



Referencia: Expedientes T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221, acumulados.

Acciones de tutela formuladas por el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT-, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania, Boyacá, (T-5.658.066), el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba, Santander, (T-5.681.095), el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco, Boyacá, (T-5.692.672), el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita, Santander, (T-5.692.762), y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos, Meta, (T-5.696.221).

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela adoptados por:

1. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única-, el 17 de marzo de 2016, confirmatorio de la providencia dictada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso –Boyacá-, el 11 de febrero de 2016, que denegó el amparo solicitado dentro de la acción de tutela formulada por el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- (en adelante, Incoder), hoy Agencia

Nacional de Tierras –ANT-, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania – Boyacá- (T-5.658.066).

2. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil -Sala Civil Familia Laboral-, el 21 de abril de 2016, confirmatorio de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Socorro –Santander-, el 09 de marzo de 2016, que denegó la protección reclamada en el marco de la acción de tutela instaurada por el Incoder contra el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- (T-5.681.095).

3. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única-, el 28 de abril de 2016, que revocó el fallo concedido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río –Boyacá-, el 29 de febrero de 2016, para en su lugar, denegar por improcedente el amparo solicitado dentro de la acción de tutela promovida por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco –Boyacá- (T-5.692.672).

4. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga –Santander-, el 12 de abril de 2016, en única instancia, que declaró improcedente la acción de tutela formulada por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita –Santander- (T-5.692.762).

5. La Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil-, el 24 de febrero de 2017, que revocó la providencia denegatoria proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil-, el 02 de mayo de 2016, para en su lugar, conceder el amparo reclamado dentro de la tutela instaurada por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta- (T-5.696.221).

La Sala de Selección de Tutelas Número Ocho¹ de la Corte Constitucional, por Auto² del 11 de agosto de 2016, seleccionó el expediente T-5.658.066 para su revisión. De acuerdo con el sorteo realizado, la referida Sala de Selección lo repartió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, para que tramitara y proyectara la sentencia correspondiente.

Esa Sala de Selección de Tutelas, en Auto³ del 22 de agosto de 2016, seleccionó los expedientes T-5.681.095, T-5.692.672 y T-5.692.762 para su revisión y, por presentar unidad de materia, los acumuló entre sí y con el expediente T-5.658.066, para que fueren fallados en una sola sentencia.

La Sala de Selección de Tutelas en mención, por Auto⁴ del 30 de agosto de 2016, seleccionó el expediente T-5.696.221 para su revisión y, al presentar unidad de materia, lo acumuló con el expediente T-5.658.066, a fin de que fueren decididos en un solo fallo, a lo que en efecto se procede.

I. ANTECEDENTES

El Incoder formuló por separado acciones de tutela contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- (T-5.658.066), el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- (T-5.681.095), el Juzgado Promiscuo Municipal de

¹ Integrada por las Magistradas María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado.

² Visible a folios 3 a 18 del cuaderno de revisión respectivo.

³ Visible a folios 3 a 7, 4 a 8 y 3 a 7 de los cuadernos de revisión respectivos.

⁴ Visible a folios 3 a 8 del cuaderno de revisión respectivo.

Tasco –Boyacá- (T-5.692.672), el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita – Santander- (T-5.692.762), y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos -Meta- (T-5.696.221), el 29 de octubre 2015, el 18 de febrero 2016, el 15 de diciembre de 2015, el 17 de marzo de 2016 y el 18 de diciembre de 2015, respectivamente, por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Según el Incoder, la supuesta vulneración surge de las circunstancias conforme a las cuales las referidas autoridades judiciales presuntamente incurrieron en defectos fáctico, orgánico y sustantivo, al declarar en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales sobre los cuales se ejerció posesión material, pero que carecían de antecedentes registrales, por lo que, al parecer, gozaban de la presunción de ser bienes baldíos, cuya administración, custodia y adjudicación corresponde al Incoder.

Tabla 1. Expediente, accionante y autoridad judicial accionada

Expediente	Accionante	Autoridad judicial accionada
T-5.658.066	Incoder	Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá)
T-5.681.095	Incoder	Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander)
T-5.692.672	Incoder	Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá)
T-5.692.762	Incoder	Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander)
T-5.696.221	Incoder	Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos (Meta)

Hechos y pretensiones comunes a los expedientes T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221, acumulados⁵

1. El Incoder señala que el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander), el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos (Meta), admitieron demandas ordinarias de pertenencia radicadas bajo los N° 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00, 2013-0005 y 2012-00182-00, respectivamente, las cuales fueron formuladas por algunos ciudadanos en contra de personas indeterminadas, a fin de que se declarara a su favor la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos inmuebles rurales sobre los cuales han ejercido posesión.

2. Afirma que, durante dichos procesos, las referidas autoridades judiciales adelantaron juicios de valor equívocos por cuanto el estudio que realizaron acerca de la naturaleza jurídica de los predios fue deficiente, en tanto inobservaron que los

⁵ En atención a que en los cinco escritos de tutela se narran hechos y formulan pretensiones idénticas, para mejor proveer e ilustración, se hará un compendio de los mismos a fin de establecer una situación fáctica común para los asuntos acumulados. Seguidamente, se continuará con el desarrollo de los demás aspectos relacionados con los antecedentes, para lo cual, se abordarán de manera independiente cada uno de los expedientes acumulados.

mismos carecían de antecedentes registrales, frente a lo cual, pudieron haber inferido que se trataban de bienes baldíos, cuya administración, custodia y adjudicación corresponde al Incoder.

3. Indica que al no verificarse los elementos que determinan la naturaleza jurídica de los inmuebles, se tramitaron procesos ajenos a *“la condición de tiempo como forma de adquirir dominio, verbigracia, los bienes baldíos de la Nación”*⁶ (sic).

4. Agrega que, teniendo en cuenta la naturaleza baldía de los predios, se omitió su vinculación a fin de que desempeñara su rol como administrador y adjudicatario de los mismos. En otras palabras, para que, si fuere del caso, advirtiera aspectos como: (i) imprescriptibilidad; (ii) si se encuentran ubicados en áreas de resguardos indígenas o propiedad colectiva; y/o (iii) si están sometidos a procedimientos administrativos agrarios de titulación, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras y/o registro único de predios y territorios abandonados.

5. Sostiene que producto de esa errada interpretación, mediante sentencias proferidas en única instancia el 25 de junio, 11 de noviembre, 23 de abril y 14 de abril de 2015 y el 28 de enero de 2014, respectivamente, los operadores judiciales accionados declararon la pertenencia de los inmuebles en favor de los demandantes en cada caso.

6. Alega que los Juzgados demandados incurrieron en tres causales específicas para la procedencia de tutela contra providencia judicial: (i) defecto fáctico, (ii) defecto orgánico y (iii) defecto sustantivo, con fundamento en las razones que a continuación se exponen:

(i) Defecto fáctico, toda vez que *“no se consideró el indicio que revelaba que el bien no presentaba inscripción de ninguna persona como titular de derechos reales sobre el predio o carecía de titulares inscritos y sus falsas tradiciones como elemento verosímil que podría inferir que el predio corresponde a un bien baldío”*. En esa medida, *“no se ha establecido con certeza la naturaleza del bien objeto de litigio, si era de propiedad de una entidad pública o de un particular, presupuesto indispensable para desvirtuar la excepción de imprescriptibilidad de los bienes de propiedad de las entidades públicas y que daría lugar a la declaratoria de pertenencia, de ahí que hasta que no se desvirtúe, tal como sucedió, la presunción legal de la propiedad opera a favor del Estado y no del particular”*⁷.

Los Despachos accionados omitieron el ordenamiento jurídico, pues pasaron por alto la obligatoriedad de decretar y valorar las pruebas que *“concurren al proceso e inclusive vincular a una autoridad legítima de los asuntos de la tierra en Colombia como el Incoder, de manera que suministre los suficientes elementos de juicio para orientar el proceso por las sendas de la verdad”*⁸.

(ii) Defecto orgánico, por cuanto desempeñaron funciones que el ordenamiento jurídico no les ha conferido, es decir, infringieron la normatividad que establece que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título

⁶ Folios 3, 1, 43, 1 y 2 de los cuadernos iniciales respectivos.

⁷ Folios 5, 3, 45, 3 y 5 ibídem.

⁸ Ibídem.

traslaticio de dominio otorgado por el Incoder. De ahí que sus actuaciones judiciales adolecen de nulidad absoluta por falta de competencia funcional.

(iii) Defecto sustantivo, ya que las autoridades censuradas desconocieron la prohibición establecida en los artículos 65 y 66 de la Ley 160 de 1994⁹, según la cual, las tierras Baldías de la Nación solo podrán ser tituladas por el Incoder en las correspondientes Unidades Agrícolas Familiares señaladas para cada región o municipio.

7. Manifiesta que tuvo conocimiento de las providencias judiciales cuestionadas de la siguiente manera:

7.1. Por un lado, con la expedición de las Resoluciones 137 del 18 de septiembre, 055 del 09 de diciembre y 002 del 10 de junio de 2015, mediante las cuales, las Registradurías Seccionales de Instrumentos Públicos de Sogamoso (Boyacá), Socorro (Santander) y Socha (Boyacá), respectivamente, suspendieron a prevención los trámites de apertura de folio de matrícula inmobiliaria para los inmuebles: “*El Mortiño o La Ramada*”, “*El Mortiño*”, “*El Portachuelo*” y “*Tapias o San Abria*”; “*El Madroño*”; y “*El Desaguadero*” y “*El Sosque*”, respectivamente, en respuesta a lo dispuesto en las sentencias que profirieron el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander) y el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), en el marco de los procesos declarativos de pertenencia radicados con los N° 2013-00073, 2014-00079-00 y 2014-00036-00, respectivamente.

7.2. Y por otro, con los Oficios del 11 de febrero de 2016 y 14 de julio de 2015, en los cuales, el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Málaga (Santander) y el Coordinador del Fondo para la Reparación de las Víctimas informaron acerca de unas presuntas irregularidades de orden registral de los predios: “*Olinda*” y “*El Agrado I*”, “*El Agrado II*” y “*El Agrado III*”, respectivamente, en atención a lo que se ordenó en las sentencias que profirieron el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos (Meta), dentro de los trámites de pertenencia N° 2013-0005 y 2012-00182-00, respectivamente.

8. Con base en los anteriores hechos, el Incoder solicita que: (i) se ampare el derecho fundamental al debido proceso; (ii) se declaren nulos de pleno derecho los procesos declarativos de pertenencia tramitados por los operadores judiciales accionados, cuyos radicados corresponden a 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00, 2013-0005 y 2012-00182-00, respectivamente; y (iii) se revoquen o dejen sin efecto las sentencias proferidas dentro de los referidos procesos ordinarios.

Tabla 2. Expediente, autoridad judicial accionada, proceso declarativo de pertenencia, fecha de la providencia judicial censurada y presunta causal específica de procedencia de tutela contra sentencia

Expediente	Autoridad judicial	Proceso	Fecha de la	Presunta causal
-------------------	---------------------------	----------------	--------------------	------------------------

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”.

	accionada	declarativo de pertenencia	providencia judicial censurada	específica de procedencia de tutela contra sentencia
T-5.658.066	Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá)	2013-00073	25 de junio de 2015	Defectos fáctico, orgánico y sustantivo
T-5.681.095	Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander)	2014-00079-00	11 de noviembre de 2015	Defectos fáctico, orgánico y sustantivo
T-5.692.672	Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá)	2014-00036-00	23 de abril de 2015	Defectos fáctico, orgánico y sustantivo
T-5.692.762	Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander)	2013-0005	14 de abril de 2015	Defectos fáctico, orgánico y sustantivo
T-5.696.221	Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos (Meta)	2012-00182-00	28 de enero de 2014	Defectos fáctico, orgánico y sustantivo

A. Expediente T-5.658.066¹⁰

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

Al escrito de tutela no se adjuntaron elementos de prueba.

Actuación procesal

1. Por auto¹¹ del 05 de noviembre de 2015, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá) admitió la acción de tutela y corrió traslado a la autoridad judicial accionada para que ejerciera su derecho de defensa. Al tiempo, vinculó a los ciudadanos María Gladys Rojas Aguirre, Edgar Castillo Flórez y Mirio Antonio Castillo Torres, en su calidad de demandantes dentro del proceso declarativo de pertenencia N° 2013-00073, para que ejercieran su derecho de contradicción.

2. Efectuadas las comunicaciones, solo el operador judicial demandado contestó¹² para solicitar que se negara la acción de tutela, al estimar, entre otras cosas, que no se encuentra vulnerado derecho fundamental alguno. En caso de considerarse lo contrario, señala que el Incoder cuenta con los mecanismos ordinarios para salvaguardar o recuperar bienes de uso público, como por ejemplo, el proceso de clarificación de la propiedad en donde puede aportar las pruebas que demuestren los supuestos de hecho con base en los cuales pretende obtener el amparo por esta vía.

¹⁰ Tutela instaurada por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá).

¹¹ Folio 15 del cuaderno inicial respectivo.

¹² Folios 28 a 35 ibídem.

3. En auto¹³ del 29 de enero de 2016, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso vinculó al trámite tutelar a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental de Boyacá para que se pronunciara al respecto. Lo anterior, debido a que dicha entidad también había sido vinculada al proceso ordinario de pertenencia¹⁴.

4. Mediante escrito¹⁵ del 08 de febrero de 2016, la Procuradora 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Boyacá pidió que se accediera al amparo solicitado y, en consecuencia, se deje sin efecto la providencia censurada. A su juicio, el Juzgado accionado incurrió en las tres causales específicas para la procedencia de tutela contra sentencia judicial alegadas por el Incoder, en los mismos términos expuestos por dicho instituto.

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso (Boyacá), en fallo¹⁶ del once (11) de febrero de dos mil dieciséis (2016), denegó la acción de tutela al concluir que *“es claro, que por el solo hecho de no poseer titulares de derechos reales, no pueden catalogarse los predios solicitados en prescripción como predios baldíos, sino que le corresponde a la entidad accionante INCODER, la carga de la prueba, es decir, demostrar la calidad de baldíos de los inmuebles solicitados en pertenencia y hasta el momento no lo ha hecho.”*

Impugnación

Dentro del término previsto, el Incoder presentó escrito¹⁷ de impugnación para poner de presente que el *a quo* no analizó la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, pese a que era evidente que esa entidad no fue convocada al proceso de pertenencia y, en esa medida, nunca pudo controvertir lo alegado por los demandantes en esa ocasión.

Sentencia de segunda instancia

En providencia¹⁸ del diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única- confirmó el fallo impugnado al aducir razones de improcedencia. Expuso que a pesar de que el Incoder contó con el recurso extraordinario de revisión para la salvaguarda de sus intereses, éste no hizo uso del mismo, lo cual da lugar a la improcedencia de la acción de tutela.

B. Expediente T-5.681.095¹⁹

¹³ Folio 96 ib..

¹⁴ Esta determinación se debió a las vicisitudes procesales que a continuación se sintetizan. Mediante fallo del 17 de noviembre de 2015, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso negó la acción de tutela. Inconforme, el Incoder impugnó esa decisión el 18 de noviembre de 2015. En providencia del 22 de enero de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única- decretó la nulidad de todo lo actuado a partir de la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2015, toda vez que no se había vinculado a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental de Boyacá, en su calidad de vinculado dentro del proceso declarativo de pertenencia.

¹⁵ Folios 111 a 116 del cuaderno inicial respectivo.

¹⁶ Folios 120 a 126 ibídem.

¹⁷ Folios 136 a 147 ib..

¹⁸ Folios 16 a 26 del cuaderno N° 4 respectivo.

¹⁹ Tutela promovida por el Incoder contra el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander).

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

1. Sentencia declaratoria de pertenencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander) el once (11) de noviembre de dos mil quince (2015) en el marco del proceso N° 2014-00079-00, la cual es objeto de censura en este trámite tutelar²⁰.

2. Resolución N° 055 del 09 de diciembre de 2015, con la cual el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Socorro (Santander) suspendió a prevención el trámite de apertura de folio de matrícula inmobiliaria para el inmueble denominado: “*El Madroño*”²¹.

Actuación procesal

1. Por auto²² del 25 de febrero de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Socorro (Santander) dispuso: (i) admitir la solicitud de amparo, (ii) correr traslado al juzgado demandado para que ejerciera su derecho de defensa y (iii) vincular a la Superintendencia de Notariado y Registro y a los ciudadanos Lelio Forero Tovar y Teresa Ardila Pinzón, estos últimos como parte demandante dentro del trámite de pertenencia N° 2014-00079-00, para que se pronunciaran al respecto.

2. A continuación se resumen las respuestas recibidas:

2.1. El 26 de febrero de 2016, la autoridad accionada señaló que el Incoder sí fue vinculado al proceso declarativo y que una vez fue notificado por aviso guardó silencio. Advirtió que “*no desconoce que en tratándose de inmuebles de naturaleza baldía, no procede su adquisición por la vía de la prescripción, como que no han salido del patrimonio del Estado (sic). Pero en el caso en estudio, no existe certeza sobre la condición de baldío del bien inmueble, sino solamente una presunción.*”

2.2. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro allegó escrito²³ de coadyuvancia en los términos expuestos en la acción de tutela, para solicitar que se aplique el precedente constitucional contenido en la sentencia T-488 de 2014, toda vez que a su juicio el asunto bajo estudio es similar al que se decidió en el referido fallo.

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia²⁴ del nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Socorro (Santander) denegó la protección solicitada al aducir simplemente razones de improcedencia.

Impugnación

El 14 de marzo de 2016, el Incoder impugnó²⁵ la decisión del *a quo* para insistir en la protección de su derecho fundamental que reclama, por cuanto “*no fue convocado,*

²⁰ Folios 12 a 24 del cuaderno inicial respectivo.

²¹ Folios 9 a 11 ibídem.

²² Folios 34 a 36 ib..

²³ Folios 185 a 196 ib..

²⁴ Folios 202 a 217 ib..

notificado, ni hizo parte de la actuación o proceso ordinario de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio para predicar de él una acción o una omisión procesal”.

Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil -Sala Civil Familia Laboral de Decisión-, en fallo²⁶ del veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016), confirmó la sentencia impugnada bajo los mismos argumentos de improcedencia.

C. Expediente T-5.692.672²⁷

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

1. Pronunciamiento²⁸ declaratorio de pertenencia efectuado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá) el veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015) dentro del proceso N° 2014-00036-00, decisión que se cuestiona en este asunto tutelar.
2. Resolución²⁹ N° 002 del 10 de junio de 2015, en la cual el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Socha (Boyacá) suspendió el trámite de registro a prevención de la sentencia anteriormente referida.

Actuación procesal

1. En auto³⁰ del 12 de enero de 2016, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río (Boyacá) admitió la acción de tutela y corrió traslado al accionado para que ejerciera su derecho de defensa. Al tiempo, vinculó a los ciudadanos Rodrigo, Carlos Julio, Blanca Zenaida, Evaristo y María Reina Mendivelso García, al igual que a Cristian Andrés Mendivelso Cañón, en su calidad de demandantes dentro del proceso declarativo de pertenencia N° 2014-00036-00, para que ejercieran su derecho de contradicción. Efectuadas las respectivas notificaciones, se emitieron las siguientes contestaciones.

1.1. El 15 de enero de 2016, el operador judicial accionado manifestó no haber vulnerado el derecho al debido proceso del Incoder con la decisión que adoptó en el asunto ordinario de pertenencia. Explicó que, contrario a lo expuesto por ese instituto, el análisis de la naturaleza jurídica de los inmuebles involucrados *“se hizo de forma juiciosa, concentrada y de conformidad con lo ordenado en la ley, respetando los derechos constitucionalmente protegidos”*³¹.

1.2. El 19 de enero de 2016, los ciudadanos Rodrigo, Blanca Zenaida, Evaristo y María Reina Mendivelso García, así como Cristian Andrés Mendivelso Cañón solicitaron que se deniegue el amparo reclamado y, en consecuencia, se ordene la correspondiente inscripción del fallo declarativo de pertenencia que se profirió en su

²⁵ Folios 228 a 241 ib..

²⁶ Folios 3 a 19 del cuaderno N° 2 respectivo.

²⁷ Tutela instaurada por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá).

²⁸ Folios 14 a 33 del cuaderno inicial respectivo.

²⁹ Folios 8 a 11 ibídem.

³⁰ Folios 57 y 58 ib..

³¹ Folios 63 a 66 ib..

favor. Manifestaron que no existe certeza de la naturaleza baldía de los predios que ocupan³².

2. Mediante auto³³ del 17 de febrero de 2016, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río (Boyacá) vinculó al trámite tutelar a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental de Boyacá, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Socha (Boyacá) y al Curador Ad-litem de las personas indeterminadas en el proceso de pertenencia, para que se pronunciaran al respecto³⁴.

2.1. El 19 de febrero de 2016, la Procuradora 2 Judicial II Agraria y Ambiental de Boyacá pidió que se protegiera el derecho invocado en la tutela y, por ende, se deje sin efecto el fallo cuestionado toda vez que adolece de defectos fáctico, orgánico y sustantivo.

2.2. El 22 de febrero de 2016, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro coadyuvó lo solicitado por el Incoder en el escrito de tutela. Insistió en que se aplique el precedente incorporado en la sentencia T-488 de 2014, pues a su parecer este caso también es similar al que se resolvió en la mencionada providencia.

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río (Boyacá), en pronunciamiento³⁵ del veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016), dispuso lo siguiente: (i) tutelar los derechos fundamentales “*a la legalidad, debido proceso y seguridad jurídica*” del Incoder, y (ii) dejar sin efecto la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá) el 23 de abril de 2015. En resumen, ese Despacho observó que al dictarse el fallo censurado se desconoció el precedente constitucional en la materia y se violó directamente la Constitución, ya que el Incoder no pudo ejercer su derecho de defensa y contradicción por no haber sido vinculado al proceso ordinario.

Impugnación

El 02 de marzo de 2016, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá) impugnó³⁶ la decisión para advertir que no desconoció derecho fundamental alguno dentro del proceso declarativo de pertenencia, por el contrario, a su parecer dicho trámite se “*desarrolló en forma legal en las etapas dispuestas, tal y como lo ordenaba el Art. 407 del C.P.C.*”.

³² Folios 68 a 73 ib..

³³ Folio 129 ib..

³⁴ Ello se produjo por lo siguiente: Mediante fallo del 21 de enero de 2016, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río (Boyacá) concedió el amparo pedido. Inconformes, el juzgado accionado y los ciudadanos involucrados impugnaron esa decisión. En providencia del 9 de febrero de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única- decretó la nulidad de todo lo actuado a partir de la sentencia del 21 de enero de 2016, por cuanto no se habían vinculado a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental de Boyacá, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Socha (Boyacá) y al Curador Ad-litem de las personas indeterminadas.

³⁵ Folios 155 a 174 del cuaderno inicial respectivo.

³⁶ Folios 179 a 192 ib..

Sentencia de segunda instancia

Mediante providencia³⁷ del veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única- revocó el fallo impugnado y, en su lugar, denegó por improcedente el amparo pedido al estimar incumplido el presupuesto de subsidiariedad, toda vez que el Incoder no hizo uso del recurso extraordinario de revisión para obtener la salvaguarda de sus derechos.

D. Expediente T-5.692.762³⁸

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

1. Sentencia³⁹ declaratoria de pertenencia dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) el catorce (14) de abril de dos mil quince (2015) en el marco del proceso N° 2013-0005.
2. Resolución N° 07 del 11 de febrero de 2016, con la cual la Registraduría Seccional de Instrumentos Públicos de Málaga (Santander) suspendió el trámite de registro a prevención de la providencia judicial anteriormente referida⁴⁰.

Actuación procesal

1. Por auto⁴¹ del 31 de marzo de 2016, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga (Santander) dispuso: (i) admitir la acción de tutela, (ii) vincular a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Superintendencia para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, a la Superintendencia Delegada para el Registro de Instrumentos Públicos, a la Procuraduría Ambiental y Agraria de Santander, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Unidad Operativa de Catastro de Málaga, al ciudadano Bandoil Burgos como demandante dentro del trámite de pertenencia N° 2013-0005, al Curador Ad-litem de las personas indeterminadas en el referido proceso declarativo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, y (iii) correr traslado al juzgado accionado y a los vinculados para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

2. A continuación se sintetizan las respuestas emitidas:

2.1. El 05 de abril de 2016, el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Málaga (Santander) informó que la solicitud de registro del fallo declaratorio proferido por el Despacho judicial censurado fue devuelta sin registrar mediante Nota Devolutiva del 16 de marzo de 2016.

2.2. En escrito presentado el 07 de abril de 2016, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi allegó Certificado Catastral Especial N° 4975-779641-54036-18567849, correspondiente al inmueble “*Olinda*” objeto de litis en el proceso de pertenencia,

³⁷ Folios 23 a 36 del cuaderno N° 3 respectivo.

³⁸ Tutela formulada por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander).

³⁹ Folios 13 a 17 del cuaderno inicial respectivo.

⁴⁰ Folios 42 y 43 ibídem.

⁴¹ Folios 25 a 27 ib..

identificado con número predial 00-00-0007-0012-000 y ubicado en la Vereda Llarguta del Municipio de Macaravita.

2.3. El 07 de abril de 2016, el Procurador 24 Judicial II Agrario y Ambiental de Santander solicitó que se otorgara el amparo reclamado por la entidad accionante y, en consecuencia, se revoque o deje sin efecto el pronunciamiento judicial cuestionado.

2.4. En memorial del 08 de abril de 2016, el Contralor Delegado para el Sector Agropecuario pidió que se accediera a las pretensiones de la acción de tutela, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en la providencia T-488 de 2014, en relación con la imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

2.5. El Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural allegó escrito el 08 de abril de 2016, para solicitar que se tenga como coadyuvante a dicho Ministerio en los términos de la protección iusfundamental pretendida por el demandante.

Sentencia de única instancia

Mediante sentencia⁴² del doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga (Santander) declaró improcedente la acción de tutela al considerar incumplido el presupuesto de subsidiariedad, ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial. Dicha decisión no fue objeto de impugnación.

E. Expediente T-5.696.221⁴³

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

1. Pronunciamiento⁴⁴ declaratorio de pertenencia efectuado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos (Meta) el veintiocho (28) de enero de dos mil catorce (2014) dentro del proceso N° 2012-00182-00, decisión que se cuestiona en este asunto tutelar.

2. Certificados⁴⁵ de Tradición y Libertad de los folios N° 236-53447, 236-53434, 236-53433 y 236-25951, correspondientes a los inmuebles objeto de litis en el trámite declarativo N° 2012-00182-00.

Actuación procesal

1. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil-, en auto⁴⁶ del 19 de enero de 2016, admitió la acción de tutela y corrió traslado a la autoridad judicial accionada para que ejerciera su derecho de defensa. Al tiempo, vinculó a la Fiscalía 38 de la Unidad de Bienes, Justicia y Paz, al Fondo para la Reparación de las Víctimas, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala de Justicia y Paz-, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos y a las partes e intervinientes en el proceso declarativo de pertenencia N° 2012-00182-00,

⁴² Folios 68 a 83 ib..

⁴³ Tutela promovida por el Incoder contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos (Meta).

⁴⁴ Folios 44 a 58 del cuaderno inicial respectivo.

⁴⁵ Folios 132 a 142 ibídem.

⁴⁶ Folios 88 a 90 ib..

para que se pronunciaran al respecto. Realizadas las respectivas comunicaciones, se produjeron las siguientes contestaciones:

1.1. En escrito del 21 de enero de 2016, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos –Meta- informó que el fallo de pertenencia dictado por el operador judicial accionado fue inscrito pero no se procedió con la apertura de las matrículas, toda vez que el folio N° 236-25951 registraba falsa tradición.

1.2. El 22 de enero de 2016, el Despacho judicial censurado solicitó que se denegara la acción de tutela, dado que *“la protección solicitada es infundada, por cuanto la decisión judicial atacada se ciñó a lo pedido, excepcionado y probado dentro del proceso, en consecuencia no constituye una vía de hecho, por cuanto está cimentada en la interpretación de los supuestos fácticos y de las normas legales, que a pesar de no ser la única admisible, sí resulta razonable y carente de capricho y arbitrariedad.”*⁴⁷

1.3. Mediante apoderado judicial, Javier González Sáenz, Jorge Ernesto Aragón Barrios, Segundo Filemón González Sáenz, Blanca Nubia Oyola De González y Martha Rocío Lis Jiménez, como parte demandante en el trámite declarativo ya referido, pidieron que no se accediera al amparo del derecho invocado, por cuanto *“no es procedente el que se tutelen cuando debió haberse acudido ante la justicia ordinaria, habiendo tenido la oportunidad procesal para actuar”*⁴⁸.

2. Por auto⁴⁹ del 20 de abril de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil- vinculó al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Coordinador del Fondo para la Reparación de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que se pronunciaran en relación con los hechos de la tutela⁵⁰.

2.1. En memorial del 25 de abril de 2016, el Coordinador del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas manifestó que *“frente a la presunta nulidad del proceso judicial seguido bajo el radicado No. 2012-00182-00 ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín, el Fondo de la UAEGRTD carece de elementos para intervenir y emitir pronunciamientos finales, en*

⁴⁷ Folios 119 a 123 ib..

⁴⁸ Folios 143 a 151 ib..

⁴⁹ Folios 111 y 112 del cuaderno N° 4 respectivo.

⁵⁰ Ello se debió a las vicisitudes procesales que a continuación se resumen. Mediante fallo del 29 de enero 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil- concedió el amparo solicitado. Inconformes, Javier González Sáenz, Jorge Ernesto Aragón Barrios, Segundo Filemon González Sáenz, Blanca Nubia Oyola De González y Martha Rocío Lis Jiménez, como parte demandante en el proceso declarativo, impugnaron esa decisión el 8 de febrero de 2016. En providencia del 30 de marzo de 2016, la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil- decretó la nulidad de lo actuado a partir de la sentencia proferida el 29 de enero 2016, por cuanto se había omitido vincular al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Coordinador del Fondo para la Reparación de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidades a las cuales les asistía un interés legítimo para intervenir en el asunto.

*razón a que la competencia sobre los predios el Agrado I, el Agrado II y el Agrado III, no radica actualmente en cabeza” de dicho Fondo*⁵¹.

2.2. El 27 de abril de 2016, el Procurador 6 Judicial II Agrario y Ambiental del Meta-Vaupés-Vichada indicó que en este asunto “*no se ha probado la falta de antecedente registral, ni el INCODER ha demostrado que el antecedente registral carezca de los requisitos establecidos en el artículo 48 de la ley 160 de 1994...*”, por lo que “*considero que existe una clara duda sobre la naturaleza jurídica del bien inmueble, que obliga a que el instrumento jurídico idóneo para resolver el problema jurídico sea el proceso de clarificación de la propiedad.*”⁵²

2.3. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó que se otorgara la protección reclamada y enfatizó que dicha entidad coadyuvaba las pretensiones formuladas en el escrito de tutela, pues consideró que debían ser examinadas las actuaciones efectuadas por el Juzgado accionado en el proceso declarativo de pertenencia.

Sentencia de primera instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil-, en fallo⁵³ del dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016), denegó por improcedente el amparo de tutela solicitado toda vez que se encontraban incumplidos los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. En sustento de lo anterior, expuso que el accionante contaba con el recurso extraordinario de revisión para discutir la nulidad del trámite de pertenencia y, además, la acción de tutela fue formulada el 18 de diciembre de 2015, es decir, 1 año y 9 meses después de haberse proferido la sentencia cuestionada.

Impugnación

El 05 de mayo de 2016, la entidad accionante presentó escrito⁵⁴ de impugnación para manifestar que el *a quo* no analizó la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, a pesar de la contundencia de las pruebas que indicaban que esa entidad no fue convocada al proceso declarativo de pertenencia N° 2012-00182-00, por lo que nunca pudo debatir lo pretendido por la parte demandante en el mencionado trámite ordinario.

Sentencia de segunda instancia

La Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil-, en sentencia⁵⁵ del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017)⁵⁶, revocó el fallo impugnado y, en su lugar, concedió el amparo invocado. Observó que en el expediente contentivo del proceso declarativo de pertenencia existían varias pruebas de las cuales se podría deducir que la naturaleza del inmueble podría ser fiscal.

⁵¹ Folios 118 a 121 del cuaderno N° 4 respectivo.

⁵² Folios 134 a 138 *ibídem*.

⁵³ Folios 189 a 210 del cuaderno inicial respectivo.

⁵⁴ Folios 220 a 231 *ibídem*.

⁵⁵ Folios 3 a 29 del cuaderno N° 6 respectivo.

⁵⁶ Para mejor proveer, en el siguiente acápite referente a la actuación procesal desplegada en sede revisión, la Sala pondrá de presente las vicisitudes que dan cuenta de las razones por las cuales se adoptó decisión de segunda instancia 9 meses después de haberse impugnado la sentencia del *a quo*.

Advirtió que esos elementos probatorios no “*mecieron ninguna valoración por parte del Despacho accionado, quien pese a las referidas probanzas, no determinó adecuadamente la naturaleza del bien, esto es, si era privado o baldío, de cara a las particulares circunstancias que presentaba el asunto, pues de la reseña contenida en el fallo y de los anexos allegados con la demanda, como las escrituras públicas, se extrae que desde el inicio las personas que han estado en el predio, reconocieron que es un bien baldío y en esa condición han venido realizando las compraventas, de lo que se deriva que lo que se ha dado es una ocupación, pues reconocen el dominio por parte del Estado sobre los terrenos.*”

No obstante, el juez del conocimiento no reparó en dicha situación, que hacía más patente el deber de indagar sobre la naturaleza jurídica del predio a fin de establecer, con toda certeza, si se trataba de uno de carácter privado o de un terreno fiscal, siendo necesario para ello, acometer la actividad probatoria pertinente, lo que denota la omisión del deber no sólo de decretar pruebas de oficio necesarias, deficiencia que quebrantó las reglas del debido proceso, sino además de valorar las que se encontraban en el expediente.”

A fin de materializar la efectividad de esa protección iusfundamental, dicha Corporación dispuso lo siguiente: (i) dejar sin valor y efecto la providencia del 28 de enero de 2014, dictada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta-, y (ii) ordenar al referido operador judicial que efectúe las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que permitan verificar el cumplimiento axiológico de la acción relativo a la prescriptibilidad del inmueble, y posteriormente, profiera el fallo que en derecho corresponda.

II. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEDE DE REVISIÓN

Del decreto, práctica y recaudo de elementos de prueba

1. Dadas las circunstancias específicas de cada uno de los expedientes acumulados objeto de revisión, la complejidad de los mismos y teniendo en cuenta que el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 faculta al juez constitucional para que tome un rol activo en el recaudo de elementos de convicción y decrete de oficio otros que estime conveniente para el esclarecimiento de la situación fáctica en que se apoya la acción, la Sala Octava de Revisión de esta Corporación, en Auto⁵⁷ del 02 de diciembre de 2016, dispuso lo siguiente:

1.1. Ordenar a los Juzgados Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander), Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá) y Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) que dispusieran la remisión de los expedientes contentivos de los procesos declarativos de pertenencia radicados bajo los N° 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00 y 2013-0005, respectivamente, a fin de conocer con exactitud de todo lo actuado en los referidos trámites.

1.2. Solicitar a las Registradurías Seccionales de Instrumentos Públicos de Sogamoso (Boyacá), Socorro (Santander), Socha (Boyacá) y Málaga (Santander) que informaran si seguían vigentes las suspensiones a prevención de los trámites de apertura de folio

⁵⁷ Folios 23 a 28 del cuaderno de revisión del expediente principal T-5.658.066.

de matrícula inmobiliaria que habían efectuado en relación con los respectivos predios de cada caso.

1.3. Oficiar a la Procuraduría General de la Nación, Delegada de Asuntos de Restitución de Tierras, y a la Defensoría del Pueblo, Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, para que se pronunciaran al respecto.

1.4. Decretar la suspensión de términos, en atención a la complejidad del asunto y con la finalidad de que se allegaran y valoraran con rigor los elementos de juicio relevantes que permitieran proferir un fallo de mérito.

2. Surtidas las correspondientes comunicaciones, tuvieron lugar las siguientes actuaciones y pronunciamientos:

2.1. Mediante oficios⁵⁸ del 15, 16 y 19 de diciembre de 2016, los Juzgados Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), Segundo Promiscuo Municipal de Oiba (Santander), Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) y Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá), respectivamente, remitieron a la Corte Constitucional los expedientes solicitados, los cuales fueron recibidos por el Despacho del Magistrado Sustanciador el 9 de mayo, 31 de enero, 17 de abril y 10 de mayo de 2017, respectivamente⁵⁹.

2.2. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso -Boyacá- informó que la suspensión registral adoptada en la Resolución 137 del 18 de septiembre de 2015, en respuesta a lo que se dispuso en la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania -Boyacá- en el marco del proceso de pertenencia N° 2013-00073, no se encuentra vigente, pues el 28 de marzo de 2016 dicha Oficina expidió Nota Devolutiva al respecto (T-5.658.066).

2.3. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Socorro -Santander- señaló que: (i) el término de 30 días de la suspensión decretada en la Resolución 055 del 9 de diciembre de 2015 se había cumplido, y (ii) está por resolverse un recurso de apelación por parte de la Subdirección de Apoyo Jurídico Registral de la Superintendencia de Notariado y Registro (T-5.681.095).

2.4. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Socha -Boyacá- comunicó que la suspensión registral dispuesta en la Resolución 002 del 10 de junio de 2015, en razón a lo que se ordenó en el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco -Boyacá- dentro del proceso declarativo N° 2014-00036-00, no está vigente, por cuanto se dio cumplimiento a lo establecido en la Instrucción Administrativa Conjunta N° 13 del 13 de noviembre de 2014, expedida por el Gerente General del Incoder y el Superintendente de Notariado y Registro (T-5.692.672).

2.5. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Málaga -Santander- informó que la sentencia dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita -Santander- con ocasión del trámite de pertenencia N° 2013-0005, fue devuelta sin registrar mediante Nota Devolutiva del 16 de marzo de 2016 (T-5.692.762).

⁵⁸ Folios 187, 92, 176 y 189 *ibídem*.

⁵⁹ El conocimiento tardío de esos expedientes por parte del Despacho Sustanciador se debió a que fueron remitidos a través del mismo medio por el cual los operadores judiciales envían a la Corte Constitucional los expedientes de tutela para su eventual revisión. Folios 186, 21, 175 y 188 del cuaderno de revisión del expediente principal T-5.658.066.

2.6. La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras de la Defensoría del Pueblo indicó que encontraba justificada la solicitud de amparo contra los fallos proferidos por las autoridades judiciales dentro de los procesos declarativos ya mencionados, toda vez que a su juicio se incurrió en las causales específicas para la procedencia de tutela contra providencia judicial: (i) defecto fáctico y (ii) defecto sustantivo. En esencia, expuso razones similares a las dadas por el Incoder.

2.7. El Procurador 24 Judicial II Agrario y Ambiental de Santander, a manera de conclusión, conceptúo que *“si bien estamos obligados a cumplir con toda diligencia la sentencia T-488 de 2014, considero que toda anotación inscrita en un folio de matrícula y que sea anterior al 5 de agosto de 1974, debe considerarse un medio de tradición del dominio privado, es decir, que cumple el efecto de acreditar propiedad privada conforme al artículo 48 de la ley 160 de 1994, por cuanto, una cosa es la ausencia de antecedente registral y otra muy diferente es que la anotación sea considerada falsa tradición.”*⁶⁰

De la solicitud de devolución del expediente T-5.696.221 elevada por el Despacho judicial que fungió como juzgador en primera instancia en dicho asunto tutelar y las vicisitudes que se originaron con la misma

1. Durante el trámite de revisión, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil- solicitó a esta Corporación la devolución del expediente T-5.696.221, contenido de la tutela formulada por el Incoder contra del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta-, toda vez que, mediante providencia del 01 de junio de 2016, ese Tribunal resolvió: (i) dejar sin efecto el Auto que había proferido el 18 de mayo de 2016 y con el cual no había concedido, por extemporánea, la impugnación presentada por el Incoder contra la decisión que dictó dicho operador judicial el 02 de mayo de 2016, que había denegado por improcedente el amparo reclamado, y (ii) solicitar a la Corte la devolución del citado expediente, *“para decidir lo correspondiente a la impugnación de la sentencia de tutela proferida en tal asunto”*.

Según consta en la parte motiva de la providencia que no concedió por extemporánea la impugnación que promovió el Incoder contra la decisión de instancia, *“por error involuntario”*, la Secretaría del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio no adjuntó a la acción de tutela *“el pantallazo del correo electrónico mediante el cual el tutelante remitió el escrito de impugnación”*.

2. En Auto⁶¹ del 07 de diciembre de 2016, la Sala Octava⁶² de Revisión dispuso, entre otras cosas: (i) devolver el expediente T-5.696.221 al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil-, a fin de que se surtiera el trámite de tutela definitivo a que hubiera lugar, y (ii) por Secretaría General, solicitar a la Sala de Selección de Tutelas Número Doce⁶³ se sirviera ordenar dejar sin efecto los numerales tercero (parcial), quinto (parcial) y décimo resolutivos del Auto proferido por la Sala

⁶⁰ Folios 166 a 171 del cuaderno de revisión del expediente principal T-5.658.066.

⁶¹ Folios 190 a 193 ibídem.

⁶² Conformada en ese entonces por la Magistrada María Victoria Calle Correa y los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Alberto Rojas Ríos.

⁶³ Sala de Selección de Tutelas de turno, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Alejandro Linares Cantillo.

de Selección de Tutelas Número Ocho el 30 de agosto de 2016, por los cuales se había seleccionado, repartido y acumulado, respectivamente, el expediente T-5.696.221.

3. Remitida la anterior providencia a la Sala de Selección de Tutelas Número Doce, ésta, por Auto⁶⁴ del 27 de enero de 2017, decidió *“remitir el auto proferido por la Sala Octava de Revisión el siete (07) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), a la presidencia de la Corte Constitucional para que sea considerado en la Sala Plena de este tribunal.”*⁶⁵

4. Puesto a consideración de la Sala Plena de la Corte Constitucional lo solicitado por la Sala Octava de Revisión en Auto del 07 de diciembre de 2016, se acordó que no procedía en ese caso dejar sin efecto la selección, reparto y acumulación del expediente de tutela T-5.696.221, pues ello atentaría contra la seguridad jurídica. Así las cosas, se determinó oficiar a la autoridad judicial correspondiente para que sea remitido el referido expediente a la Sala Octava de Revisión y no a la entrega general de expedientes que se envían a la Corporación para su eventual revisión.

5. En atención a que el expediente T-5.696.221 fue remitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil- a la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil- para lo de su competencia, el Despacho del Magistrado Sustanciador, en oficio del 09 de mayo de 2017, solicitó a la Secretaría de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que, una vez se adoptara decisión definitiva de segunda instancia en relación con la acción de tutela promovida por el Incoder en contra del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos – Meta-, se sirviera remitir dicho asunto al mencionado Despacho, a efecto de continuar con el respectivo estudio de revisión.

6. El 09 de mayo de 2017, la Secretaría de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia remitió el expediente T-5.696.221 al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, para los fines pertinentes.

7. Por escrito⁶⁶ presentado mediante apoderado judicial el 23 de junio de 2017, la parte accionada en la acción de tutela incorporada en el expediente en comentario, en

⁶⁴ Folios 197 a 199 del cuaderno de revisión del expediente principal T-5.658.066.

⁶⁵ La remisión se fundó en que *“la Sala Plena de la Corte Constitucional tiene la función de integrar la Sala de Selección de Tutelas, la cual tiene como competencia principal resolver sobre la selección o no de las providencias de tutela correspondientes al rango asignado por la Secretaría General de esta Corporación; decisión sobre la cual no procede recurso alguno.”*

De lo anterior se desprende que una Sala de Selección de Tutelas no tiene la competencia para pronunciarse sobre un expediente que no corresponda al rango asignado; menos aún si sobre dicho asunto otra Sala de Selección anteriormente había adoptado una decisión acerca de su eventual revisión. (...)

Acorde con las consideraciones expuestas, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce enviará a la Sala Plena de la Corte Constitucional el auto proferido por la Sala Octava de Revisión el siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) para que, haciendo uso de su atribución de intérprete del Reglamento de la Corte Constitucional (literal t del artículo 5° del Acuerdo 02 de 2015), se pronuncie sobre la competencia que tendría una Sala de Selección de Tutelas para dejar sin efectos la selección de un asunto efectuado por otra Sala y señale el trámite que debe surtirse.”

⁶⁶ Allegado en dos ejemplares, original y copia del mismo. El original consta de 206 folios y está visible a folios 214 a 421 del cuaderno de revisión del expediente principal T-5.658.066. La copia consta de 207 folios y se encuentra visible a folios 31 a 237 del cuaderno de revisión del expediente T-5.696.221.

ejercicio de su derecho de defensa, solicitó a esta Corporación revocar el fallo de tutela proferido en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil-, el 24 de febrero de 2017, que amparó los derechos fundamentales del Incoder, para en su lugar, denegar por improcedente la protección reclamada por dicho instituto, al estimar incumplidos los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez. Tal petición se entenderá resuelta con la decisión de fondo que se adopte en la presente decisión.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el marco de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión previa: De la sustitución procesal de la Agencia Nacional de Tierras respecto al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

2. En atención a que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- ya se liquidó y dicho trámite finalizó en el curso del proceso de revisión, la Sala advierte la necesidad de referirse de manera breve al respecto, a fin de poner de presente la sustitución procesal de la parte accionante en el presente asunto acumulado.

3. El artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”* revistió al Presidente de la República de varias facultades extraordinarias, entre ellas, para crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo.

4. En virtud de lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 2363 del 07 de diciembre de 2015, mediante el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras – ANT- *“como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia.”* Dicha Agencia tiene por objeto *“ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, y promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.”*

5. Al tiempo, el Presidente de la República profirió el Decreto 2365 del 07 de diciembre de 2015 *“Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”*, cuyos artículos 2 y 3 establecen lo siguiente:

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

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

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

6. Debido a la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER-, en su lugar fue creada la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, la cual en la actualidad es la responsable de la ejecución y continuación de los procesos y acciones que venía desplegando el Incoder, en otras palabras, esa Agencia sustituyó procesalmente al mencionado Instituto en las actuaciones que éste había adelantado en virtud de sus competencias legales. Para este caso de acumulación se tendrá como parte accionante a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- en sustitución del Incoder, toda vez que ésta última entidad fue la que en su momento promovió cada una de las solicitudes de amparo incorporadas en los respectivos trámites tutelares de la referencia.

3. Presentación de los casos objeto de revisión y análisis de procedencia

7. El Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, formuló por separado acciones de tutela contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- (T-5.658.066), Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- (T-5.681.095), Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco –Boyacá- (T-5.692.672), Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita –Santander- (T-5.692.762), y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos -Meta- (T-5.696.221), por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Según el demandante, la supuesta vulneración surge de las circunstancias conforme a las cuales los referidos operadores judiciales presuntamente incurrieron en defectos fáctico, orgánico y sustantivo, al declarar en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales sobre los cuales se ejerció posesión material, pero que carecían de antecedentes registrales, por lo que, al parecer, gozaban de la presunción de ser bienes baldíos, cuya administración, custodia y adjudicación corresponde al Incoder.

8. En los escritos de tutela se solicita: (i) se ampare el derecho fundamental al debido proceso, (ii) se declaren nulos de pleno derecho los procesos declarativos de pertenencia tramitados por los juzgados demandados, y (iii) se revoquen o dejen sin efecto las sentencias proferidas dentro de los correspondientes procesos ordinarios.

9. De conformidad con la situación fáctica expuesta en precedencia, de manera conjunta para los cinco asuntos acumulados, la Sala Octava de Revisión comenzará por establecer si concurren los requisitos generales de procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales. Para ello, se reiterarán las reglas jurisprudenciales en la materia y, con base en ellas, se verificará el cumplimiento de tales exigencias.

4. Requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

10. La Corte Constitucional ha sostenido que es posible formular acción de tutela contra decisiones judiciales que desconozcan el derecho fundamental al debido proceso. En el fallo C-590 de 2005, esta Corporación abandonó el concepto de *vía de hecho* por los de causales específicas para la procedencia del amparo. No obstante, antes de examinar si se incurrió en un defecto específico se debe constatar el cumplimiento de los siguientes requisitos generales:

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

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

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

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

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

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.⁶⁷

5. Verificación en conjunto del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela formuladas contra las providencias judiciales proferidas por los Despachos accionados

Relevancia constitucional

11. La Sala observa que el presente asunto acumulado es de evidente relevancia constitucional, por cuanto está inmerso en una controversia iusfundamental que gira en torno al presunto desconocimiento del derecho al debido proceso del entonces Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de varios Despachos judiciales que declararon en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales sobre los cuales se ejerció posesión material, pero que carecían de antecedentes registrales, por lo que, al parecer, gozaban de la presunción de ser baldíos. Es claro entonces que se trata de un debate jurídico relacionado directamente con una garantía y/o derecho fundamental de la Carta Política previsto en el artículo 29, cuya resolución es de competencia de esta Corporación.

12. Cabe resaltar que debido a que se discute la declaratoria de pertenencia de varios inmuebles cuya naturaleza jurídica se presume baldía, dicho debate no solo le atañe al Incoder sino que también le concierne al bienestar general, por cuanto la presunta vulneración del derecho al debido proceso de esa entidad trasciende al punto de

⁶⁷ Sentencia C-590 de 2005.

involucrar intereses colectivos constitucionales de raigambre superior, como lo es por ejemplo el patrimonio de la Nación.

Al respecto, esta Corte ha determinado que “(...) *el interés colectivo a la defensa de lo público se erige como ‘uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho colombiano’⁶⁸, teniendo en cuenta que es a través del patrimonio público que el Estado da cumplimiento a los fines para los cuales fue estatuido. La celosa defensa de lo público más que un fin en sí mismo, constituye el medio para materializar los postulados superiores de convivencia, libertad, igualdad y paz que la Constitución Política prescribe⁶⁹.”⁷⁰ (Subraya fuera del texto original).*

Agotamiento de los mecanismos judiciales

13. La Sala encuentra cumplido este presupuesto, toda vez que el entonces Incoder no contaba con otros mecanismos judiciales para cuestionar los respectivos fallos declaratorios de pertenencia proferidos por cada uno de los juzgados accionados y, de esta manera, reclamar la protección efectiva de su derecho fundamental al debido proceso a la luz de la situación fáctica que dio lugar a este caso de acumulación. Veamos.

14. No es de recibo lo afirmado por uno de los Despachos judiciales demandados (T-5.658.066) en relación con la disponibilidad de los procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, como medios ordinarios para que el Incoder salvaguarde o recupere los bienes de la Nación. Lo anterior, con fundamento en las siguientes precisiones:

14.1. Los institutos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados no son mecanismos judiciales sino procedimientos administrativos especiales agrarios, circunstancia que no se enmarca a lo establecido en el inciso tercero del artículo 86 de la Carta Política, en materia de subsidiariedad de la acción de tutela: “*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.*” (Negrilla fuera del texto original).

Según lo previsto en la Ley 160 de 1994 (art. 48), Decreto 2663 de 1994, Decreto 1465 de 2013 y Decreto 1071 de 2015, esas dos figuras jurídicas han sido instituidas como procedimientos administrativos especiales agrarios⁷¹ con el objeto de “clarificar

⁶⁸ “Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de febrero de 2005. Radicado Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01 (AP).”

⁶⁹ “Constitución Política, preámbulo.”

⁷⁰ Sentencia T-488 de 2014.

⁷¹ Así lo disponen el título 19 y los artículos 2.14.19.1.1. y 2.14.19.1.2. del Decreto 1071 de 2015:

“TÍTULO 19 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS DE CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD, DELIMITACIÓN O DESLINDE DE LAS TIERRAS DE LA NACIÓN, EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO, RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS O APROPIADOS, REVERSIÓN DE BALDÍOS ADJUDICADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 2.14.19.1.1. Objeto. El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, de conformidad con Ley 160 de 1994:

PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.

2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.

3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.

la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada”,⁷² y “recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares”,⁷³ respectivamente.

14.2. Es inexistente una relación directa entre los procedimientos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados y la efectividad del derecho al debido proceso que se exige en esta ocasión para que tales vías administrativas puedan considerarse idóneas y eficaces. En otros términos, resulta claramente imposible que mediante la implementación y ejecución de dichos trámites agrarios el Incoder pueda obtener el restablecimiento de su derecho fundamental al debido proceso que considera vulnerado por distintas autoridades judiciales y, en consecuencia de ello, se dispongan medidas efectivas de protección encaminadas por ejemplo a (i) declarar nulos de pleno derecho los procesos declarativos de pertenencia tramitados por los juzgados accionados y (ii) revocar o dejar sin efecto las sentencias proferidas dentro esos procesos ordinarios.

15. Esta Sala tampoco comparte que la mayoría de los jueces de instancias de los trámites tutelares hayan denegado por improcedente el amparo solicitado, al estimar incumplido el requisito de subsidiariedad en el entendido de que el Incoder no hizo uso del recurso extraordinario de revisión para obtener la salvaguarda de sus intereses. Tal posición se sustenta en las razones que a continuación se exponen:

15.1. Sea lo primero destacar lo expuesto al respecto en el fallo de tutela de segunda instancia dictado por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil- dentro del asunto T-5.696.221. A juicio de la máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria, *“si se pensara en el recurso extraordinario de revisión, debe repararse en que desde su configuración por los canonistas en la Edad Media hasta su consagración en el Código de Procedimiento Civil y el Código General del Proceso, este se ha caracterizado por su naturaleza excepcional, extraordinaria, limitada y taxativa, de ahí que su admisibilidad se concreta a los casos en los que la controversia fue dirimida por medios intolerablemente injustos, los cuales constituyen hechos nuevos y distintos a los que debieron ser expuestos y analizados en las instancias.”*

Esta es, precisamente, la principal diferencia entre el recurso de revisión y el de casación, pues mientras éste ataca la sentencia por vicios inmanentes o internos al proceso, la revisión se circunscribe a reprochar el fallo por motivos trascendentes o externos al litigio.” (Subraya fuera del texto original).

Esa atinada precisión encuentra fundamento en lo que esa misma Corporación judicial ha puntualizado en la materia, cuyos términos resulta relevante transcribir a continuación: *“Mas, como exhaustivamente lo tienen dicho la doctrina y la jurisprudencia patrias con apoyo en el criterio que en la materia pregonan la literatura*

5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados.

6. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación.

ARTÍCULO 2.14.19.1.2. Inicio de los procedimientos agrarios. Los procedimientos agrarios regulados en este título se podrán adelantar de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica, quienes podrán intervenir en el procedimiento iniciado.”

⁷² Artículo 2.14.19.6.1. del Decreto 1071 de 2015.

⁷³ Artículo 2.14.19.5.1. ibídem.

jurídica universal, la revisión es recurso de naturaleza eminentemente extraordinaria y diferente por su finalidad propia de todos los demás medios de impugnación, incluso de la casación misma, por lo cual no es permisible convertirla en un juicio contra la sentencia por las apreciaciones que el fallador haya hecho de la demanda que con tal sentencia se decide... Ciertamente, los aspectos formales de un fallo, sus vicios o irregularidades, el quebranto de la ley procedimental o de la sustancial y los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el juez al proferirlo, son aspectos ajenos al recurso de revisión, por tratarse en ellos de yerros in procedendo o in judicando, para cuya corrección se han consagrado precisamente los demás recursos. Los vicios que pueden dar lugar a la anulación de una sentencia a través del recurso de revisión, han de manifestarse necesariamente en relación con situaciones o hechos producidos o conocidos con posterioridad al pronunciamiento del fallo que se pretende aniquilar, precisamente porque el desconocimiento de estos hechos por el juez al dirimir el conflicto le impidió dictar una sentencia justa.”⁷⁴ (Subraya fuera del texto original).

15.2. Cabe aclarar que las decisiones judiciales aquí cuestionadas se adoptaron con ocasión de procesos de pertenencia que fueron promovidos durante la vigencia del entonces Código de Procedimiento Civil, por lo que resulta necesario observar bajo ese régimen legal lo atinente a la mencionada herramienta judicial.

El artículo 379 del referido cuerpo normativo prevé que “*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.*”

Seguidamente, el artículo 380 establece taxativamente las siguientes causales de procedencia del recurso en comentario:

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

⁷⁴ Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Civil-, 18 de julio de 1974, G.J. CXLVIII, p. 180.

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”.*

15.3. Examinadas las anteriores causales a la luz de las exactitudes reiteradas en precedencia, para esta Sala es notorio que el reclamo iusfundamental del Incoder, dirigido a censurar los presuntos yerros de orden probatorio y de aplicación normativa en que hayan podido incurrir los Despachos demandados al declarar la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos inmuebles rurales respecto de los cuales no existe certeza acerca de su naturaleza jurídica, no se ajusta a ninguna de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, por cuanto lo que se cuestiona únicamente se circunscribe a supuestos equívocos inmanentes o internos a los procesos declarativos que culminaron con las correspondientes sentencias de pertenencia y no a aspectos trascendentes o externos a los mismos.

15.4. Si esta es, en efecto, la causal en la que se pensaría (la contenida en el numeral 7 del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil), no podría invocarse toda vez que para la fecha en que se promovieron y decidieron los procesos declarativos, el ordenamiento adjetivo no establecía, como el actual⁷⁵, el deber de vincular al Incoder en esa clase de actuaciones, por lo que no podría alegarse una indebida notificación o la omisión de haber sido citado al proceso.

Cabe recordar que lo discutido por el extremo demandante en el asunto acumulado no es la indebida representación o falta de notificación o emplazamiento, sino presuntos defectos fáctico, orgánico y sustantivo que adolecen cada una de las providencias acusadas, en atención a que, al parecer, se incurrió en falencias de carácter probatorio, de competencia y de aplicación normativa para disponer sobre la pertenencia de predios rurales respecto de los cuales existe duda de si son privados o baldíos.

⁷⁵ Artículo 375 del Código General del Proceso. “**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. (...).”

15.5. El artículo 625 (numeral 1, literal c) del Código General del Proceso estatuye que en los trámites 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 ello, otra vez observadas las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión previstas tanto en el entonces Código de Procedimiento Civil, así como en el hoy vigente Código General del Proceso, la Sala encuentra que son las mismas y están señaladas de manera taxativa, por lo que se ratifica la ajénidad de cada una de ellas con el reclamo iusfundamental que originó el presente caso tutelar de acumulación.

16. Todo lo anterior adquiere mayor solidez argumentativa teniendo en cuenta que en sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017, otras Salas de Revisión de la Corte Constitucional examinaron y encontraron cumplida la exigencia general que alude al agotamiento de los mecanismos judiciales, dentro del respectivo análisis de procedencia que efectuaron frente a varias acciones de tutela que también fueron formuladas contra providencias judiciales bajo situaciones de hecho idénticas a la que dio lugar al amparo que se solicita en esta oportunidad.

17. Además de esa constatación conjunta del requisito de procedencia en comentario, esta Sala de Revisión considera necesario profundizar y aclarar aspectos relacionados con la situación fáctica y procesal advertida en la tutela incorporada en el expediente T-5.681.095 (páginas 9 y 10 de esta sentencia), con el propósito de verificar si el Incoder realmente tuvo a su alcance los mecanismos judiciales habidos en el marco del proceso declarativo de pertenencia tramitado con el radicado N° 2014-00079-00.

17.1. La autoridad judicial accionada, en su escrito de contestación de tutela⁷⁶, alegó que el Incoder fue vinculado al referido trámite declarativo y que una vez fue notificado por aviso, guardó silencio.

17.2. En fallo⁷⁷ del 9 de marzo de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Socorro –Santander- denegó la protección solicitada al aducir razones de improcedencia. Expuso que *“habiendo sido debidamente notificado de dicha actuación procesal el aquí actor no cumplió con lo de su cargo y no ejerció los derechos que tenía allí al interior de dicha actuación procesal y ahora pretende que su omisión sea zanjada con un amparo o acción de tutela, alegatos (SIC) defectos sustanciales y fácticos, amparo que en el caso concreto no resulta procedente, pues como ya se ha dicho, en la actuación judicial surtida por el accionado el aquí actor habiendo sido debidamente citado, tuvo toda la oportunidad de intervenir, oponerse, controvertir las decisiones y en fin cumplir con lo de su cargo en aras de los derechos que dice representar.”*

17.3. El Incoder impugnó⁷⁸ esa decisión para insistir en la protección de su derecho al debido proceso. Entre otras cosas, afirmó que *“no fue convocado, notificado, ni hizo*

⁷⁶ Folios 155 a 157 del cuaderno inicial respectivo.

⁷⁷ Folios 202 a 217 ibídem.

⁷⁸ Folios 228 a 241 ib..

parte de la actuación o proceso ordinario de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio para predicar de él una acción o una omisión procesal”.

17.4. Mediante providencia⁷⁹ del 21 de abril de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil -Sala Civil Familia Laboral de Decisión-, confirmó la sentencia impugnada bajo los mismos argumentos del *a quo*.

18. Con el objeto de desatar la controversia planteada, y según lo obrante en el expediente contentivo del respectivo proceso ordinario de pertenencia, la Sala pone de presente que:

18.1. El 04 de abril de 2014, la demanda⁸⁰ ordinaria se formuló contra personas indeterminadas y desconocidas.

18.2. El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- inadmitió⁸¹ la demanda el 08 de abril de ese mismo año, por incumplir los presupuestos necesarios para su admisión.

18.3. El 24 de abril la parte demandante presentó escrito⁸² de subsanación.

18.4. En Auto⁸³ del 27 de mayo de 2014, el mencionado juzgado dispuso: (i) admitir la demanda; (ii) dar trámite del proceso verbal sumario; (iii) notificar dicho auto a los demandados conforme a los artículos 315 a 320 del Código de Procedimiento Civil y correrles traslado de la demanda y de sus anexos por el término de 4 días; (iv) emplazar por edicto a las personas indeterminadas que se crean con derecho a intervenir y oponerse a las pretensiones; (v) ordenar la inscripción de la demanda en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria; y (vi) reconocer personería jurídica a la apoderada judicial del extremo demandante.

18.5. Por auto⁸⁴ del 11 de julio de 2014, el funcionario judicial designó a los curadores ad litem de las personas indeterminadas.

18.6. Mediante Auto⁸⁵ del 04 de diciembre de 2014, el Despacho decretó como pruebas las siguientes: (i) documentales, lo adjuntado con la demanda, (ii) testimonios de vecinos del predio; (iii) inspección judicial con peritaje; e (iv) interrogatorio de parte del demandante.

18.7. El 10 de marzo de 2015, se llevó a cabo diligencia de inspección judicial⁸⁶ y se practicaron las demás pruebas ordenadas.

18.8. Al observar que el inmueble involucrado carecía de titulares de derechos reales sujetos a registro, la autoridad judicial, en Auto⁸⁷ del 07 de julio de 2015, decidió: (i)

⁷⁹ Folios 3 a 19 del cuaderno N° 2 respectivo.

⁸⁰ Folios 1 a 5 del cuaderno único contentivo del proceso ordinario.

⁸¹ Folio 21 ibídem.

⁸² Folio 22 ib..

⁸³ Folios 24 y 25 ib..

⁸⁴ Folio 41 ib..

⁸⁵ Folio 50 y 51 ib..

⁸⁶ Folios 53 a 61 ib..

⁸⁷ Folio 68 ib..

vincular al Incoder como sujeto pasivo de la acción; y (ii) notificar el auto admisorio y correr traslado de la demanda y de sus anexos a dicha entidad.

18.9. En Oficio⁸⁸ N° 660 del 09 de julio de 2015 se dispuso la notificación por aviso al Incoder –Bucaramanga-, con el fin de comunicarle de la existencia del proceso, advertirle que la notificación se entendería surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega de ese aviso y trasladarle copia de la demanda y de sus anexos, del auto admisorio y del auto por el cual se ordenó su vinculación.

18.10. Por memorial⁸⁹ del 12 de agosto de 2015, el Incoder –Dirección Territorial de Santander- informó al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- que esa dependencia *“remitió su solicitud al nivel central del Incoder, el día 21 de Julio de 2015, para que dentro del ámbito de sus competencias, de respuesta a la información requerida; lo anterior teniendo en cuenta que de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 0084 de 2010, la representación judicial de la entidad se encuentra en la Dirección General del Incoder.”*

18.11. A través de fallo⁹⁰ proferido en única instancia el 11 de noviembre de 2015, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- dispuso: (i) declarar la pertenencia del respectivo inmueble en favor del demandante; (ii) ordenar la inscripción de esa providencia en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente; (iii) no consultar dicha sentencia con el superior jerárquico, en atención a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 794 de 2003; y (iv) notificar a las partes en estrados.

19. De conformidad con lo establecido en los artículos 313 a 320 del Código de Procedimiento Civil, la Sala advierte que el Incoder nunca tuvo a su alcance el ejercicio de los mecanismos judiciales habidos dentro del proceso declarativo de pertenencia en comentario, toda vez que el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- notificó indebidamente a ese instituto del auto de traslado de la demanda.

19.1. No obstante el numeral 1 del artículo 314⁹¹ del mencionado cuerpo normativo claramente estatuye que al demandado **debe notificarse personalmente** *“el auto que confiere traslado de la demanda o que libra mandamiento ejecutivo, y en general la de la primera providencia que se dicte en todo proceso”*, el referido Juzgado procedió a notificar **por aviso** a esa entidad de la demanda y sus anexos, del auto que confirió traslado de la misma y del auto por cual se dispuso su vinculación al proceso como sujeto pasivo de la acción.

⁸⁸ Folio 69 ib..

⁸⁹ Folio 70 ib..

⁹⁰ Folios 84 a 96 ib..

⁹¹ **“ARTÍCULO 314.** *Procedencia de la notificación personal. Deberán hacerse personalmente las siguientes notificaciones:*

1. *Al demandado o a su representante o apoderado judicial, la del auto que confiere traslado de la demanda o que libra mandamiento ejecutivo, y en general la de la primera providencia que se dicte en todo proceso.*

2. *La primera que deba hacerse a terceros.*

3. *A los funcionarios públicos en su carácter de tales, la del auto que los cite al proceso y la de la sentencia.*

4. *Las que ordene la ley para casos especiales.*

5. *Las que deban hacerse en otra forma, cuando quien haya de recibir las solicite que se le hagan personalmente, siempre que la notificación que para el caso establece la ley no se haya cumplido.”*

19.2. A la luz de ese escenario se pueden extraer las siguientes premisas: (i) el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- no hizo saber al Incoder, **con las formalidades prescritas en el Código de Procedimiento Civil**, del auto que confirió traslado de la demanda y de sus anexos y del auto con el cual procedió a vincularlo al trámite de pertenencia en el extremo pasivo; (ii) en ese orden, tales providencias nunca produjeron efectos respecto de esa entidad; (iii) lo cual implicó que para el Incoder resultaba inoponible lo relacionado con lo que se dispuso en esos autos, así como todo lo surtido hasta ese entonces; (iv) por tanto, no puede concebirse que ese Instituto tuvo a su alcance los correspondientes mecanismos judiciales para la salvaguarda de sus intereses en el marco de ese proceso declarativo, como equivocadamente lo consideran el Juez accionado y los Despachos que fungieron como juzgadores de instancias en este trámite tutelar, a fin de justificar la improcedencia de la solicitud de amparo reclamada en ese caso; y (v) a efectos de estudiar la subsidiariedad de esa acción de tutela no puede exigirse al Incoder la carga de haber agotado los recursos y medios de defensa judicial en ese proceso de pertenencia, por cuanto nunca fue debidamente vinculado al mismo.

19.3. Si bien el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- comunicó por aviso de la existencia del proceso a la Dirección Territorial de Santander del Incoder, lo cierto es que esa circunstancia no implica *per sé* que esa dependencia debía haber hecho uso del derecho de defensa y contradicción en el marco del trámite ordinario, pues es bien sabido que la representación judicial del Incoder ha sido conferida a la Dirección General de dicho Instituto y no a sus Direcciones Territoriales. En esa medida, la Dirección Territorial de Santander no estaba investida para ejercer la representación judicial del Incoder dentro del proceso declarativo de pertenencia, pese a que conoció del mismo y menos teniendo en cuenta la manera como se efectuó la notificación (por aviso).

19.4. Cabe advertir que el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- tampoco adelantó las gestiones pertinentes para constatar que efectivamente la Dirección General del Incoder tuvo conocimiento del asunto, pues sólo se limitó a manifestar y dejar constancia que esa entidad guardó silencio después de haberse notificado indebidamente por aviso a la Dirección Territorial de Santander.

19.5. Se reitera que, dado que aquí se discute la declaratoria de pertenencia de un inmueble cuya naturaleza jurídica se presume baldía, ese debate no solo le atañe al Incoder sino que también le concierne al bienestar general, por cuanto la presunta vulneración del derecho al debido proceso de esa entidad trasciende al punto de involucrar intereses colectivos constitucionales de raigambre superior, por ejemplo el patrimonio de la Nación. De tal suerte que la defensa de lo público, por constituir un fin en sí mismo y un medio para materializar los mandatos superiores de convivencia, libertad, igualdad y paz, no puede ser menguada y menos desechada por la observancia y aplicación de posturas que se apoyan en criterios meramente formalistas cuyo objeto resulta ajeno a un examen de procedencia sensible, consciente y flexible de la acción de tutela que gira en torno a casos como el que en esta ocasión ocupa a la Sala Octava de Revisión.

20. Con base en lo expuesto, esta Sala aclara y reafirma la concurrencia del presupuesto de agotamiento de los mecanismos judiciales en relación con la acción de tutela incorporada en el expediente T-5.681.095.

Inmediatez

21. La Sala considera cumplido el requisito de inmediatez.

21.1. Los Juzgados Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá-, Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander-, Promiscuo Municipal de Tasco –Boyacá-, Promiscuo Municipal de Macaravita –Santander- y Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos -Meta- profirieron las sentencias acusadas el 25 de junio, 11 de noviembre, 23 de abril y 14 de abril de 2015 y el 28 de enero de 2014, respectivamente.

21.2. El Incoder tuvo conocimiento de cada una de ellas el 18 de septiembre, 09 de diciembre y 10 de junio de 2015, 11 de febrero de 2016 y 14 de julio de 2015, respectivamente, conformé a la situación fáctica expuesta en la página 6 del presente pronunciamiento.

21.3. Las acciones de tutela se instauraron el 29 de octubre 2015, 18 de febrero 2016, 15 de diciembre de 2015, 17 de marzo de 2016 y 18 de diciembre de 2015, respectivamente, es decir, 1 mes y 11 días, 2 meses y 9 días, 6 meses y 5 días, 1 mes y 6 días, y 5 meses y 4 días después de que el Incoder conoció de las providencias censuradas, lapsos que para esta Sala resultan razonables.

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

22. La Sala considera que esta exigencia no es aplicable al presente caso objeto de estudio, toda vez que las presuntas anomalías alegadas por el Incoder son de carácter sustantivo y no de naturaleza procesal⁹².

Identificación de los hechos y derechos presuntamente vulnerados

23. De igual manera la Sala encuentra reunido este presupuesto.

23.1. El entonces Incoder identificó como fuente de la presunta vulneración las respectivas sentencias proferidas por los Juzgados Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá-, Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander-, Promiscuo Municipal de Tasco –Boyacá, Promiscuo Municipal de Macaravita –Santander- y Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos -Meta-, con ocasión de los procesos declarativos de pertenencia tramitados bajo los radicados N° 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00, 2013-0005 y 2012-00182-00.

23.2. La parte accionante afirmó que los referidos operadores judiciales desconocieron su derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 Superior), pues a su parecer incurrieron en defectos fáctico, orgánico y sustantivo, al declarar a favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos inmuebles rurales sobre los cuales se ejerció posesión material, pero que carecían de antecedentes registrales, por lo que, al parecer, gozaban de la presunción de ser

⁹² Dicho criterio se fundamenta en lo establecido al respecto en los fallos T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017, mediante los cuales se decidieron casos idénticos al que se estudia en esta ocasión.

baldíos, cuya administración, custodia y adjudicación corresponde al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-.

23.3. Explicó que los Juzgados demandados cometieron falencias (i) probatorias, ya que pasaron por alto la obligatoriedad de decretar y valorar pruebas suficientes para “orientar el proceso por las sendas de la verdad”; (ii) de competencia, toda vez que desempeñaron funciones que el ordenamiento jurídico no les ha conferido en materia de adjudicación de baldíos; y (iii) de aplicación normativa, en la medida en que desconocieron la prohibición establecida en los artículos 65 y 66 de la Ley 160 de 1994, según la cual, las tierras Baldías de la Nación solo podrán ser tituladas por el Incoder en las correspondientes Unidades Agrícolas Familiares señaladas para cada región o municipio.

De la ausencia de tutela contra sentencias de tutela

24. Para la Sala este requisito también se cumple, por cuanto el presente caso de acumulación no alude a solicitudes de amparo formuladas contra decisiones adoptadas en sede de tutela. Se acusan los respectivos fallos judiciales que profirieron las autoridades accionadas en el marco de los correspondientes procesos declarativos de pertenencia.

25. Dada la concurrencia de todas las exigencias generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, pasa la Sala Octava de Revisión a abordar el análisis de fondo.

6. Problema jurídico a resolver y metodología de resolución

26. Conforme a los antecedentes reseñados en este pronunciamiento, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron las autoridades judiciales accionadas el derecho fundamental al debido proceso del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, al presuntamente haber incurrido en defectos fáctico, orgánico y sustantivo, toda vez que mediante las providencias censuradas declararon en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales respecto de los cuales no existe certeza acerca de su naturaleza jurídica (privados o baldíos), en atención a que carecen de antecedentes registrales?

27. Para solucionar ese interrogante, la Sala abordará los ejes temáticos: (i) causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto orgánico, (iv) defecto sustantivo, (v) marco legal y constitucional aplicable a los predios baldíos, y (vi) jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la vulneración del debido proceso del entonces Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de autoridades judiciales que, al declarar a favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios rurales cuya naturaleza jurídica se presume baldía, han incurrido en distintas casuales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Con base en lo anterior, se solucionará el caso concreto de forma conjunta para los asuntos tutelares acumulados.

7. Causales específicas de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

28. Además de los presupuestos generales de procedencia constatados en precedencia, la Corte Constitucional también ha identificado requisitos o causales específicas en cuanto a la procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias, a efecto de obtener el amparo del derecho fundamental al debido proceso. Al respecto, en el ya citado fallo C-590 de 2005, esta Corporación determinó que debe acreditarse por lo menos una de las siguientes causales específicas: (i) defecto orgánico, (ii) defecto procedimental absoluto, (iii) defecto fáctico, (iv) defecto sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente, y (viii) violación directa de la Constitución.

8. Breve caracterización del defecto fáctico. Reiteración de jurisprudencia⁹³

29. De conformidad con la jurisprudencia constitucional⁹⁴, puntualizada en el fallo SU-195 de 2012, el defecto fáctico *“tiene lugar siempre que resulte evidente que el apoyo probatorio en que se fundamentó el juez para resolver un caso es absolutamente inadecuado⁹⁵. Para este Tribunal ‘Si bien el juzgador goza de un amplio margen para valorar el material probatorio en el cual ha de fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica [...]’⁹⁶, dicho poder jamás puede ejercerse de manera arbitraria; su actividad evaluativa probatoria implica, necesariamente, la adopción de criterios objetivos⁹⁷, no simplemente supuestos por el juez, racionales⁹⁸, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos⁹⁹, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas¹⁰⁰.”¹⁰¹*

30. Se ha sostenido que el defecto fáctico se puede concretar en dos dimensiones: una omisiva y una positiva. *“La primera, la dimensión omisiva, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez¹⁰². La segunda, la dimensión positiva, abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución¹⁰³.”¹⁰⁴*

30.1. En relación con a la dimensión omisiva, esta alude a *“la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba¹⁰⁵ que se presenta cuando el juez*

⁹³ Por tratarse de reiteración de jurisprudencia, en esta oportunidad la Sala seguirá de cerca las consideraciones y fundamentos reiterados en la sentencia SU-416 de 2015.

⁹⁴ Cfr., entre otras, las sentencias T-231 de, T-442 de 1994, T-567 de 1998, T-008 de 1998, SU-159 de 2002, T-025 de 2001, T-109 de 2005, T-639 de 2006, T-143 de 2011 y SU-195 de 2012. Reiteradas en el fallo SU-416 de 2015.

⁹⁵ *“Sentencias T-143 de 2011 y T-567 de 1998.”*

⁹⁶ *“Cfr. sentencia T-442 de 1994.”*

⁹⁷ *“Cfr. sentencia SU-1300 de 2001.”*

⁹⁸ *“Cfr. sentencia T-442 de 1994.”*

⁹⁹ *“Cfr. sentencia T-538 de 1994.”*

¹⁰⁰ *“Sentencia SU-159 de 2002.”*

¹⁰¹ Providencia SU-195 de 2012.

¹⁰² *“Cfr. sentencia T-442 de 1994.”*

¹⁰³ *“Cfr. sentencia T-538 de 1994.”*

¹⁰⁴ Fallo SU-195 de 2012.

¹⁰⁵ *“Ibíd. sentencia T-442 de 1994.”*

simplemente ignora la prueba u omite su valoración¹⁰⁶, cuando sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente¹⁰⁷. ”¹⁰⁸

30.2. Respecto a la dimensión positiva, *“se presenta generalmente cuando aprecia pruebas que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.)¹⁰⁹. ”¹¹⁰*

31. Se ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales fundada en este defecto es viable cuando la negativa a decretar o valorar la prueba o el error en la valoración de la misma es *“de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto ”¹¹¹.*

32. La jurisprudencia de esta Corte ha identificado las siguientes manifestaciones del defecto fáctico: (i) la omisión en el decreto y práctica de pruebas, (ii) la no valoración del acervo probatorio y (iii) la valoración defectuosa del material probatorio. Cada una de ellas consiste en lo que a continuación se transcribe:

“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 debatido¹¹².

2. Defecto fáctico por la no 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 sustancialmente¹¹³.

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 respectiva¹¹⁴. ”¹¹⁵

9. Breve caracterización del defecto orgánico. Reiteración de jurisprudencia

¹⁰⁶ “Cfr. sentencia T-576 de 1993.”

¹⁰⁷ “Cfr. sentencia T-239 de 1996.”

¹⁰⁸ Pronunciamiento SU-195 de 2012.

¹⁰⁹ “Cfr. Sentencias T-138 de 2011 y SU.159 de 2002.”

¹¹⁰ Providencia SU-195 de 2012.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² “Cfr. Sentencia T-902 de 2005.”

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Fallo T-138 de 2011.

33. Mediante el fallo SU-565 de 2015, la Corte reiteró que el defecto orgánico “se funda en la garantía constitucional del juez natural, prevista en el artículo 29 de la Constitución¹¹⁶. Este defecto se configura cuando una persona o un asunto son juzgados por un funcionario que carece de manera absoluta de competencia para ello, conforme a lo previsto en las normas preexistentes que regulan la competencia¹¹⁷.”

34. En esa ocasión, esta Corporación recordó que existen dos “elementos a partir de los cuales se puede configurar el defecto orgánico: (i) cuando el peticionario se encuentra supeditado a una situación en la que existe una actuación consolidada y no tiene otro mecanismo de defensa, como es el caso de una decisión que está en firme y que fue dada por un funcionario que carecía de manera absoluta de competencia¹¹⁸; y (ii) cuando, en el transcurso del proceso, el actor puso de presente las circunstancias de incompetencia absoluta y dicha situación fue desechada por los jueces de instancia, incluso en el trámite de recursos ordinarios y extraordinarios, validándose así una actuación erigida sobre una competencia inexistente¹¹⁹.”

35. La Corte finalmente replicó en la mencionada providencia de unificación que en la práctica judicial se han “encontrado dos hipótesis en las cuales se configura el defecto orgánico, a saber: (i) la funcional, cuando la autoridad judicial extralimita en forma manifiesta el ámbito de sus competencias constitucionales y legales; y (ii) la temporal, cuando a pesar de tener ciertas atribuciones o competencias, la autoridad judicial las ejerce por fuera del término previsto para ello¹²⁰.”

10. Breve caracterización del defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

36. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al sostener que el defecto sustantivo se “presenta cuando la providencia judicial incurre en un yerro trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas. No se trata, pues, de un yerro cualquiera, sino que es menester que sea de tal entidad que pueda obstaculizar o lesionar la efectividad de los derechos fundamentales¹²¹.”¹²²

37. Al respecto, se ha precisado que una providencia judicial adolece de defecto sustantivo: “(i) cuando la norma aplicable es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el juez¹²³; (ii) cuando la decisión se apoya en una norma claramente inaplicable¹²⁴, sea por haber sido derogada, sea por haber sido declarada inexecutable, sea porque resulta claramente inconstitucional y el juez no dejó de aplicarla en ejercicio del control de constitucionalidad difuso, por medio de la excepción de inconstitucionalidad, o sea por no adecuarse a los supuestos de hecho del caso; (iii) cuando la providencia judicial desconoce sentencias con efecto erga omnes; y (iv) cuando la aplicación de la norma jurídica, derivada interpretativamente

¹¹⁶ “Cfr. Sentencias C-208 de 1993, SU-1184 de 2001, T-757 de 2009 y T-309 de 2013.”

¹¹⁷ “Cfr. Sentencias T-008 de 1998, T-1057 de 2002, T-929 de 2008, T-757 de 2009.”

¹¹⁸ “Cfr. Sentencia T-058 de 2006, T-267 y T-309 de 2013.”

¹¹⁹ “Cfr. Sentencias T-446 de 2007, T-313 de 2010, T-511 de 2011, T-309 de 2013.”

¹²⁰ “Cfr. Sentencias T-446 de 2007, T-929 de 2008, T-511 de 2011, T-929 de 2012, T-267 y T-309 de 2013.”

¹²¹ “Cfr. Sentencia SU-159 de 2002, T-462 de 2003, C-590 de 2005, T-018 de 2008 y T-757 de 2009.”

¹²² Providencia SU-770 de 2014, reiterada en el fallo T-064 de 2016, entre muchos otros.

¹²³ “Cfr. Sentencia T-573 de 1997.”

¹²⁴ “Cfr. Sentencias C-231 de 1994, T-008 de 1998 y SU-1722 de 2000.”

*de una disposición normativa, es inaceptable por ser producto de una hermenéutica abiertamente errónea o irrazonable.*¹²⁵

11. Marco legal y constitucional aplicable a los bienes baldíos. Reiteración de jurisprudencia¹²⁶

38. La Constitución en su artículo 102 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 los baldíos¹²⁷.

39. Se ha precisado que esa denominación genérica establecida en la referida norma Superior comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, en los siguientes términos: *“(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’*¹²⁸. *El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad*¹²⁹.

*(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno ‘igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes’*¹³⁰; *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’*¹³¹, *dentro de los cuales están comprendidos los baldíos*¹³².

40. Es sabido que a la luz del ordenamiento jurídico interno y la jurisprudencia de esta Corte, tales bienes son inajenables, imprescriptibles e inembargables, como se pasa a reiterar a continuación.

41. Si bien 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 baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual tienen un régimen especial diferente al establecido en el Código Civil¹³³. Véase como el artículo 150-18 Superior confirió amplias atribuciones al legislador¹³⁴ para regular lo concerniente a los baldíos,

¹²⁵ Fallo SU-770 de 2014, reiterado en la providencia T-064 de 2016, entre otras.

¹²⁶ Por ser reiteración de jurisprudencia, en esta ocasión se seguirán de cerca algunos fundamentos reiterados al respecto en la providencia T-549 de 2016.

¹²⁷ Al respecto, ver los fallos C-060 de 1993, C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

¹²⁸ “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 2° del artículo 65 y el inciso 2° del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.”

¹²⁹ “C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9°, 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.”

¹³⁰ “C-595 de 1995 y C-536 de 1997.”

¹³¹ “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.”

¹³² Ver sentencia C-255 de 2012.

¹³³ Fallo T-549 de 2016.

¹³⁴ Providencia C-595 de 1995.

específicamente para “*dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías*”.

42. De esta manera fue expedida la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, cuyo artículo 65 dispone inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante título traslativo emanado por la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor¹³⁵.

43. El inciso segundo de dicha norma legal fue declarado exequible en sentencia C-595 de 1995, al precisarse 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 las exigencias legales. Tal posición fue reiterada en el fallo C-097 de 1996: “[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”.

44. Nótese entonces como los baldíos son bienes inenajenables, es decir, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su adjudicación si fuere el caso, y únicamente cuando ello se efectúe, el adjudicatario adquirirá el título de propiedad¹³⁶.

45. Esta Corporación ha sostenido que el ordenamiento jurídico contiene cuerpos normativos vigentes que se han ocupado de regular la naturaleza jurídica de los baldíos, pero que, según algunos intérpretes, pareciese existir un conflicto entre esas normas, pues unas de ellas defienden la presunción de ser privado y otras propugnan la presunción de ser baldío¹³⁷.

46. Respecto a aquellas disposiciones que aluden a la presunción de bien privado, se encuentran los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, según los cuales, los bienes explotados económicamente se suponen de propiedad privada, y no baldíos. En esa medida, todo bien que se encuentre bajo la posesión de un particular y sobre el mismo se realicen hechos de señor y dueño, por ejemplo que esté siendo explotado económicamente, tendrá la presunción de ser privado¹³⁸.

47. Ha dicho este Tribunal que si esos preceptos legales se observan de manera literal y no se interpretan de forma sistemática, es evidente que todo inmueble poseído con fines de explotación económica es de carácter privado. No obstante la Corte ha advertido que, tal y como se estableció en la providencia T-488 de 2014, es necesario acudir a otras normas para “*realizar una labor de hermenéutica jurídica aceptable y acorde con el ordenamiento constitucional y legal*”¹³⁹.

¹³⁵ Pronunciamiento T-549 de 2016.

¹³⁶ Sentencia C-097 de 1996, reiterada en el fallo T-549 de 2016.

¹³⁷ Providencia T-549 de 2016.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ib.*.

48. Para tal efecto, esta Corporación ha recurrido a varias disposiciones constitucionales y legales que incorporan parámetros en materia de presunción y fortalecen el régimen de los baldíos. Entre esas normas se destacan las siguientes:

48.1. El artículo 63 de la Constitución, según el cual, los bienes de uso público, entre los cuales se encuentran los baldíos, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

48.2. El artículo 64 Superior que fija como *“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.”*

48.3. El artículo 150 (numeral 18) que confiere al Congreso de la República la función de dictar normas relacionadas con la apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

48.4. Descendiendo al ámbito legal, el artículo 675 del Código Civil, cuyo texto contiene una presunción de baldío en los siguientes términos: *“Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.”*

48.5. Los aún vigentes artículos 44 y 61 del Código Fiscal que, respectivamente, refuerzan la presunción de bien baldío con la que cuentan todos los predios que carecen de registro o de dueño y, ratifican la naturaleza imprescriptible de los mismos, lo cual imposibilita que sean adquiridos por prescripción adquisitiva declarada en trámite de pertenencia.

49. La Corte ha aclarado que si bien los referidos preceptos legales del Código Civil y del Código Fiscal son anteriores a la Ley 200 de 1936, también es cierto que con posterioridad a dicha ley fueron expedidas la Ley 160 de 1994 y el Código General del Proceso, *“normas que reivindican la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad.”*¹⁴⁰

49.1 Como ya se dijo, con la Ley 160 de 1994 se creó el Sistema de Reforma Agraria y se reguló el único procedimiento para hacerse titular de un baldío. En lo atinente, así reza el artículo 65 de ese cuerpo normativo:

“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.

¹⁴⁰ Ib..

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

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.”

Según la precitada norma, es claro que el legislador otorgó al entonces Incoder la competencia para generar el título traslativo de la propiedad de los baldíos, estableciendo que aquel que explote un baldío no lo hace en calidad de poseedor sino en su condición de ocupante con una mera expectativa para la adjudicación por parte del referido instituto.

49.2. A su turno, el artículo 375 del Código General del Proceso estatuye varias reglas que deben aplicarse en cuanto a las demandas de pertenencia de predios privados, de las cuales se destacan dos, por un lado, la improcedencia de la declaratoria de pertenencia respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad pública, y por otro, que en el auto admisorio se ordene informar de la existencia de ese trámite a varias entidades, entre ellas, el Incoder, para lo de su competencia, en los siguientes términos:

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

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. (...)” (Subraya fuera del texto original).

49.3. Esta Corporación ha señalado que las precitadas reglas constituyen parámetros para que el juez aclare ciertas dudas que se originen en relación con la naturaleza jurídica de los inmuebles objeto de declaratoria de pertenencia, puesto que al informarse a las entidades competentes de la existencia del respectivo trámite ordinario, éstas pueden allegar elementos de convicción que conduzcan a una decisión ajustada a derecho¹⁴¹.

50. En suma, la Corte ha concluido que en el ordenamiento jurídico coexisten dos presunciones al respecto: una de bien privado y otra de bien baldío, lo cual implicaría un aparente conflicto normativo. No obstante, ha determinado este Tribunal que dicha situación se resuelve mediante una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y legales que componen el régimen de baldíos. Así lo ha manifestado:

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

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

En conclusión, el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable.”¹⁴² (Subraya fuera de texto original).

12. Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la vulneración del debido proceso del entonces Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de autoridades judiciales que, al declarar en favor de particulares la

¹⁴¹ Sentencia T-549 de 2016.

¹⁴² *Ibíd.*

pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios rurales cuya naturaleza jurídica se presume baldía, han incurrido en distintas casuales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

51. Examinada la jurisprudencia de esta Corporación, esta Sala encuentra los siguientes pronunciamientos que a la fecha han sido adoptados en la materia por algunas Salas de Revisión: T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017, cuyo contenido y alcance se pasan a exponer a continuación.

52. Mediante sentencia **T-488 de 2014**¹⁴³, la Corte estudió el asunto de un ciudadano que solicitaba la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, administración de justicia y confianza legítima, al considerarlos vulnerados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare), ante la negativa de inscripción de la providencia judicial con la cual el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué había declarado a su favor la pertenencia de un inmueble rural que se presumía baldío. A la luz de ese escenario, se plantearon los siguientes problemas jurídicos:

“¿Trasgrede el ordenamiento constitucional y legal colombiano la declaración de prescripción adquisitiva que efectúe un juez sobre un terreno baldío a través de un proceso de pertenencia?”

“¿Vulnera los derechos fundamentales a la debido proceso, la administración de justicia y la confianza legítima la negativa de una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a inscribir un fallo judicial que declare la pertenencia sobre un bien baldío?”

52.1. A fin de resolver esas incógnitas, este Tribunal desarrolló varios ejes temáticos: (i) procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) cumplimiento de los fallos judiciales; (iii) régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional; (iv) problemática institucional y social en torno a las tierras baldías: falta de información y concentración de la propiedad; y (v) conjunto institucional dispuesto para la efectividad y cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios. Con base en ello, se pasó a dar solución al caso concreto.

52.2. En primer término, esta Corporación halló reunidos los requisitos generales que deben acreditarse para que la acción de tutela proceda contra providencias judiciales.

52.3. Seguidamente, la Corte evidenció que la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué adolecía de defecto fáctico, por cuanto no se había valorado *“acertadamente el folio de matrícula aportado”* y se había omitido *“practicar otras pruebas conducentes para auscultar la naturaleza jurídica del terreno en discusión”*. Expuso que el juez ordinario no valoró los elementos probatorios que indicaban la probabilidad de que el predio objeto de controversia pertenecía a la Nación. Igualmente, el juez omitió el deber de practicar pruebas de oficio que le permitieran descartar la anterior situación y solo fundamentó su decisión

¹⁴³ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

en declaraciones de testigos y la práctica de una inspección judicial, los cuales, si bien aportan en lo relacionado con la ocupación, son inconducentes para esclarecer la naturaleza jurídica del bien.

Adicionalmente, la Corporación encontró que la referida autoridad judicial también incurrió en defecto orgánico, toda vez que pasó por alto el hecho de que carecía de competencia para declarar la pertenencia del inmueble involucrado, en la medida en que, como se trataba de un baldío, la adjudicación del mismo radicaba únicamente en el Incoder, con el cumplimiento de las exigencias legales establecidas para tal efecto.

52.4. Este Tribunal también evidenció una falla estructural en política agraria de identificación, asignación y recuperación de baldíos, al observar que existe una falta de información fidedigna y actualizada de los bienes de la Nación, lo cual fue reconocido por el Incoder al señalar que *“no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”*, pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994.

La Corte puso de presente que esa deficiencia administrativa *“contribuye al fenómeno –histórico pero aún muy vigente- de la concentración excesiva de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio (en Unidades Agrícolas Familiares -UAF-). Con ello, se pretermiten los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural.”*

52.5. Según lo constatado, esta Corporación dispuso, entre otras cosas, lo siguiente: (i) revocar la sentencia de única instancia y, en su lugar, denegar el amparo solicitado, (ii) ordenar al Registrador de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo que eliminara la inscripción que había efectuado en el respectivo folio de matrícula en cumplimiento del fallo de tutela revisado, (iii) dejar sin efecto todas las providencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué dentro del correspondiente proceso declarativo de pertenencia, desde el auto admisorio de la demanda, y (iv) ordenar al Incoder que, dentro del término de 20 días siguientes a la notificación de esa decisión, adelantara el trámite de clarificación sobre el inmueble objeto de litis, *“para establecer si ha salido o no del dominio del Estado. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Gerardo Escobar Niño, al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo. En todo caso, acompañará al accionante y lo incluirá como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos, siempre y cuando este cumpla con los requisitos legales.”*

53. En providencia **T-293 de 2016**¹⁴⁴, se revisaron los fallos de tutela proferidos con ocasión de la solicitud de amparo que promovió el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Viracachá (Boyacá). Esa vez, la Sala Cuarta de Revisión se planteó por determinar si el referido Despacho había vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de ese instituto, al haber declarado la propiedad de un bien respecto del cual no había claridad sobre su naturaleza jurídica, ya que existían indicios de ser baldío.

¹⁴⁴ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Al considerar reunidos los requisitos generales de procedencia excepcional de la tutela contra sentencias, la Corte pasó a analizar las causales específicas de defecto fáctico y orgánico.

53.1. Respecto al defecto fáctico, la Corporación encontró que efectivamente el operador judicial accionado había incurrido en el mencionado yerro, por cuanto pretermitió el deber de practicar pruebas que condujeran a establecer la naturaleza jurídica del predio y de esta forma adoptar la decisión correspondiente. La Corte expuso que, pese a que el predio involucrado carecía de matrícula inmobiliaria, no registraba titulares de derechos y la demanda se había formulado contra personas indeterminadas, circunstancias que constituían indicios de que podría tratarse de un baldío, el Juzgado acusado solo se limitó a decretar pruebas que, si bien contribuían al esclarecimiento de los hechos, no permitían determinar si el inmueble era fiscal o privado.

53.2. En cuanto al defecto orgánico, el Tribunal señaló que, debido a la concurrencia de la causal anterior, el proceder de la autoridad acusada tenía la potencialidad de derivar en este yerro, en la medida en que al no haber certeza sobre la naturaleza jurídica del bien, tampoco se tenía claridad acerca de la competencia del Despacho censurado para conocer del caso, menos para decidir respecto de la pertenencia del predio objeto de litis. Señaló que, con base en los respectivos elementos probatorios, el accionado debió haber descartado cualquier posibilidad de que el inmueble perteneciera a la Nación y, de esta manera, contar con la plena convicción de que su decisión no recaería en un bien imprescriptible, cuya administración y adjudicación radica en el Incoder.

53.3. Por lo anterior, la Corporación dispuso (i) revocar las sentencias de tutela y, en su lugar, amparar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del demandante; (ii) dejar sin efecto la providencia judicial acusada y declarar la nulidad de todo lo actuado en el marco del proceso de pertenencia radicado con el N° 2014-00043; y (iii) ordenar al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Viracachá –Boyacá- que procediera a rehacer las actuaciones respectivas dentro del mencionado trámite ordinario, con el deber de vincular a la entidad accionante para lo de su competencia.

54. Por fallo **T-461 de 2016**¹⁴⁵, la Sala Sexta de Revisión tuteló el derecho fundamental al debido proceso del Incoder, al estimar que esa garantía había sido conculcada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, por cuanto tal Despacho había declarado la pertenencia de un predio respecto del cual tampoco se tenía certeza de ser fiscal o privado.

54.1. Para arribar a esa conclusión, la Corte primero evidenció que la solicitud de amparo cumplía cada uno de los presupuestos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y, luego, constató la configuración de dos causales específicas: defecto fáctico y defecto orgánico.

54.2. Estimó que la autoridad judicial accionada había incurrido en el yerro de defecto fáctico por cuanto no valoró las pruebas obrantes en el expediente relacionadas con la

¹⁴⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

situación jurídica del respectivo inmueble. Explicó la Corporación que teniendo conocimiento el Juzgado acusado de que el predio no contaba con folio de matrícula y, por ende, carecía de dueño reconocido, surgían indicios suficientes para determinar que el predio objeto de discusión podría ser baldío y, en ese orden, no susceptible de apropiación por prescripción.

Adicionalmente, el Tribunal señaló que el Despacho censurado también había omitido el deber de ejercer las potestades oficiosas para esclarecer los hechos o circunstancias que rodeaban el caso. Al respecto, expuso que *“el juez no solo omitió la exigencia del certificado de tradición y libertad del inmueble, sino que, ante la ausencia del mismo, debió, como mínimo, solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio, supuesto sine qua non para dar inicio al proceso de pertenencia, toda vez que de allí se deriva su competencia.”*

54.3. Consideró que el operador judicial había incurrido en defecto orgánico, toda vez que *“al haber omitido dilucidar la naturaleza jurídica del bien, incurrió en una falta de competencia para decidir sobre la adjudicación del mismo, como quiera que de tal claridad depende establecer cuál es la autoridad competente para disponer sobre la posible adjudicación del inmueble.”*

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

54.4. Todas esas circunstancias condujeron a que la Corte resolviera, entre otras cosas, lo siguiente: (i) revocar el fallo de tutela de segunda instancia y, en su lugar, confirmar parcialmente la decisión de primera instancia, en el sentido de tutelar el derecho al debido proceso del Incoder; (ii) declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso de pertenencia correspondiente, incluyendo el auto admisorio de la demanda, con la advertencia de que el juez accionado debía valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda; (iii) ordenar al Incoder que, dentro del término de 20 días contados a partir de la notificación de esa providencia, adelantara el trámite administrativo de clarificación de la propiedad del inmueble involucrado, *“término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Luis Alberto Camargo Salinas, al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal. En todo caso, el instituto acompañará al accionante del proceso de pertenencia y lo incluirá como beneficiario del proceso de adjudicación del bien objeto del proceso de pertenencia cuya nulidad fue declarada en el ordinal segundo de este acápite resolutivo, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales”*; (iv) advertir al Incoder que, mientras surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión-ocupación que se ha ejercido sobre el respectivo inmueble; e (v) instar al Incoder para que sea diligente con ese trámite administrativo de clarificación de la propiedad, *“de manera que su culminación no tome más de 18 meses.”*

55. En pronunciamiento **T-548 de 2016**¹⁴⁶, este Tribunal examinó un asunto según el cual el Incoder formuló acción de tutela contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, para solicitar el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, se

¹⁴⁶ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

declare nulo de pleno derecho el trámite agrario de pertenencia adelantado por ese Juzgado y se revoque o deje sin efecto el fallo que dictó en el marco de dicho proceso ordinario.

55.1. En esa ocasión, la Corporación planteó como problema jurídico: determinar si se había vulnerado el derecho al debido proceso del Incoder, al haberse adjudicado a un particular, mediante trámite de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la propiedad de un predio del que no se tenía certeza de su naturaleza jurídica.

55.2. Con el propósito de resolver ese interrogante, se desarrollaron los siguientes tópicos: (i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos, (iii) problemática institucional y social en torno a las tierras baldías, (iv) conjunto institucional dispuesto para el cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra, (v) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos, (vi) el derecho al territorio de la población campesina, y (vii) providencia T-488 de 2014 y el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales. Con fundamento en ello, se procedió a solucionar el caso concreto.

55.3. Inicialmente la Corte abordó el análisis de procedencia de la solicitud de amparo, para concluir que efectivamente se cumplían las exigencias generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: (i) relevancia constitucional, (ii) agotamiento de los mecanismos de defensa judicial, (iii) inmediatez, (iv) si se trata de una irregularidad procesal, esta debe tener un efecto decisivo en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (v) identificación razonable de los hechos vulneradores y de los derechos vulnerados, y (vi) ausencia de tutela contra fallos de tutela.

55.4. En esa medida, se pasó a estudiar el fondo del asunto con el fin de establecer la concurrencia de alguna de las causales específicas alegadas por el extremo accionante: defectos fáctico, orgánico y sustantivo.

55.5. En cuanto a la causal por defecto fáctico, la Corporación encontró que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja había incurrido en dicho yerro, puesto que omitió valorar un elemento de convicción indispensable, esto es, el certificado de tradición y libertad del respectivo inmueble. Se determinó que al tener conocimiento el operador judicial demandado de que el predio no contaba con antecedentes registrales y, por ende, carecía de dueño reconocido, surgían elementos de juicio para razonablemente considerar que podría tratarse de un baldío, cuya apropiación no es susceptible por prescripción adquisitiva.

Este Tribunal precisó que, pese a que existían motivos suficientes para presumir que un bien que no registra antecedentes es un baldío, tal circunstancia no fue analizada por el Despacho accionado. Adicionalmente, se señaló que el Juzgado censurado había omitido el deber de decretar y practicar pruebas oficiosamente, como por ejemplo, solicitar al Incoder que emitiera un concepto técnico acerca de la naturaleza jurídica del inmueble involucrado, presupuesto *sine qua non* para dar continuidad al proceso de pertenencia.

55.6. Respecto a la causal por defecto orgánico, la Corte observó que también concurría ese cargo, dado que al haberse omitido esclarecer si el bien era privado o fiscal, el operador judicial acusado carecía de competencia para declarar la pertenencia del mismo, como quiera que de tal certeza se determina cuál es la autoridad competente para disponer ya sea de la propiedad o de la adjudicación del predio.

Explicó que al no estar acreditado que el bien era privado, no había claridad sobre la competencia del juez para conocer del caso y declarar en favor de un particular la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio.

55.7. En relación con la causal por defecto sustantivo, este Tribunal consideró que el Despacho cuestionado igualmente había incurrido en dicho yerro, toda vez que eludió por completo el estudio jurídico del asunto y lo decidió sin tener en cuenta las normas legales correspondientes. En otros términos, omitió llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento jurídico a la luz de principios y valores constitucionales y adoptó la decisión sin aplicar las disposiciones legales pertinentes del caso, que de haberlo hecho, probablemente lo hubiesen conducido a fallar de manera distinta o, por lo menos, a vincular al Incoder al respectivo proceso de pertenencia.

Al respecto, se indicó que el Juzgado demandado trajo a colación algunos preceptos del Código Civil, recalcó lo relativo al proceso de pertenencia, la prescripción, la posesión y la suma de posesiones, pero no hizo ninguna referencia a la Ley 200 en la parte dogmática, así como tampoco lo efectuó en el caso concreto.

55.8. Con base en lo evidenciado, la Corte reiteró lo decidido en el pronunciamiento T-461 de 2016 e incluyó otras medidas protectoras: (i) revocar las providencias de tutela proferidas en las instancias y, en su lugar, tutelar el derecho fundamental al debido proceso del Incoder; (ii) declarar la nulidad de todo lo actuado en el trámite de pertenencia, incluido el auto admisorio, por lo que el juzgado tendría que valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda; (iii) ordenar al Incoder que en el término de 20 días contados desde la notificación de ese fallo, diera inicio al proceso de clarificación del inmueble en 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”*¹⁴⁷; (iv) advertir al Incoder que, mientras surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión-ocupación que se ha ejercido sobre el inmueble involucrado; (v) instar al Incoder para que sea diligente con ese trámite administrativo de clarificación, *“de manera que su culminación no tome más de 18 meses”*; (vi) advertir al Incoder que en caso de que el predio objeto de clarificación sea un baldío, *“la accionante en el proceso de pertenencia a que se sustrae esta providencia, deberá ser tenida como la primera opcionada en el trámite de titulación del bien, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados por la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016”*; y (vii) ordenar a la Defensoría del Pueblo que acompañe a la demandante en el proceso de pertenencia y verifique que sea incluida como beneficiaria del proceso de adjudicación de baldíos por parte del Incoder, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

¹⁴⁷ *“De los resultados del proceso, enviará copia a la señora Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja.”*

56. Mediante sentencia **T-549 de 2016**¹⁴⁸, se revisaron los fallos de tutela proferidos con ocasión de la solicitud de amparo que instauró el Incoder contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá). En esa oportunidad, la Sala Sexta de Revisión se planteó por establecer si la mencionada autoridad judicial había vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de ese instituto, al haber declarado en favor de un particular la propiedad de un predio del que no se tenía certeza de si su naturaleza era privada o fiscal.

56.1. Tras encontrar reunidos los presupuestos generales de procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, la referida Sala de Revisión procedió a estudiar los defectos fáctico, orgánico y sustantivo invocados por la parte accionante, para concluir que efectivamente el Despacho censurado había incurrido en cada uno de esos yerros, por las mismas razones expuestas en el fallo T-548 de 2016, las cuales a continuación se replican.

56.2. Se incurrió en un defecto fáctico, por cuanto el operador judicial no solo omitió valorar las pruebas concernientes a la situación jurídica del inmueble y desconoció las reglas de la sana crítica, sino que también omitió el deber de practicar otras de oficio que condujeran a establecer si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción.

Se puso en evidencia que, por un lado, el Juzgado *“siendo conocedor de que el bien objeto de litigio no contaba con un dueño reconocido y registrado en su folio de matrícula 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”*; y por otro, *“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”*.

56.3. Hubo un defecto orgánico, toda vez que *“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.”

56.4. Se presentó un defecto sustantivo, en la medida en que el Despacho acusado omitió por completo el estudio jurídico del asunto y decidió sin tener en cuenta las disposiciones legales y constitucionales habidas para tal efecto. En ese orden, *“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.”*

¹⁴⁸ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

La Corporación señaló que *“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.”

56.5. El Tribunal también consideró que el demandado incurrió en desconocimiento del precedente pacífico y reiterado *“no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁴⁹, sino de las otras altas Corporaciones de justicia¹⁵⁰ 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.”*

Esta Corporación indicó que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Despacho que fungió como juzgador en sede de segunda instancia del proceso tutelar, *“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.”*

56.6. Por lo anterior, esta Corte dispuso las mismas medidas acogidas en la sentencia T-548 de 2016: (i) revocar las sentencias de tutela, para en su lugar, proteger el derecho fundamental al debido proceso del Incoder; (ii) declarar la nulidad de todo lo actuado en el marco del proceso de pertenencia radicado bajo el N° 2015-00056, incluido el auto admisorio, advirtiéndole a la autoridad demandada que debía valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda; (iii) ordenar al Incoder que dentro del término de 20 días contados a partir de la notificación de esa providencia, inicie el proceso de clarificación de propiedad del bien objeto de litis, *“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”¹⁵¹*; (iv) advertir al Incoder que mientras surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión-ocupación que se ha ejercido sobre el respectivo predio; (v) instar al Incoder para que sea diligente con ese trámite administrativo de clarificación, *“de manera que su culminación no tome más de 18 meses”*; (vi) advertir al Incoder que en caso de que el predio 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*

¹⁴⁹ *“Ver entre otras, C-595 de 1995, C-097 de 1996 y C-530 de 1996.”*

¹⁵⁰ *“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.”*

¹⁵¹ *“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.”*

la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016”; y (vii) ordenar a la Defensoría del Pueblo que acompañe al demandante en el proceso de pertenencia y verifique que sea incluido como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos por parte del Incoder, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

57. En providencia **T-407 de 2017**¹⁵², se estudió una acción de tutela que fue incoada por la Procuradora 4 Judicial II Agraria de Bogotá a fin de revocar un fallo judicial proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villapinzón (Cundinamarca), con el cual se declaró en favor de un particular la pertenencia de un inmueble rural por prescripción adquisitiva del dominio. Esa vez la Corte formuló el siguiente problema jurídico:

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

57.1. Abordado el análisis del caso concreto, la Corte observó cumplidos los requisitos generales que deben acreditarse para que la acción de tutela proceda contra providencias judiciales. Luego, encontró que el Despacho censurado había vulnerado el derecho al debido proceso del extremo accionante, por cuanto había incurrido en defectos fáctico y sustantivo.

57.2. La Corporación evidenció que el Juzgado accionado “omitió valorar las pruebas sobre la situación jurídica del predio ‘el Chorro’ y desconoció las reglas de la sana crítica”, y tampoco “decretó las pruebas de oficio necesarias para determinar la naturaleza jurídica del bien.”

57.3. El Tribunal constató que el accionado “omitió por completo el estudio jurídico del asunto, y falló sin tener en cuenta ninguna de las normas analizadas en la parte motiva de esta decisión. Y en consecuencia omitió llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento jurídico a la luz de principios y valores constitucionales, llevando a adoptar una decisión sin aplicar las normas pertinentes para el caso, las cuales lo hubiesen llevado a dictar un fallo diferente.”

57.4. De tal suerte la Corte resolvió: (i) revocar el fallo de segunda instancia y, en su lugar, conceder el amparo, (ii) declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso declarativo de pertenencia, incluido el auto admisorio, precisando que solo hasta que la ANT, el accionante o el juzgado en el marco de sus poderes oficiosos identifique con plena certeza la naturaleza del bien jurídico a prescribir, será posible continuar con ese proceso ordinario; (iii) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esa decisión, inicie el proceso de clarificación de la propiedad del inmueble en discusión; (iv) advertir a la ANT que, mientras se surte el proceso de clarificación, no podrá perturbar la presunta posesión-ocupación que se ha ejercido sobre el respectivo predio; (v) ordenar a la ANT que en acatamiento del Auto 040 de 2017 finalice el aludido trámite de clarificación, “de manera que su culminación no tome más de 18 meses contados a partir de la notificación de esta providencia”; (vi) advertir a la ANT que, en caso de

¹⁵² M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo (E).

que el inmueble objeto de clarificación sea un baldío, “se deberá proceder a su adjudicación al señor Víctor Julio Fernández Sánchez a más tardar dentro de los 3 meses siguientes, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados por la Corte en la sentencia SU-426 de 2016”; y (vii) ordenar a la Defensoría del Pueblo que acompañe al demandante del proceso de pertenencia, con el propósito de que sea incluido como beneficiario del trámite de adjudicación de baldíos, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

58. En conclusión, vistos los pronunciamientos precedentes, no cabe duda que a la fecha existe una línea jurisprudencial en vigor relacionada con la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del entonces Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de operadores judiciales que, al declarar en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios que se presumen baldíos por carecer de antecedentes registrales, han incurrido en distintas casuales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

59. Con base en las consideraciones expuestas en esta sentencia, procede la Sala Octava de Revisión a determinar, conjuntamente, si las autoridades judiciales accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, al presuntamente haber incurrido en defectos fáctico, orgánico y sustantivo, toda vez que mediante las providencias censuradas declararon en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos inmuebles respecto de los cuales no existe certeza acerca de su naturaleza jurídica (privados o baldíos), en atención a que carecen de antecedentes registrales.

60. Para tal cometido, la Sala aplicará los parámetros establecidos y reiterados en los pronunciamientos T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017, dada la concurrencia de lo siguiente: (i) en la *ratio decidendi* de esas providencias se encuentran reglas jurisprudenciales aplicables en este caso, (ii) esos parámetros resuelven problemas jurídicos semejantes al planteado en este asunto, y (iii) la situación fáctica común del presente caso acumulado es equiparable a la de los que fueron resueltos con esas decisiones.

13. Análisis conjunto del defecto fáctico en el asunto objeto de estudio

61. Observados los elementos de convicción obrantes en los expedientes de tutela acumulados y los allegados en sede de revisión¹⁵³, la Sala constata que el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- (T-5.658.066), Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- (T-5.681.095), Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco –Boyacá- (T-5.692.672), Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita –Santander- (T-5.692.762), y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos -Meta- (T-5.696.221), desde el principio, conocieron que los inmuebles involucrados en el marco de los procesos declarativos de pertenencia que tramitaron bajo los radicados N° 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00, 2013-0005 y 2012-00182-00, respectivamente, adolecían de falta de titulares de derechos reales, carecían de antecedentes registrales y/o no contaban con folio de matrícula inmobiliaria, según lo consignado en las Constancias y/o Certificados de Tradición y

¹⁵³ Especialmente las pruebas incorporadas en los expedientes contentivos de los procesos ordinarios.

Libertad expedidos en su momento por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso -Boyacá-, Socorro -Santander-, Socha -Boyacá-, Málaga -Santander- y San Martín de los Llanos -Meta-, respectivamente.

62. De conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este pronunciamiento, tales circunstancias eran suficientes para que las mencionadas autoridades judiciales infirieran razonablemente dos situaciones al respecto: por un lado, que no había claridad de si los inmuebles eran privados, y por otro, que existían indicios de que los mismos podrían ser baldíos y en ese orden no ser susceptibles de apropiación por prescripción. En otras palabras, los Despachos accionados, desde el inicio de los trámites ordinarios, tuvieron conocimiento de supuestos fácticos que giraban en torno a la ausencia de certeza en relación con la naturaleza jurídica de los predios rurales cuya propiedad se pretendía usucapir.

63. No obstante ese escenario de incertidumbre, los Juzgados demandados pretermitieron valorar lo consignado en cada uno de los Certificados de Tradición y Libertad aportados en los procesos de pertenencia y, con premura, dieron por hecho que los bienes eran de carácter privado pero sin efectuar ningún análisis probatorio con respecto a ello. De tal suerte, los operadores judiciales cuestionados optaron por declarar la propiedad de los inmuebles en favor de particulares, apoyándose en los elementos de juicio que fueron adjuntados a las demandas y los que fueron decretados y practicados únicamente para tales efectos, verbigracia, inspecciones judiciales, testimonios, interrogatorios de parte y dictámenes periciales.

64. Los Despachos censurados también omitieron el deber de decretar y practicar pruebas de manera oficiosa con el apremiante propósito de esclarecer la verdadera naturaleza jurídica de los predios objeto de litis, a modo de ejemplo, vincular, oficiar y notificar debidamente al Incoder para que, en el ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, rindiera los conceptos técnicos correspondientes y/o suministrara elementos de convicción que condujeran a la tramitación y resolución de cada uno de los casos por las sendas de la certeza y verdad.

65. Aunado a lo anterior, cabe resaltar vicisitudes de orden institucional que, si bien se produjeron con posterioridad a las decisiones adoptadas por los Juzgados accionados, lo relevante es que refuerzan y ponen en evidencia la trascendencia de la falta de claridad sobre el carácter jurídico de los bienes involucrados. Las primeras de ellas aluden a las suspensiones a prevención de los trámites de apertura de folio de matrícula inmobiliaria que realizaron las respectivas Registradurías Seccionales de Instrumentos Públicos, en respuesta a lo que se había ordenado en las correspondientes sentencias de pertenencia proferidas por las autoridades judiciales acusadas.

Y las segundas refieren a las Notas Devolutivas con las cuales dichas entidades registrales se negaron a inscribir los pronunciamientos declaratorios, con fundamento en razones como: (i) no haberse vinculado al Incoder a cada uno de los procesos ordinarios, (ii) inexistencia de anotaciones de pleno dominio, y (iii) los terrenos baldíos solo pueden adquirirse mediante adjudicación efectuada por el Incoder.

66. Para la Sala Octava de Revisión es evidente entonces que los operadores judiciales demandados incurrieron en defecto fáctico, por cuanto pasaron por alto la obligatoriedad de valorar las pruebas que concurrieron en los trámites de pertenencia y de decretar otras de oficio.

14. Examen conjunto del defecto orgánico en el caso de la referencia

67. Esta Sala considera que las falencias probatorias demostradas en precedencia llevaron consigo a que los Despachos cuestionados también incurrieran en un yerro orgánico, toda vez que, al omitir dilucidar si cada uno de los predios eran de índole privada o baldía, no se tenía claridad de su competencia para decidir respecto de la propiedad de los mismos, en el entendido de que de la certeza de la naturaleza jurídica de los inmuebles dependía establecer con plena seguridad cuál era la autoridad competente, ya sea para declarar la pertenencia mediante decisión judicial (juez ordinario – bien privado) o disponer la adjudicación por acto administrativo (Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras - baldío).

68. Así lo ha establecido este Tribunal al sostener reiteradamente que en este tipo de asuntos el juez incide en el defecto en comentario dado que, *“al no existir certeza sobre la naturaleza del bien, tampoco se tiene claridad sobre su competencia para conocer del asunto que en un principio le fue presentado y menos, sobre su facultad para declarar el derecho de propiedad sobre el terreno. En esa medida, debió descartar en su totalidad cualquier posibilidad de que el bien perteneciera a la Nación, a partir de las correspondientes pruebas para evitar la asignación de un bien imprescriptible cuya administración y competencia para su adjudicación radica en cabeza del Incoder.”*¹⁵⁴

15. Estudio conjunto del defecto sustantivo en el asunto que se revisa

69. Examinados de manera pormenorizada los fundamentos jurídicos de cada una de las sentencias declaratorias censuradas en los trámites tutelares acumulados (expedientes T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221), la Sala observa que todos esos fallos carecen de un examen sistemático de las disposiciones legales y constitucionales que componen el régimen jurídico de los baldíos, especialmente aquellas que aluden a la presunción del carácter público de dichos bienes. Veamos.

70. En las sentencias de pertenencia la Sala encuentra que los Juzgados accionados únicamente se limitaron a efectuar un análisis de los presupuestos sustanciales y procedimentales que deben acreditarse para declarar la propiedad por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio. Básicamente hicieron referencia a la presunción de predios privados (art. 1º de la Ley 200 de 1936), a la figura de la prescripción como uno de los modos de adquirir las cosas (arts. 2512, 2513, 2531 y 2532 del Código Civil), al instituto de la posesión (arts. 762, 757 y 783 del Código Civil), y a la circunstancia de la suma de posesiones (arts. 778 y 2521 del Código Civil). Empero, los Despachos acusados no hicieron alusión y tampoco analizaron sistemáticamente las normas que integran el marco jurídico de los baldíos, específicamente los artículos 63, 64 y 150 (numeral 18) de la Constitución Política, 675 del Código Civil, 44 y 61 del Código Fiscal y 65 de la Ley 160 de 1994.

71. La Sala considera que ese examen sistemático era absolutamente indispensable para tramitar y solucionar adecuadamente las demandas de pertenencia formuladas en cada caso, ya que, como se puso en evidencia, los inmuebles adolecían de falta de

¹⁵⁴ Providencia T-293 de 2016.

titulares de derechos reales, carecían de antecedentes registrales y/o no contaban con folio de matrícula inmobiliaria, circunstancias suficientes para razonablemente inferir que se trataban de bienes baldíos, cuya propiedad no es dable declararla judicialmente por prescripción adquisitiva en un procedimiento civil, sino que debe pretenderse y otorgarse mediante adjudicación administrativa con el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello.

72. De haberse aplicado apropiadamente las precitadas disposiciones constitucionales y legales, para esta Sala no cabe duda que el sentido de las decisiones cuestionadas probablemente hubiese sido distinto, o por lo menos, se hubiere vinculado al Incoder a los procesos declarativos, para lo de su competencia. Obsérvese como el proceder de los juzgados censurados igualmente configuraron un yerro sustantivo, por las razones anteriormente expuestas.

73. Con base en lo hasta aquí demostrado, la Sala Octava de Revisión concluye que los autoridades judiciales accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso del entonces Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT-, al haber incurrido en defectos fáctico, orgánico y sustantivo. Por consiguiente, (i) se revocarán los fallos de tutela a que haya lugar en cada uno de los expedientes acumulados, para en su lugar, tutelar el mencionado derecho fundamental; (ii) se dejarán sin efecto las providencias proferidas por los Despachos tutelados dentro de los respectivos trámites de pertenencia; (iii) se declarará la nulidad de todo lo actuado en el marco de los procesos declarativos, incluyendo los correspondientes autos admisorios, por lo que los operadores judiciales accionados deberán examinar nuevamente los requisitos de admisión de las demandas, atendiendo las consideraciones de esta providencia; (iv) se ordenará a los Juzgados demandados que procedan a rehacer las actuaciones a que hayan lugar en los trámites de pertenencia, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta sentencia, para lo cual, deberán vincular a la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, para lo de su competencia; y (v) se advertirá que solo hasta que la ANT o las autoridades accionadas en el marco de sus poderes oficiosos identifiquen con certeza la naturaleza jurídica de los predios a prescribir, será posible continuar con los procesos declarativos.

74. La Sala también dispondrá lo siguiente: (i) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esta decisión, inicie los correspondientes trámites administrativos de clarificación de la propiedad de los inmuebles en discusión; (ii) advertir a la ANT que, mientras se surten esos trámites administrativos, no podrá perturbar la presunta posesión-ocupación que han ejercido las ciudadanas y ciudadanos identificados en este fallo sobre los respectivos predios rurales; (iii) ordenar a la ANT que, en acatamiento del Auto 040 de 2017¹⁵⁵, finalice los aludidos procesos de clarificación, de manera que la culminación de los mismos no tome más de 18 meses contados a partir de la notificación de este pronunciamiento; (iv) advertir a la ANT que, en caso de que los inmuebles objeto de clarificación sean baldíos, deberá adjudicarlos a las personas descritas en esta providencia a más tardar dentro de los 3 meses siguientes a la culminación de los respectivos trámites administrativos, siempre y cuando reúnan los requisitos legales y

¹⁵⁵ M.S. Jorge Iván Palacio Palacio. Mediante dicha providencia, la Sala Sexta de Revisión dispuso varias medidas estructurales para el cumplimiento de las órdenes adoptadas en la Sentencia T-488 de 2014 y en el Auto 222 de 2016.

jurisprudenciales, especialmente los desarrollados en la sentencia SU-426 de 2016¹⁵⁶; y (v) remitir copia de este fallo a la Defensoría del Pueblo para que brinde la asesoría jurídica y el acompañamiento legal adecuado que requieran los demandantes de los procesos de pertenencia, con el propósito de que sean incluidos como beneficiarios en el marco de los trámites de adjudicación de baldíos, con la observancia de las exigencias legales establecidas para tales efectos.

Síntesis de la decisión

75. El presente asunto consta de cinco casos acumulados que refieren a acciones de tutela formuladas separadamente por el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, ahora Agencia Nacional de Tierras –ANT-, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- (T-5.658.066), Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- (T-5.681.095), Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco –Boyacá- (T-5.692.672), Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita –Santander- (T-5.692.762), y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta- (T-5.696.221), por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

76. La vulneración surgió de las circunstancias conforme a las cuales los referidos operadores judiciales presuntamente habían incurrido en defectos fáctico, orgánico y sustantivo, al haber declarado en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales sobre los cuales se había ejercido posesión material, pero que carecían de antecedentes registrales, por lo que, al parecer, gozaban de la presunción de ser baldíos, cuya administración, custodia y adjudicación corresponde al Incoder.

77. Al abordar el estudio conjunto del asunto de acumulación, la Corte encuentra precedentes cada una de las acciones de tutela, al verificar la concurrencia de todos los requisitos generales de procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales.

78. Seguidamente procede la Corporación a analizar conjuntamente las casuales específicas alegadas por la parte accionante.

79. En relación con el yerro fáctico, el Tribunal considera que los Juzgados demandados incurrieron en dicho defecto, por cuanto pasaron por alto la obligatoriedad de valorar las pruebas que concurrieron en los trámites de pertenencia y decretar otras de oficio. Lo anterior, al poner de presente lo siguiente:

¹⁵⁶ M.P. María Victoria Calle Correa. En ese fallo se puso de presente que “*si bien es la sentencia T-488 de 2014 se dictó en el marco de un caso concreto, de acceso a baldíos mediante una sentencia civil de pertenencia, la relevancia constitucional de la recuperación de los predios baldíos tiene un alcance general, pues, al estar definida como el procedimiento a través del cual se “recuper[a] o restituy[e] al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares” y tener la finalidad de establecer si sobre los terrenos baldíos previamente clarificados existe ocupación indebida para proceder con su recuperación, se constituye en una etapa esencial para que el Estado ejerza un verdadero derecho especial de conservación, que le permita disponer de los predios para su consecuente adjudicación.*”

Para la Sala es claro que la situación advertida en la sentencia T-488 de 2014 no puede ser reducida al agotamiento de etapas procedimentales de clarificación y recuperación, sino que dicha problemática impone ser considerada desde la perspectiva de la función social que constitucionalmente enmarca a los bienes en mención. Ello exige que la perspectiva desde la que se analiza la importancia de los predios baldíos no se restrinja a una óptica meramente institucional, sino que adopte un enfoque social, basado en la protección especial del campesinado y la urgente materialización de su derecho a la tierra y el territorio que, en últimas, encuentra su materialización en el procedimiento de adjudicación.”

79.1. Observados los elementos de convicción obrantes en los expedientes de tutela acumulados y los allegados en sede de revisión, se constata que los Despachos acusados, desde el principio, conocieron que los inmuebles involucrados en el marco de los procesos declarativos de pertenencia que tramitaron con los radicados N° 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00, 2013-0005 y 2012-00182-00, respectivamente, adolecían de falta de titulares de derechos reales, carecían de antecedentes registrales y/o no contaban con folio de matrícula inmobiliaria, según lo consignado en las Constancias y/o Certificados de Tradición y Libertad expedidos en su momento por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso - Boyacá-, Socorro -Santander-, Socha -Boyacá-, Málaga -Santander- y San Martín de los Llanos -Meta-, respectivamente.

79.2. Tales circunstancias eran suficientes para que los mencionados operadores judiciales infirieran dos situaciones al respecto, por un lado, que no había claridad de si los inmuebles eran privados, y por otro, que existían indicios de que los mismos podrían ser baldíos y en ese orden no ser susceptibles de apropiación por prescripción. En otras palabras, las autoridades accionadas tuvieron conocimiento de supuestos fácticos que giraban en torno a la ausencia de certeza en relación con la naturaleza jurídica de los predios rurales cuya propiedad se pretendía usucapir.

79.3. No obstante ese escenario de incertidumbre, los Juzgados censurados pretermitieron valorar lo consignado en cada uno de los Certificados de Tradición y Libertad aportados en los procesos de pertenencia y, con premura, dieron por hecho que los bienes eran de carácter privado pero sin efectuar ningún análisis probatorio al respecto. De tal suerte los Despachos cuestionados optaron por declarar la propiedad de los inmuebles en favor de particulares, apoyándose en los elementos de juicio que fueron adjuntados a las demandas y los que fueron decretados y practicados únicamente para tales efectos, verbigracia, inspecciones judiciales, testimonios, interrogatorios de parte y dictámenes periciales.

79.4. Los operadores judiciales demandados también omitieron el deber de decretar y practicar pruebas de manera oficiosa con el apremiante propósito de esclarecer la verdadera naturaleza jurídica de los predios objeto de litis, a modo de ejemplo, vincular, oficiar y notificar debidamente al Incoder para que, en el ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, rindiera los conceptos técnicos correspondientes y/o suministrara elementos de convicción que condujeran a la tramitación y resolución de cada uno de los casos por las sendas de la certeza y verdad.

80. En cuanto al yerro orgánico, la Corte estima que las falencias probatorias demostradas en precedencia llevaron consigo a que los demandados también incurrieran en tal defecto, toda vez que, al omitir dilucidar si cada uno de los predios eran de índole privada o baldía, no se tenía claridad de su competencia para decidir respecto de la propiedad de los mismos, en el entendido de que de la certeza de la naturaleza jurídica de los inmuebles dependía establecer con plena seguridad cuál era la autoridad competente, ya sea para declarar la pertenencia mediante decisión judicial (juez ordinario – bien privado) o disponer la adjudicación por acto administrativo (Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras - baldío).

81. Respecto al yerro sustantivo, la Corporación concluye que el proceder de las autoridades judiciales accionadas igualmente configuraron ese defecto, por las razones que a continuación se resumen:

81.1. Examinados de manera pormenorizada los fundamentos jurídicos de las sentencias declaratorias acusadas en los trámites tutelares acumulados, se observa que todas carecen de un examen sistemático de las disposiciones legales y constitucionales que componen el régimen jurídico de los baldíos, especialmente aquellas que aluden a la presunción del carácter público de dichos bienes.

81.2. El Tribunal encuentra que los Juzgados cuestionados se limitaron a efectuar un análisis de los presupuestos sustanciales y procedimentales que deben acreditarse para declarar la propiedad por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio. Básicamente hicieron referencia a la presunción de predios privados (art. 1° de la Ley 200 de 1936), a la figura de la prescripción como uno de los modos de adquirir las cosas (arts. 2512, 2513, 2531 y 2532 del Código Civil), al instituto de la posesión (arts. 762, 757 y 783 del Código Civil), y a la circunstancia de la suma de posesiones (arts. 778 y 2521 del Código Civil). Sin embargo, los demandados no hicieron alusión y tampoco analizaron sistemáticamente las normas que integran el marco jurídico de los baldíos, específicamente los artículos 63, 64 y 150 (numeral 18) de la Constitución Política, 675 del Código Civil, 44 y 61 del Código Fiscal y 65 de la Ley 160 de 1994.

81.3. La Corte considera que ese examen sistemático era absolutamente indispensable para tramitar y solucionar adecuadamente las demandas de pertenencia formuladas en cada caso, ya que, como se puso en evidencia, los inmuebles adolecían de falta de titulares de derechos reales, carecían de antecedentes registrales y/o no contaban con folio de matrícula inmobiliaria, circunstancias suficientes para inferir que se trataban de bienes baldíos, cuya propiedad no es dable declararla judicialmente por prescripción adquisitiva en un procedimiento civil, sino que debe pretenderse y otorgarse mediante adjudicación administrativa con el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello.

81.4. Finalmente la Corporación señala que de haberse aplicado apropiadamente las precitadas disposiciones constitucionales y legales, no habría duda que el sentido de las decisiones censuradas probablemente hubiese sido distinto, o al menos, se hubiere vinculado al Incoder a los procesos declarativos, para lo de su competencia.

82. Todas estas circunstancias conducen a la revocatoria de los fallos de tutela proferidos con ocasión de los procesos acumulados de la referencia, para en su lugar, proteger el derecho fundamental al debido proceso de la Agencia Nacional de Tierras. Excepto en el expediente T-5.696.221 donde se dispone confirmar parcialmente la decisión adoptada en sede de segunda instancia, en tanto se había concedido el amparo.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso de tutela acumulado.

SEGUNDO.- Expediente T-5.658.066. **REVOCAR** la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única-, el 17 de marzo de 2016, así como la providencia dictada en primera instancia por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso –Boyacá-, el 11 de febrero de 2016, que denegaron el amparo solicitado dentro de la acción de tutela formulada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT-, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá-. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la referida entidad; **DEJAR SIN EFECTO** el fallo declaratorio de pertenencia proferido en única instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá-, el 25 de junio de 2015; y **DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado en el marco del proceso declarativo de pertenencia adelantado con el radicado N° 2013-00073, incluido el auto admisorio, por lo que el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- deberá examinar nuevamente los presupuestos de admisión de la demanda, atendiendo las consideraciones de esta providencia. Por consiguiente, **ORDENAR** al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a rehacer las actuaciones a que haya lugar en el mencionado trámite ordinario, según lo expuesto en la parte motiva de este pronunciamiento, para lo cual, deberá vincular a la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, o a quien corresponda, para lo de su competencia. **ADVERTIR** que solo hasta que la Agencia Nacional de Tierras –ANT- o el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania –Boyacá- en el marco de sus poderes oficiosos identifiquen con certeza la naturaleza jurídica de los inmuebles a prescribir, será posible continuar con el proceso declarativo de pertenencia.

TERCERO.- Expediente T-5.681.095. **REVOCAR** la providencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil -Sala Civil Familia Laboral-, el 21 de abril de 2016, así como el pronunciamiento adoptado en primera instancia por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Socorro –Santander-, el 09 de marzo de 2016, que denegaron la protección reclamada dentro de la acción de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, ahora Agencia Nacional de Tierras –ANT-, contra el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander-. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la parte accionante; **DEJAR SIN EFECTO** la decisión declaratoria de pertenencia adoptada en única instancia por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander-, el 11 de noviembre de 2015; y **DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado con ocasión del proceso declarativo de pertenencia cuyo radicado correspondió al N° 2014-00079-00, incluido el auto con el cual se admitió la demanda, por lo que el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- deberá valorar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, observando las consideraciones de esta sentencia. En consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a rehacer las actuaciones correspondientes en el referido trámite, de conformidad con lo establecido en esta providencia, para lo cual, deberá vincular debidamente a la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, o a quien corresponda, a efecto de que intervenga en virtud de sus competencias. **ADVERTIR** que solo hasta que la Agencia Nacional de Tierras –ANT- o el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba –Santander- en el marco de sus poderes oficiosos identifiquen con certeza la naturaleza jurídica del predio a prescribir, será posible continuar con el proceso de pertenencia.

CUARTO.- Expediente T-5.692.672. **REVOCAR** la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo -Sala Única-, el 28 de abril de 2016, revocatoria de la decisión adoptada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río -Boyacá-, el 29 de febrero de 2016. En su lugar, **CONFIRMAR PARCIALMENTE** la providencia proferida en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río -Boyacá-, el 29 de febrero de 2016, en tanto concedió el amparo solicitado dentro de la acción de tutela promovida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco -Boyacá-; y **REVOCAR** las demás órdenes contenidas en la parte resolutive del fallo adoptado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río -Boyacá-, el 29 de febrero de 2016; en su lugar, **DEJAR SIN EFECTO** la providencia declaratoria de pertenencia dictada en única instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco -Boyacá-, el 23 de abril de 2015, y **DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado en el marco del proceso declarativo de pertenencia con radicación N° 2014-00036-00, incluido el auto admisorio, por lo que el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco -Boyacá- deberá analizar nuevamente las exigencias de admisión de la demanda, atendiendo las consideraciones de esta decisión. Por consiguiente, **ORDENAR** al Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco -Boyacá- que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación de este pronunciamiento, proceda a rehacer las actuaciones a que haya lugar en el referido trámite ordinario, conforme a lo señalado en los fundamentos del presente fallo, para lo cual, deberá vincular a la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, o a quien corresponda, para lo de su competencia. **ADVERTIR** que solo hasta que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- o el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco -Boyacá- en el marco de sus poderes oficiosos identifiquen con certeza la naturaleza jurídica de los inmuebles a prescribir, será posible continuar con el proceso declarativo de pertenencia.

QUINTO.- Expediente T-5.692.762. **REVOCAR** la providencia proferida en única instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga -Santander-, el 12 de abril de 2016, que había declarado improcedente la acción de tutela formulada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, ahora Agencia Nacional de Tierras -ANT- contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita -Santander-. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso del extremo accionante; **DEJAR SIN EFECTO** la sentencia declaratoria de pertenencia adoptada en única instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita -Santander-, el 14 de abril de 2015; y **DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado en el marco del proceso declarativo de pertenencia adelantado con el radicado N° 2013-0005, incluido el auto por el cual se admitió la demanda, por lo que el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita -Santander- deberá valorar nuevamente los presupuestos de admisión de la demanda, observando las consideraciones de esta providencia. En consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita -Santander- que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda a rehacer las actuaciones a que haya lugar en el mencionado trámite, con base en la fundamentación de este pronunciamiento, para lo cual, deberá vincular a la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, o a quien corresponda, a efecto de que intervenga con ocasión de sus competencias. **ADVERTIR** que solo hasta que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- o el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita -Santander- en el marco de sus poderes oficiosos identifiquen con

certeza la naturaleza jurídica del predio a prescribir, será posible continuar con el proceso de pertenencia.

SEXTO.- Expediente T-5.696.221. **CONFIRMAR PARCIALMENTE** el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil-, el 24 de febrero de 2017, en tanto revocó la providencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil-, el 02 de mayo de 2016, que había denegado por improcedente la acción de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT- contra el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta- y, en su lugar, concedió el amparo invocado por la referida entidad; y **REVOCAR** las demás órdenes contenidas en la parte resolutive de la decisión adoptada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil-, el 24 de febrero de 2017. En su lugar, **DEJAR SIN EFECTO** la sentencia declaratoria de pertenencia proferida en única instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta-, el 28 de enero de 2014; y **DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado dentro del proceso declarativo de pertenencia cuyo radicado correspondió al N° 2012-00182-00, incluido el auto admisorio, por lo que el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta- deberá analizar nuevamente los requisitos de admisión de la demanda, atendiendo las consideraciones de esta providencia. Por consiguiente, **ORDENAR** al Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta-, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación de este pronunciamiento, proceda a rehacer las actuaciones correspondientes en el mencionado trámite, según lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, para lo cual, deberá vincular a la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, o a quien corresponda, para lo de su competencia. **ADVERTIR** que solo hasta que la Agencia Nacional de Tierras –ANT- o el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos –Meta- en el marco de sus poderes oficiosos identifiquen con certeza la naturaleza jurídica de los inmuebles a prescribir, será posible continuar con el proceso declarativo de pertenencia.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- que, por medio de su representante legal o quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, en el término de veinte (20) días siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie los correspondientes trámites administrativos de clarificación de la propiedad de los predios en discusión. **ADVERTIR** a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- que, mientras se surten esos trámites administrativos, no podrá perturbar la presunta posesión-ocupación que han ejercido las ciudadanas y ciudadanos identificados en este fallo sobre los respectivos inmuebles. **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- que, por medio de su representante legal o quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, en acatamiento del Auto 040 de 2017, finalice los aludidos procesos de clarificación, de manera que la culminación de los mismos no tome más de 18 meses contados a partir de la notificación de este pronunciamiento. **ADVERTIR** a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- que, en caso de que esos predios objeto de clarificación sean baldíos, deberá adjudicarlos a las personas descritas en esta providencia a más tardar dentro de los 3 meses siguientes a la culminación de los respectivos trámites administrativos, siempre y cuando reúnan los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados en la sentencia SU-426 de 2016.

OCTAVO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMÍTASE** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para que, en el ejercicio de sus competencias,

brinde la asesoría jurídica y el acompañamiento legal adecuado que requieran los demandantes de cada uno de los procesos de pertenencia señalados en este fallo, con el propósito de que sean incluidos como beneficiarios en el marco de los trámites de adjudicación de baldíos, con la observancia de las exigencias legales establecidas para tales efectos.

NOVENO.- Por Secretaría General de esta Corporación, **DEVUÉLVANSE** al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania¹⁵⁷ -Boyacá, Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Oiba¹⁵⁸ -Santander-, Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco¹⁵⁹ -Boyacá- y al Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita¹⁶⁰ -Santander-, los expedientes contentivos de los procesos declarativos de pertenencia tramitados por esas autoridades judiciales con los radicados N° 2013-00073, 2014-00079-00, 2014-00036-00 y 2013-0005, respectivamente.

DÉCIMO.- Por Secretaría General de esta Corte, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con Salvamento de Voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

¹⁵⁷ Calle 6 # 6-43, Palacio Municipal de Aquitania (Boyacá), Piso 2. Teléfono: 7794535.

¹⁵⁸ Carrera 8 # 12-04, Oiba (Santander). Teléfono: (077) 7173245. Correo electrónico: juz2proiba@hotmail.com.

¹⁵⁹ Calle 9 # 4-42. Tasco (Boyacá). Teléfono: 7879030.

¹⁶⁰ Carrera 3 # 3-38, Palacio Municipal de Macaravita (Santander), Piso 1. Teléfono: 6607551.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO**

Sentencia: T-567 de 2017

Expedientes acumulados T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221 (acumulados)

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión de Tutela en la sentencia T-567 de septiembre 8 de 2017, en los expedientes acumulados de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, con fundamento en los siguientes considerandos:

Estoy en desacuerdo con la decisión de revocar las sentencias de tutela proferidas con ocasión de los procesos acumulados (T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672 y T-5.692.762), para en su lugar tutelar el derecho fundamental al debido proceso de la tutelante y dejar sin efectos los fallos declaratorios de pertenencia de los bienes relacionados en la sentencia T-567 de 2017, así como tampoco, estoy de acuerdo con que se confirme el amparo de tutela concedido en el expediente T-5.696.221, de conformidad con lo siguiente:

Aun cuando existe una presunción de bienes baldíos que ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Corte, según la cual, aquellos bienes que carezcan de antecedentes registrales y/o folio de matrícula inmobiliaria se reputan como baldíos, lo cierto es que dentro del presente asunto no es dable afirmar que los predios objeto de debate carezcan de tales antecedentes y, consecuentemente, señalar que se trata de bienes baldíos, por cuanto, en el expediente reposan los aludidos certificados de tradición y libertad de los cuales se desprenden **las anotaciones de falsa tradición**, la cual según lo dispone el artículo 8¹⁶¹ del Estatuto Registral –Ley 1579 de 2012– corresponde a una de las naturalezas jurídicas que pueden ser registradas en el folio de matrícula inmobiliaria.

En tal sentido, no habría lugar a señalar que se configuró defecto fáctico alguno, por cuanto, el juez del proceso ordinario fundamentó su análisis en un conjunto de medios probatorios pertinente (certificados de tradición y libertad obrantes en el expediente), frente al cual garantizó el derecho de contradicción y con este, el de defensa y debido proceso, a todos interesados, incluido por supuesto el Estado a través del INCODER. Aunado a ello, la Agencia Nacional de Tierras –ANT–

¹⁶¹ **Artículo 8 de la Ley 1579 de 2012:** Matrícula inmobiliaria: Es un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el artículo 4º, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando. (...). **En la matrícula inmobiliaria constará la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, así: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros** (Negrillas adicionales fuera del texto original).

tampoco demostró que el juez hubiere proferido una decisión que careciera del sustento probatorio necesario para dar aplicación a la regulación legal aplicable al caso; ni mucho menos acreditó que el análisis del juez sobre los medios de prueba fuese irrazonable, arbitrario, ni absolutamente equivocado.

Por último, tampoco se configuraron los defectos orgánico y sustantivo, como quiera que, en el presente asunto no se acreditó que tales predios fueren baldíos, por el contrario, los folios de matrícula inmobiliaria respectivos dan cuenta de que dichos bienes inmuebles pertenecen a particulares.

Atentamente,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado