo 1.

¹¹⁴ Ley 1579 de 2012, Capítulo XXI.

¹¹⁵ Ley 1579 de 2012, Capítulo XXII.

¹¹⁶ En materia de registro el artículo 60 de la Ley 1579 de 2012 expresamente dispone: “*Recursos. Contra los actos de registro y los que niegan la inscripción proceden los recursos de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación, para ante el Director del Registro o del funcionario que haga sus veces. || Cuando una inscripción se efectúe con violación de una norma que la prohíbe o es manifiestamente ilegal, en virtud que el error cometido en el registro no crea derecho, para proceder a su corrección previa actuación administrativa, no es necesario solicitar la autorización expresa y escrita de quien bajo esta circunstancia accedió al registro*”.

contenido y resultados de una orden, sino que se espera de un funcionario que realice una debida evaluación y estudio de cada solicitud, y que haga uso de las atribuciones consagradas en el ordenamiento jurídico para oponerse cuando sea el caso.

La materialización de un orden justo, como el que propone la Constitución Política de 1991 en su preámbulo, requiere de ciudadanos pensantes y críticos capaces de entender sus derechos y deberes en comunidad, así como de velar por el interés general; sobre todo, cuando se trata de servidores públicos.

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

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

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

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

4.4.5. En conclusión, el registrador cuenta con una serie de potestades para hacer cumplir el orden justo, potestades que como se dijo están debidamente reconocidas en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de esta Corporación, por estar directamente relacionadas con la garantía de los fines constitucionales. Bajo ninguna circunstancia puede pensarse que los registradores actúan fuera de

la ley o en el marco de la comisión de una falta disciplinaria o penal cuando se oponen a realizar la inscripción de una sentencia judicial en un bien que consideran baldío. Lo anterior, siempre que actúen bajo la debida motivación y procedimiento que les exige la normativa constitucional, legal y administrativa.

5. Derecho al territorio de la población campesina¹¹⁷.

5.1. 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:

- a. El artículo 64 de la Constitución que obliga al Estado a promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios. Dicha norma se encuentra en el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales, de acuerdo con esta Corporación, tienen naturaleza de fundamentales en algunos casos¹¹⁸.
- b. Tal derecho, reconocido en el artículo 64 Constitucional, se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana del campesino, razón por la cual su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional mismo, leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

5.2. 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 espacio 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.

5.3. 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.

5.4. Del mismo modo, el numeral 1 del artículo 25¹¹⁹ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el numeral 1 del artículo 11¹²⁰

¹¹⁷ Se reseñan consideraciones expuestas en la sentencia T-461 de 2016.

¹¹⁸ Ver entre otras las sentencias T-760 de 2008 y C-288 de 2012.

¹¹⁹ 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

¹²⁰ 1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de

del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹²¹ de 1966, han enfatizado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluye los servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. En concreto, el Pacto reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel adecuado de vida, como a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia. Asimismo, 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.

5.5. En igual sentido, el artículo 64 está íntimamente relacionado con la protección de los derechos a la vivienda y al trabajo¹²². La relación entre el acceso a la tierra como puente para la realización de otros derechos fundamentales de la población agraria¹²³ como el trabajo y la vivienda, se explica, por ejemplo, en la sentencia T-076 de 2011. Aunque en esta última providencia el grupo accionante 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).

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

este derecho reconocido a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

¹²¹ Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

¹²² Tal y como se manifestó en Naciones Unidas en la Asamblea General A/65/281 del 11 de agosto de 2010 sobre “El derecho a la alimentación”, “...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...”

¹²³ Sobre tal relación se ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2012, en la que indicó, “...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...”

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 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 crecer¹²⁴ y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad¹²⁵...” (subraya fuera de texto).

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

¹²⁴ La sentencia C-644 de 2012 se apoya en cifras recolectadas por diferentes informes académicos y de entidades, cuyas competencias están relacionados con el tema de tierras, y que hacen visible el gran problema de concentración de la tierra en Colombia: “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, N°. 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”

¹²⁵ “Dice al respecto Albán: ‘Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003’. Lo precisa con los siguientes datos: **Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003:** Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010). Vid. Alvaro Albán. ‘Reforma y Contrarreforma Agraria’ En Revista de Economía Institucional, vol. 13, n. ° 24, primer semestre/2011, pp. 327-356”

(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de inmuebles a los pobladores rurales, bien sea mediante formas asociativas, su arrendamiento, la concesión de créditos a largo plazo, la creación de subsidios para la compra de tierra, o el desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros¹²⁶;

(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 éstas¹²⁷.

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.

6. Derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, el principio de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial¹²⁸.

6.1. 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”*¹²⁹.

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 *“impiden que la garantía de su acceso se vea limitada a una perspectiva formal y, en contrario, obligan a que las controversias sometidas*

¹²⁶ Así lo hizo saber la Corte en Sentencia C-595 de 1995, donde aclaro que *“...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...”*.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ La base argumentativa y jurisprudencial expuesta en este capítulo hace parte de las sentencias C-666 de 1996, T-134 de 2004, T-794 de 2011 y la T-461 de 2016.

¹²⁹ C-279 de 2013 y C-1083 de 2005.

*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”*¹³⁰.

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”*¹³¹. 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 públicas”*¹³².

*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 judicial”*¹³³.

*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”*¹³⁴.

6.2. 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, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales”*¹³⁵.

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

¹³⁰ T-134 de 2011.

¹³¹ C-279 de 2013.

¹³² C-426 de 2002 y C-1177 de 2005.

¹³³ C-426 de 2002.

¹³⁴ C-279 de 2013.

¹³⁵ T-618 de 2013. T-429 de 1994.

estarían desconociendo las formalidades establecidas para el reconocimiento del derecho en beneficio de una consideración fáctica¹³⁶.

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 material¹³⁷. 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 formas¹³⁸.

6.3. En conclusión, 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.

7. Caso en Concreto¹³⁹.

7.1. *Presentación del caso*

Conforme a los antecedentes descritos, en este asunto la acción de tutela se presenta con el fin de que se revoque el fallo del 3 de agosto de 2015 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, el cual decretó la prescripción adquisitiva del dominio en favor del señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, respecto del predio denominado “*El Mortiño*” ubicado en la vereda de Daito del municipio de Aquitania cuya extensión es de 6.189,91 mt².

Según la entidad accionante (Incofer hoy en liquidación) el referido fallo incurrió en distintas causales de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Principalmente por cuanto: (i) el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania debió identificar que el predio denominado “*El Mortiño*” al carecer de antecedentes registrales era baldío y (ii) se sustrajo de la propiedad del Estado el referido predio sin tener competencia para ello.

¹³⁶ T-618 de 2013. T-058 de 1995.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ T-618 de 2013. T-1306 de 2001 y T-352 de 2012.

¹³⁹ El análisis del caso en concreto se hará conforme se hizo en un caso similar de esta misma Sala, en la sentencia T-461 de 2016.

Tanto el Juzgado accionado como los jueces de tutela que conocieron del amparo consideran que: (i) la acción de tutela no es procedente para anular el proceso adelantado, (ii) no es claro que el predio denominado “*El Mortiño*” sea baldío, y en esa medida la carga de la prueba respecto de la naturaleza del bien recae en el Incoder y no en el prescribiente y (iii) que la sentencia STC del 16 de febrero de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia hace primar la presunción de bien privado contenida en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936.

7.2. *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:

7.2.1. *Relevancia constitucional del asunto.*

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

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

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

7.2.2. *Agotamiento de los recursos judiciales.*

Referente al requisito de subsidiariedad, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso, encontró que no se cumplía con este requisito, “(...)

por cuanto en el presente caso, la entidad accionante INCODER, posee otro medio de defensa, a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales constitucionales invocados, entre ellos, la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión previsto en el art 379 del C.P.C.”¹⁴⁰.

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

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

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

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

“ARTÍCULO 380. Causales. Son causales de revisión:

- 1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*
- 2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueren decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida.*
- 3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas.*
- 4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba.*
- 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida.*
- 6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente.*

¹⁴⁰ Folio 177 del Cuaderno 1.

7. *Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152, siempre que no haya saneado la nulidad.*

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, así como los antecedentes de la demanda de amparo interpuesta por el Incoder (hoy en liquidación), la causal contenida en el numeral 7° del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil¹⁴¹, sería la única que podría eventualmente ajustarse al caso bajo estudio. Sin embargo, se advierte que para la fecha en que fue adelantado y fallado el proceso de pertenencia, el ordenamiento procesal no contemplaba, como el actual¹⁴², el deber de vincular al Incoder en ese tipo de actuaciones, lo que implica que no podría alegarse una indebida notificación o la omisión de haber sido citado al proceso.

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

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

No obstante, ha de recordarse que las causales de procedencia del recurso de revisión, son las mismas en los dos códigos y que estas son taxativas¹⁴³ 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.

7.2.3. Principio de inmediatez.

¹⁴¹ Ordenamiento procesal vigente al momento de ser fallo el proceso de pertenencia.

¹⁴² Artículo 375 del Código General del Proceso.

¹⁴³ Artículo 380 del Código de Procedimiento Civil y artículo 355 del Código General del Proceso.

Encuentra la Sala que el tiempo para examinar la inmediatez en la presentación de la acción de tutela se debe analizar desde la fecha en que el accionante tuvo conocimiento de la decisión del juez ordinario y de que, tal disposición, podría recaer sobre un bien baldío.

Así, se observa en el expediente la suspensión del trámite de registro efectuada por el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Sogamoso¹⁴⁴, remitida al Incoder, fue emitida el 9 octubre de 2015 y la demanda constitucional fue interpuesta el 6 noviembre de 2015; es decir, que transcurrió menos de un mes desde la fecha en que el Incoder fue informado sobre la inscripción de una declaración judicial de pertenencia sobre un predio que carecía de propietario en su registro y aquella en la que se presentó la tutela objeto de estudio, tiempo que se considera razonable por la Sala para haber dado inicio a la presente acción, máxime si se tiene en cuenta que mediante sentencia T-488 de 2014 esta Corporación ordenó al Incoder que, conforme al informe que debía remitirle la Superintendencia de Notariado y Registro¹⁴⁵, adelantara los procedimientos de recuperación de baldíos a los que hubiera lugar.

Con todo, el requisito de inmediatez debe observarse con flexibilidad en estos casos ya que se busca la recuperación de bienes que son sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, por lo que procedencia de la acción que busca defenderlos debe analizarse a la luz de la naturaleza de estos.

7.2.4. 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.

7.2.5. 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.

7.2.6. 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

¹⁴⁴ Folios 15 y 16 del Cuaderno 1.

¹⁴⁵ En virtud del ordinal séptimo de la misma Sentencia T-488 de 2014, así como de la Instrucción Conjunta Número 13 expedida por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro.

providencias judiciales, específicamente los defectos fáctico y orgánico, como causales alegadas por el accionante.

7.2.7. Defecto fáctico.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se encuentra que el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania siendo conocedor de que el bien objeto de litigio no contaba con un dueño reconocido y registrado en su folio de matrícula¹⁴⁶ y no habiendo antecedentes registrales en el mismo, surgían elementos de juicio para pensar, razonablemente, que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no era susceptible de apropiación por prescripción.

Tal y como establecen las normas citadas en el acápite 4 de la presente sentencia, existen motivos suficientes para concluir que un bien que no cuenta con antecedentes de registro es un bien baldío, situación que el juez de conocimiento no analizó en ningún momento, tal y como se desprende de la sentencia por medio de la cual declaro la prescripción adquisitiva del bien en cuestión.

En consecuencia, el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania no solo omitió valorar pruebas sobre la situación jurídica del predio “*El Mortiño*” y desconoció las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes oficiosos para la práctica de pruebas conducentes que determinaran si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción.

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

En efecto, este último 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 con concluir que era un bien privado, sin traer a colación ningún razonamiento jurídico sobre el tema.

Ahora bien, al momento de contestar la presente acción de tutela el juez de Aquitania realiza todo un ejercicio argumentativo en el que trae a colación algunas sentencias emitidas en torno a la presunción de que trata el artículo 2 de la Ley 200 de 1936, así como el fallo del 16 de febrero de este año de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, pero lo hace en un escenario procesal que no es el correcto y que no suple la ausencia de valoración probatoria en el fallo aquí demandado.

¹⁴⁶ 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.*"

Aunado a lo anterior, en caso de no tener certeza de la calidad jurídica del inmueble objeto del proceso de pertenencia, omitió el deber que le asiste de ejercer sus potestades para esclarecer los hechos o circunstancias que rodean las pretensiones de la demanda y sus implicaciones, tal y como lo establece el Código de Procedimiento Civil.

Así, encuentra la Sala que el juez no solo omitió estudiar el certificado de tradición y libertad del inmueble, sino que omitió también solicitar pruebas de oficio que lo llevaran a determinar la calidad del predio con precisión, presupuesto *sine qua non* para dar inicio al proceso de pertenencia, toda vez que de la calidad del inmueble se deriva su competencia, tal y como aclara el numeral 4.3 de la parte considerativa.

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.

7.2.8. Defecto orgánico.

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

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

Debe recordarse que el Código General del Proceso, en el numeral 4 del artículo 375 es claro en establecer que el juez debe rechazar de plano la demanda de pertenencia que verse sobre un bien baldío o determinar la terminación anticipada del proceso, en caso de descubrir la naturaleza del inmueble en etapa avanzada del proceso. Lo anterior, debido a que la competencia para el reconocimiento del derecho de dominio, sobre un baldío, recae en el Incoder, tal y como lo determina el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, ya citado.

En todo caso, si tenía dudas sobre el carácter jurídico del bien debió vincular al Incoder y aclarar dicha situación, o decretar otras pruebas, como se mencionó en el acápite anterior, y no asumir la competencia del asunto, sin siquiera dar un espacio a la duda o el estudio del tema que aquí se desarrolla.

De esta manera, tal como se indicó anteriormente, en el asunto objeto de esta providencia se observa la falta de competencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania 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 3.3. 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.

7.2.9. Defecto Sustantivo

Tal y como se desprende de la sentencia que aquí se juzga, así como de las diferentes manifestaciones del juez de instancia en el marco del proceso de tutela, este pareciese haberse remitido a hacer un análisis exclusivo de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936.

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

Solo hasta el momento de pronunciarse sobre la tutela presentada por el Incoder¹⁴⁷ describe que su fallo se fundamentó en la aplicación de la presunción de bien privado que trae la norma del año 1936, así como en la revisión de los requisitos propios que tiene el artículo 2532¹⁴⁸ de Código Civil y el numeral 1 del artículo 48¹⁴⁹ de la Ley 160 de 1994. También, indicó que el registro del predio “El Mortiño” muestra que se encuentra titulado desde 1929 y que el accionante del proceso de pertenencia lleva más de 20 años ejerciendo una posesión en los términos exigidos por la ley.

Sin embargo, es claro que el registro que existe en la Oficina de Instrumentos Públicos muestra un predio que se encuentra debidamente inscrito, pero que nunca ha contado con un titular del derecho de dominio¹⁵⁰, situación que no suscitó ninguna clase de duda fáctica o sustantiva en el juez, como hasta ahora se ha visto.

En consecuencia, al no haberse generado tal duda en el juzgador este omitió por completo el estudio jurídico del asunto, y falló sin tener en cuenta

¹⁴⁷ Folios 46-53 del Cuaderno 1.

¹⁴⁸ Artículo 2532. Modificado por el art. 6, Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: El lapso de tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción, es de diez (10) años contra toda persona y no se suspende a favor de los enumerados en el artículo 2530.

¹⁴⁹ **Artículo 48.** De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria^{<1>}, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:

1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado. 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. Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

¹⁵⁰ Folios 39-40 del Cuaderno 4.

ninguna de las normas estudiadas en el acápite 4 del presente fallo. Por lo anterior, terminó por omitir una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y tomó una decisión sin aplicar las normas pertinentes para el caso, que posiblemente lo hubiesen llevado a dictar un fallo diferente, o por lo menos a vincular al Incoder al proceso de pertenencia.

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

Así las cosas, el yerro advertido por el registrador era evidente en tanto la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de un propietario registrado, por lo cual era razonable pensar que se trataba de un bien baldío, tal y como lo presumen el Código Fiscal y la Ley 160 de 1994. De igual manera, en la nota devolutiva se advirtió que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores sino una simple expectativa, de acuerdo al marco legal vigente. Dicha argumentación fue presentada oportunamente por el registrador en el acto administrativo mediante el cual se opuso inicialmente al registro y que puso sobre aviso al Incoder.

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

7.2.10. *Desconocimiento del precedente.*

En el caso *sub examine*, la indebida e insuficiente valoración probatoria efectuada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, que concluyó que el predio “*El Mortiño*” podía ser objeto de prescripción, resultó también en otros yerros judiciales.

En efecto, la sentencia proferida el 3 de agosto de 2015, desconoció la jurisprudencia pacífica y reiterada no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁵¹, sino de las otras altas Corporaciones de justicia¹⁵² que han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

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

¹⁵¹ Ver entre otras, C-595 de 1995, C-097 de 1996 y C-530 de 1996.

¹⁵² Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.

Es importante destacar que no es de recibo la justificación dada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo cuando afirma, en la segunda instancia de la tutela que se revisa, que la presunción de bien privado esta sostenida en el fallo del 16 de febrero de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior, debido a que en tal sentencia la Corte Suprema actuó como juez constitucional y desconoció abiertamente el precedente judicial del máximo Tribunal Constitucional y órgano de cierre, para efectos de la acción de amparo, como es la sentencia T-488 de 2014.

En tal sentencia, afirmó la Corte Suprema que:

5. Para esta Corporación las disquisiciones precedentes demuestran con suficiencia la inviabilidad de otorgar el amparo elevado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, apartándose así del precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014¹⁵³, que en una de sus Salas de revisión de tutelas, con salvamento de voto, en un caso de similar acontecer fáctico, equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por registrador de instrumentos públicos del inmueble reclamado “no figuraba persona alguna como titular de derechos reales”.

5.1. Las dos presunciones, ampliamente debatidas en esta motivación, previstas en los arts. 1 modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973, 2 y 3 de la Ley 200 de 1936, consistentes: la primera, en que “(...) presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica (...)” (art. 1) ; y la segunda, “(...) presum[ir] baldíos los predios rústicos no poseídos en [esa] forma (...)”, han sido desarrolladas por la doctrina de esta Corte, siguiendo las tesis de R. Von Ihering, en las sentencias siguientes: Cas. del 24 de julio de 1937, XLV, 329; Sent. S. de n. G., del 9 de marzo de 1939, XLVII, 798; Cas. del 18 de mayo de 1940, XLIX, 311. La del art. 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973: “(...) Se trata de una presunción a favor de los particulares y en contra de la Nación con que el art. 1 reformó la presunción tradicional de dominio establecida por los arts. 675 del

¹⁵³ “En este caso concreto, la Corte [Constitucional] encuentra que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) recibió reporte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo indicando que sobre el predio “El Lindanal” no figuraba persona alguna como titular de derechos reales. En este mismo sentido, el actor Gerardo Escobar Niño reconoció que la demanda se propuso contra personas indeterminadas. Pese a ello, el Juzgado promiscuo consideró que el bien objeto de la demanda es inmueble que “puede ser objeto de apropiación privada”.

“Así planteadas las cosas, careciendo de dueño reconocido el inmueble y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción (...)”

C.C. y 44 del C. F. (...)” (Sent. 22 de junio de 1956, LXXXVIII, 74; 31 de julio de 1962, XCIX, 172).

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

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

El Tribunal Superior debió analizar la sentencia T-488 de 2014 a la hora de juzgar el fallo del Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, sin olvidar que este último debió atender también a esa sentencia, así como a otros tantos fallos ya referenciados, que han sido manifiestos a la hora de proteger los bienes baldíos de la Nación e interpretar la presunción que los cobija.

7.3. Aclaraciones finales

7.3.1. Teniendo en cuenta que, como quedó anotado, la presente acción de tutela es procedente y que ante los defectos fáctico, orgánico, sustantivo y de desconocimiento del precedente, de la sentencia que es atacada por el actor, ha sido vulnerado el derecho al debido proceso, e infringidos los principios de justicia material e igualdad, será del caso revocar la sentencia de segunda instancia proferida el 4 de marzo de 2016 por la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y el fallo de primera instancia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso del 7 de diciembre de 2015 y, en su lugar, tutelar el derecho al debido proceso invocado por el Incoder.

7.3.2. En consecuencia, y atendiendo a que a la fecha no se ha aclarado la naturaleza jurídica del bien denominado “*El Mortiño*”, lo que implica que tampoco se cuenta con la certeza de la competencia del juez promiscuo para conocer de la demanda iniciada por el señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, será del caso disponer la nulidad de todo lo actuado en el proceso radicado bajo el número 2015-00056 en el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, 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 Sogamoso, para que elimine la inscripción efectuada en el folio de matrícula inmobiliaria núm. 145320, que se realizó en virtud de la sentencia anulada.

7.3.3. De igual manera, se ordenará al Incoder (hoy en liquidación) que dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio -en el marco de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013- al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión, término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso.

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

7.3.4. 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 proceso de clarificación, de manera que su culminación no tome más de 18 meses.

7.3.5. Asimismo, la Defensoría del Pueblo deberá acompañar al accionante del proceso de pertenencia y verificar que, el señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, sea incluido como beneficiario del proceso de adjudicación de

baldíos por parte del Incoder, siempre y cuando cumpla con los requisitos correspondiente y sin que el Incoder en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, pueda perturbar la presunta posesión que del bien ha venido ejerciendo el señor Alarcón Montaña.

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

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el los fallos de primera y segunda instancia emitidos por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso el 7 de diciembre de 2015 y la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo el 8 de febrero de 2016, respectivamente. En su lugar **TUTELAR** el derecho al debido proceso invocado por el Incoder en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras.

SEGUNDO. DECLARAR la nulidad de todo lo actuado en el proceso radicado bajo el número 2015-00056 del Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, 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 Sogamoso que elimine la inscripción realizada en el folio de matrícula del predio “*El Mortiño*”, que se llevó a cabo en cumplimiento del fallo proferido el 3 de agosto del 2015 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania y que es 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 discusión¹⁵⁴, 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 Melecio de Jesús Alarcón Montaña, al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso.

Advertir al Incoder (hoy en liquidación) o quien haga sus veces, que mientras surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión/ocupación que del bien ha venido ejerciendo el señor Alarcón Montaña sobre el bien inmueble denominado “*El Mortiño*”.

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

SÉPTIMO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que acompañe al accionante en el proceso de pertenencia y verifique que, el señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, sea incluido como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos por parte del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

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

NOVENO. 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

¹⁵⁴ Predio rural denominado “*El Mortiño*”, identificado actualmente con la matrícula inmobiliaria Núm. 145320.

Magistrado

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General