

Sentencia SU288/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-
Unificación jurisprudencial sobre régimen de baldíos

CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL-Protección cualificada de trabajadores agrarios -población campesina, mujeres rurales y desplazados por la violencia-

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-
Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-Funciones

DEFECTO SUSTANTIVO-Presupuestos para su configuración

DEFECTO SUSTANTIVO POR INTERPRETACION ERRONEA O IRRAZONABLE DE LA NORMA-Hipótesis en las cuales puede incurrir la autoridad judicial

Esto puede ocurrir cuando la interpretación o aplicación de la norma, (a) prima facie, no se encuentra dentro del margen de razonabilidad o proporcionalidad; (b) el juez le otorga a la disposición un sentido o alcance que no tiene (interpretación contra legem); (c) es evidentemente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, sin que exista una justificación para ello; (d) es producto de una hermenéutica manifiestamente errónea o irrazonable, “sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial”; y, (e) resulta injustificadamente regresiva o claramente contraria a la Constitución.

DEFECTO SUSTANTIVO CUANDO HAY DUDA SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INMUEBLE EN PROCESO DE PERTENENCIA-Jurisprudencia constitucional

(...) configuración del defecto sustantivo en los (procesos) que se declara la prescripción adquisitiva del dominio con fundamento en la presunción de propiedad privada consagrada en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 sobre predios cuya naturaleza jurídica está en duda por carecer de antecedentes registrales o titulares de derechos reales inscritos. (...) la definición de la dudosa naturaleza jurídica de los bienes pretendidos debe resolverse, en aplicación de la legislación agraria, mediante una interpretación armónica y

sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto.

DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS-Jurisprudencia constitucional

BALDIOS-Naturaleza y finalidad/**BALDIOS**-Evolución del régimen legal/**BALDIOS**-Concepto

(...), la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, entre otras, en la ya mencionada Sentencia C-595 de 1995, ha precisado que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, que la Nación los ha reservado para adjudicarlos de conformidad con lo que disponga el legislador, (...).

BALDIOS-Imprescriptibilidad

(...), al menos desde la Ley 48 de 1882, no es posible adquirir el dominio de bienes baldíos en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio ni, por lo mismo, mediante procesos de pertenencia, prohibido expresamente en el ordenamiento jurídico desde la Ley 120 de 1928, y por tal razón las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva del dominio no son oponibles al Estado, como lo dispone actualmente el artículo 375 del Código General del Proceso al señalar que “En ningún caso, las sentencias de declaración de pertenencia serán oponibles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) respecto de los procesos de su competencia”.

BALDIOS-Desarrollo normativo/**REGIMEN JURIDICO APLICABLE A BIENES BALDIOS**

POSESIÓN AGRARIA-Alcance

POSESIÓN AGRARIA-Acciones de lanzamiento y posesorias

PRESUNCION DE BIENES BALDIOS-Reiteración de jurisprudencia

PRESUNCION DE BIENES PRIVADOS-Reiteración de jurisprudencia

OCUPACIÓN O POSESIÓN DE TIERRAS BALDÍAS-Posesión agraria genera expectativa de adjudicación por el Estado

POSESIÓN AGRARIA Y POSESIÓN DEL DERECHO CIVIL-Diferencias

ADJUDICACION Y RECUPERACION DE TIERRAS BALDIAS-
Desarrollo normativo

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Condiciones subjetivas

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Enfoque diferencial en favor de la población campesina

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Enfoque de género en favor de la mujer rural-campesina

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Enfoque étnico en favor de comunidades indígenas y afrodescendientes

Este enfoque no puede desconocerse a la hora de definir las políticas de acceso a la propiedad de la tierra, la cual a su vez adquiere un mayor valor en tanto es resignificada por la comunidad. Por tanto, la superación de las inequidades estructurales debe permitir una verdadera transformación en términos de equidad social en clave del acceso a la tierra.

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Enfoque socioeconómico para trabajadores con vocación agraria y garantizar el acceso progresivo a la tierra

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Condiciones objetivas

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Ocupación o posesión agraria previa

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Protección de recursos naturales y del medio ambiente

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Área máxima adjudicable

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Límites y prohibiciones

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Indebida ocupación de tierras

ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Derecho adquirido antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO DE PREDIO RURAL-Exige acreditar la propiedad privada del inmueble rural, objeto de pertenencia

PROCEDIMIENTO ESPECIAL AGRARIO DE CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD-Aplicación

De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad (REGLA 4).

ACUERDO FINAL DE PAZ-Contexto constitucional y normativo para la Reforma Rural Integral

ACUERDO FINAL DE PAZ-Implementación de la Reforma Rural Integral

CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL-Procedimiento administrativo y proceso judicial

ACUERDO FINAL DE PAZ-Obligación constitucional y Cumplimiento de buena fe

(...), resulta necesario exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RESOLUTIVO 14).

BALDIOS-Jurisprudencia constitucional

RÉGIMEN JURÍDICO DE BALDÍOS-Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

La jurisprudencia más reciente indica que (i) los bienes baldíos no se pueden adquirir por prescripción; (ii) para desvirtuar la presunción de baldío se debe acreditar título originario expedido por el Estado -que no haya perdido su eficacia legal-, o título debidamente inscrito otorgado con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley; (iii) la ausencia de prueba registral y titulares de derechos inscritos pone en duda la naturaleza privada del bien pretendido; (vi) de la ocupación con explotación económica no se sigue un cambio en la naturaleza del predio que lo convierta en privado susceptible de prescripción; (v) la disposición de los bienes baldíos está a cargo del Estado que es el único que puede desprenderse de su dominio mediante su adjudicación previo cumplimiento de los requisitos legales.

RÉGIMEN JURÍDICO DE BALDÍOS-Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional

(...), las sentencias que declararon la prescripción adquisitiva de bienes cuya naturaleza privada no se probó en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, incurrieron en defecto sustantivo porque la interpretación que algunos jueces ordinarios han hecho del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 “se sale del razonable margen de interpretación autónoma que la Constitución le[s] ha confiado”, de tal forma que resulta contraria al orden jurídico, y deriva en la emisión de decisiones que obstaculizan la garantía de los derechos fundamentales de las partes y terceros involucrados en el proceso.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL- Requisito de subsidiariedad

(...), al admitir una demanda de pertenencia sobre un bien rural, los jueces civiles deberán informar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sobre la iniciación del proceso (Regla 1). La información de la iniciación del proceso de pertenencia a la ANT tiene una función esencialmente probatoria y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte (Regla 2).

RÉGIMEN JURÍDICO DE BALDÍOS- Deberes y obligaciones de la Agencia Nacional de Tierras en actuaciones judiciales

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO DE PREDIO RURAL- Interpretación Constitucional sobre la acreditación de la propiedad privada del inmueble rural objeto de pertenencia

(...) en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales, el juez de conocimiento, además de tomar en consideración el certificado del registrador de instrumentos públicos que deberá allegarse a la demanda, recaudará, de oficio, las pruebas que considere necesarias para establecer el dominio privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (Regla 6).

EXPLOTACIÓN ECONÓMICA EN LA POSESIÓN AGRARIA- Interpretación constitucional

A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada. No obstante, 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 (Regla 3).

PROPIEDAD RURAL- Desigualdad, concentración e informalidad en la tenencia de la tierra

CONSEJO SUPERIOR DEL ORDENAMIENTO DEL SUELO RURAL-Integración, funciones y competencia

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-Gestión de baldíos

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-Ineficiente ejecución de las funciones de clarificación de la propiedad, adjudicación y recuperación de bienes baldíos

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-Obligaciones en la gestión de baldíos

(...), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la Unidad Agrícola Familiar (UAF), en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos (REGLA 9).

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-Plan de acción en la gestión de baldíos

(...), en la ejecución del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB), las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, -con independencia de los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las profirieron-, siempre que constaten que cumplen la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación (REGLA 10), de conformidad con la legislación vigente al momento en que se configuró el derecho a la adjudicación.

SISTEMA REGISTRAL INMOBILIARIO EN COLOMBIA-Finalidad

DERECHO A LA PROPIEDAD RURAL Y ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS-Sistema de registro de instrumentos públicos

REFORMA RURAL INTEGRAL-Implementación

ACUERDO FINAL DE PAZ-Plan Marco de Implementación

ACUERDO FINAL DE PAZ-Incumplimiento de la Reforma Rural Integral

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-Reglas procesales para demandas nuevas

(i) *Deber de información;* (ii) *Naturaleza de la participación de la autoridad de tierras en los procesos de pertenencia.;* (iii) *Vigencia del artículo 1° de la Ley 200 de 1936.;* (iv) *Acreditación de la propiedad privada;* (v) *Carga de la prueba;* (vi) *Prueba de oficio;* (vii) *La Agencia Nacional de Tierras (ANT) tiene la obligación de actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la administración de justicia. Subregla 7.1. Una vez sea informada del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia jurídica del inmueble con base en escrituras, sentencias u otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente. Subregla 7.2. La ANT también expresará su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad. Subregla 7.3. En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales, familias pobres y familias desplazadas, deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017. La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra. Las facultades aquí descritas no pueden contradecir los mandatos que dispongan, de ser el caso, los jueces de restitución de tierras;* (viii) *Terminación anticipada del proceso.*

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-Reglas para sentencias proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994

(ix) *Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos;* (x) *En la ejecución del plan de recuperación de baldíos, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las profirieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a*

los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación. Cualquier oposición con fundamento en sentencias de declaración de pertenencia sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, sólo podrá tramitarse acudiendo a la fase judicial del procedimiento único a cargo de los jueces competentes, prevista en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017.

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-Reglas para sentencias proferidas con fundamento en la presunción de propiedad privada del artículo 1° de la Ley 200 de 1936

(xi) Las sentencias de pertenencia en las que se aplicó el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 bajo la interpretación según la cual la presunción de propiedad privada que contemplaba dicha disposición permitía adquirir por prescripción bienes baldíos incurrieron en defecto sustantivo. No obstante tal defecto, y solo para los casos objeto de revisión en el expediente acumulado que ahora se estudia, la Corte dejará en firme las sentencias de pertenencia, en cuanto (i) los supuestos fácticos alegados permitan inferir que se cumplió la finalidad subyacente de las normas de reforma agraria, que consisten en garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, razón por la que resultan materialmente compatibles con el artículo 64 superior; (ii) que los predios no superen el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación; y (iii) que fueron prescritos en favor de personas que, en principio, cumplirían las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente, sin perjuicio de que puedan ser revisadas durante el barrido predial mediante la fase judicial del procedimiento único, en el evento de que tales condiciones subjetivas y objetivas no hubieren sido cumplidas.

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-Criterios orientadores

(...), las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios de priorización de los predios que en realidad reflejen concentración o acumulación indebida de tierras. De igual manera, deberán enfocarse en (i) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, o (ii) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de tierras.

Referencia: Expedientes T-6.087.412 AC

Asunto: Revisión fallos de tutela proferidos en procesos promovidos por la

Agencia Nacional de Tierras¹, Miguel Ángel Castelblanco² y Flor Marina Melo³, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander, y otras autoridades judiciales

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022)

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de los fallos proferidos dentro de los procesos de tutela T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119, T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.497.900, promovidos por la Agencia Nacional de Tierras -ANT-; T-6.387.749, promovido por Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco; y T-6.688.471, promovido por Flor Marina Melo Gómez⁴, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

1. Cuestión previa

¹ Expedientes T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119, T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.497.900.

² Expediente T-6.387.749.

³ Expediente T-6.688.471.

⁴ Los expedientes T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119 y T-6.091.370 fueron escogidos para revisión por la Sala de Selección Número Cuatro por medio de autos de 17 y 27 de abril de 2017 y repartidos a la Sala Cuarta de Revisión pues, por presentar unidad de materia, los acumularon a efectos de que sean decididos en una misma sentencia. Adicionalmente, atendiendo lo señalado en el inciso 1 del artículo 61 del Reglamento Interno de esta Corte, por la trascendencia del tema, la Sala Plena, en sesión de 12 de julio de 2017, decidió asumir el estudio de los anteriores expedientes, tal como consta en el acta de la fecha, y asignó como sustanciador al Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo. En acatamiento de lo anterior, mediante auto de 18 de julio de 2017 se resolvió poner a disposición de la Sala Plena los expedientes T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119 y T-6.091.370 y solicitar a la Secretaría General de esta Corporación la suspensión de los términos para fallarlos, en atención a lo señalado en el Acuerdo 02 de 2017. Por otro lado, mediante auto de 13 de octubre de 2017, la Sala de Selección Número Diez, escogió para revisión los expedientes T-6.379.131, T-6.387.749 y T-6.390.673 y ordenó acumularlos al expediente T-6.087.412, por considerar que guardan unidad de materia, para que sean decididos en la misma sentencia. Los expedientes T-6.154.475 y T-6.343.152, fueron asignados, inicialmente, a la Sala Novena de Revisión. Sin embargo, la magistrada que la preside solicitó a la Sala Plena considerar la viabilidad de acumularlos al expediente T-6.087.412, toda vez que refieren la misma problemática, pedimento que fue elevado y despachado de manera favorable el 25 de octubre de 2017. Por su parte, los expedientes T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.497.900, fueron escogidos por la Sala de Selección Número Doce de 2017 por medio del Auto de 15 de diciembre de 2017 y acumulados al expediente T-6.087.412 por presentar unidad de materia, para que se fallen en la misma sentencia. Sin embargo, teniendo en cuenta que se encontraron irregularidades procesales al haberse omitido la vinculación de terceros con intereses en las resultas del proceso dentro de los expedientes T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119 y T-6.497.900, la Sala Plena, mediante Auto 129A de 2018, decidió desacumularlos para que se saneara la inconsistencia presentada. A su turno, el expediente T-6.688.471 fue escogido por la Sala de Selección Número Cuatro de 2018 por medio de Auto de 17 de abril de 2018 y acumulado al expediente T-6.091.370 por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una misma sentencia. Finalmente, remitidos a la Corte los expedientes que sanearon la nulidad, mediante Auto 377 de 2019, nuevamente la Sala Plena avocó su conocimiento y los acumuló al expediente T-6.091.370 para que sean decididos en la misma sentencia.

1. Por la extensión de la información relacionada con cada uno de los casos acumulados, en este acápite solo se hará referencia a los asuntos generales que les son comunes. El detalle de los aspectos específicos de cada uno se precisará al formular los problemas jurídicos, al realizar el examen de procedibilidad de las acciones de tutela contra las decisiones judiciales reprochadas y al resolver los casos concretos.

2. Para facilitar la comprensión de los antecedentes, los casos acumulados se clasifican en dos grupos. El primero integrado por los promovidos por la ANT y el segundo por los promovidos por Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco y Flor Marina Melo Gómez.

2. Primer grupo. Las solicitudes de tutela presentadas por la ANT

3. La ANT presentó once (11) solicitudes de tutela para obtener la protección de sus derechos, que estimó vulnerados por las autoridades judiciales⁵ que profirieron las sentencias mediante las cuales declararon la prescripción adquisitiva del dominio de los predios rurales pretendidos a través de procesos de pertenencia. Tales sentencias, según señaló, habrían incurrido en los defectos sustantivo, fáctico y orgánico, al fundarse, entre otros, en el argumento según el cual la naturaleza de los bienes era privada en aplicación de la presunción de propiedad privada contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936⁶, desconociendo de esa manera lo señalado en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994⁷.

3.1. Las pretensiones

4. La ANT solicitó el amparo de sus derechos al debido proceso, a la verdad del proceso, a la seguridad jurídica en las actuaciones jurisdiccionales, al acceso a la administración de justicia, al patrimonio público y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y, en consecuencia, la nulidad de los procesos ordinarios.

2.2. Las pruebas

⁵ Juzgado Municipal de San Miguel, Santander (expedientes T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119 y T-6.497.900); Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, Boyacá (expediente T-6.091.370); Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, Boyacá (expediente T-6.154.475); Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá, Boyacá (expediente T-6.343.152); Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita, Cundinamarca (expediente T-6.379.131); Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá (expedientes T-6.390.673 y T-6.489.549) y Juzgado Promiscuo Municipal de Toca, Boyacá (expediente T-6.489.741).

⁶ Ley 200 de 1936. Artículo 1: “[s]e presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella [...]”.

⁷ Ley 160 de 1994. Artículo 65: “[l]a propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. || Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. || La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio. [...]”.

5. Las pruebas incorporadas a cada expediente de tutela se detallan en el Anexo I de esta providencia.

2.3. Respuesta de las autoridades demandadas y de terceros vinculados e intervenciones presentadas

6. El detalle de las respuestas allegadas por las partes vinculadas y de las intervenciones realizadas durante el trámite en sede de tutela, se puede consultar en el Anexo II. Sin embargo, con el fin de ilustrar la problemática que la Sala debe resolver, en el siguiente cuadro se sintetizan (i) las respuestas de los juzgados demandados en cada uno de los casos; (ii) el tipo de proceso promovido y procedimiento bajo el cual se adelantó; (iii) la vinculación al proceso ordinario de la autoridad de tierras; y (iv) la actuación de dicha autoridad en cada proceso⁸.

Respuesta de las autoridades judiciales en cada uno de los casos	Tipo de proceso ordinario y procedimiento bajo el cual se adelantó	Vinculación de la autoridad de tierras al proceso ordinario	Actuación de la autoridad de tierras en el proceso ordinario
T-6.087.412: Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel. Señaló que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas, por lo que -en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en el dictamen pericial practicado, pues el hecho de que el bien carezca de antecedente registral no implica que sea baldío de conformidad con la Sentencia STC12184-16 de la Sala de Casación Civil.	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974.	El juez vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo y le solicitó información del predio (folio 64 del cd 1 del expediente ordinario).	El INCODER sostuvo que, por transición de entidades, debía abstenerse de realizar actuación alguna. La ANT se pronunció extemporáneamente y solicitó información del predio para realizar el estudio de títulos.
T-6.087.413: Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel. Señaló que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas, por lo que -en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en el dictamen pericial practicado, pues el hecho de que el bien carezca de antecedente registral no implica que sea baldío de conformidad con la Sentencia STC12184-16 de la Sala de Casación Civil.	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974.	El juez vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo y solicitó información del predio (folio 259 y 260 del expediente ordinario). El 11 de agosto de 2016, el juez ofició a la ANT (folio 343 del expediente ordinario).	El INCODER sostuvo que el predio hace parte de uno de mayor extensión al que no se le ha iniciado proceso administrativo agrario, sin que eso sea suficiente para definir la naturaleza jurídica del bien. Además, no encontró registro del predio de mayor extensión y solicitó a la autoridad judicial que, para futuras ocasiones, remita la información completa para poder dar una respuesta precisa (folios 54 y 55 del

⁸ Se precisa que la información presentada integra datos obtenidos de la revisión de los expedientes de tutela y los expedientes ordinarios.

			cuaderno 3).
<u>T-6.090.119</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel. Señaló que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas, por lo que -en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en el dictamen pericial practicado, pues el hecho de que el bien carezca de antecedente registral no implica que sea baldío de conformidad con la Sentencia STC12184-16 de la Sala de Casación Civil.	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974.	El juez vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo y solicitó información del predio (folio 31 del cuaderno 1 del expediente ordinario).	El INCODER expuso que el predio está afectado con falsa tradición, se opuso a su vinculación y advirtió que debe darse aplicación al artículo 375 CGP. La ANT respondió que el predio tiene anotación de falsa tradición (folios 50 a 64 del cuaderno 1 del expediente ordinario).
<u>T-6.379.131</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita. Indicó que, de conformidad con la sentencia STC16924-16 de la CSJ, la ausencia de titulares de derechos reales no lo hace de naturaleza baldía.	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974.	El juez ordenó informar del proceso tanto al INCODER como a la ANT (folio 46 del cuaderno 4 del expediente ordinario).	El INCODER respondió que, por transición de entidades, debía abstenerse de realizar actuación alguna (folio 64 del cuaderno 4 del expediente ordinario). La ANT no se pronunció.
<u>T-6.489.741</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de Toca. Solicitó negar el amparo pues el bien tenía un antecedente registral y cuenta con titulares de derechos reales, de lo cual se infiere que salió del patrimonio del Estado.	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio tramitado conforme al art. 375 del CGP.	El juez ordenó informar del proceso al INCODER y a la ANT (folio 32 del cuaderno único)	El INCODER respondió que tiene prohibido iniciar nuevas actividades por tránsito de entidades.
<u>T-6.497.900</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel. Señaló que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas y - en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en los elementos de convicción que reposaban en el expediente. Explicó que inaplicó el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 por ser contrario al artículo 64 Superior en tanto agrava la situación del campesino.	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, tramitado por el procedimiento del Decreto 2303 de 1989.	El juez vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo (folio 58 del cuaderno 2 del expediente de tutela).	El INCODER respondió que, de conformidad con el artículo 167 CGP, incumbe al demandante probar que el predio es de propiedad privada con el fin de habilitar la competencia del juez para adelantar el juicio de pertenencia regulado en el artículo 375 CGP o el de saneamiento para propiedad privada cuando se trata de falsa tradición establecido en la Ley 1561 de 2012.
<u>T-6.091.370</u> : Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy. Señaló que el INCODER desatendió la	Proceso de pertenencia por prescripción agraria (art. 2 y 54 Decreto 2303 de 1989).	El juez vinculó al INCODER como litisconsorcio necesario en los términos de la Sentencia T-488 de	El INCODER manifestó que existe una presunción a favor del Estado y es el demandante quien debe

solicitud de pruebas y - en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en los elementos de convicción que reposaban en el expediente. Advirtió que la tutela es improcedente por incumplir el requisito de subsidiariedad.		2014 (folio 97 del expediente ordinario).	demostrar que el predio salió del dominio de la Nación.
<u>T-6.154.475</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica. Señaló que su fallo se basó en el material probatorio y que el INCODER no demostró la naturaleza baldía del predio, además de que la PGN no propuso ninguna causal de nulidad.	Proceso de pertenencia por prescripción agraria, tramitado por el proceso ordinario conforme al art. 407 del CPC y el Decreto 508 de 1974.	El juez ofició al INCODER para que certifique si el inmueble es baldío (folio 104 del expediente ordinario).	El INCODER respondió que no cuenta con un inventario de los bienes baldíos por lo que se debe oficiar a la ORIP para que certifique si existen titulares de derechos reales y, ante su ausencia, la autoridad judicial debe presumir que el predio es baldío en los términos de la IAC Nro. 13 de 2014 (SNR e IGAC).
<u>T-6.343.152</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá. El juzgado no respondió la solicitud tutela (f. 48 del cuaderno 2 del expediente de tutela).	Proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural, tramitado por el procedimiento del Decreto 2303 de 1989 conforme el Decreto 508 de 1974.	El juez ofició al INCODER para que informe si los inmuebles se encuentran sometidos a un procedimiento administrativo agrario o relacionado con comunidades indígenas, afrodescendientes, delimitación de sabanas, playones comunales o del régimen de propiedad parcelaria (folio 61 del expediente ordinario).	El INCODER indicó que ninguno de los predios está sometido a los procesos indicados en la solicitud de información (folio 113 del cuaderno único del expediente ordinario).
<u>T-6.390.673</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá. Accedió a las pretensiones siguiendo el precedente de la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Tunja ⁹ . Expuso que obró en contra de su voluntad pues a través de órdenes de tutela le impusieron regirse por la sentencia STC1776-16 de la Sala de Casación Civil de la CSJ.	Proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, tramitado por el proceso ordinario conforme al art. 407 del CPC y el Decreto 508 de 1974, con las modificaciones de la Ley 1395 de 2010.	El juez ordenó oficiar al INCODER con el fin de que determine si el predio es o no baldío (folio 24 de la parte 7 del expediente ordinario).	El INCODER respondió que no cuenta con un inventario de los bienes baldíos por lo que se debe oficiar a la ORIP para que certifique si existen titulares de derechos reales y, ante su ausencia, la autoridad judicial debe presumir que el predio es baldío en los términos de la IAC Nro. 13 de 2014 (folio 30 de la parte 7 del expediente ordinario).
<u>T-6.489.549</u> : Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá. Accedió a las pretensiones siguiendo el precedente de la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de	Proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, tramitado por el proceso ordinario conforme al art. 407 del CPC y el	El juez ordenó oficiar al INCODER con el fin de que determine si los predios objeto del proceso de pertenencia son o no baldíos (folio 2 de la parte 6 del expediente ordinario)	El INCODER respondió que sobre los predios no se reporta titulación de baldío, ni recae proceso agrario alguno. Sin embargo, la autoridad judicial debe verificar si salió del dominio del

⁹ Sin indicar concretamente alguna providencia.

<p>Tunja. Expuso que obró en contra de su voluntad pues a través de órdenes de tutela le impusieron regirse por la sentencia STC1776-16 de la Sala de Casación Civil de la CSJ.</p>	<p>Decreto 508 de 1974, con las modificaciones de la Ley 1395 de 2010.</p>		<p>Estado, por lo que se debe oficiar a la ORIP para que certifique si existen titulares de derechos reales y, ante su ausencia, la autoridad judicial debe presumir que el predio es baldío en los términos de la IAC Nro. 13 de 2014 (folio 14 de la parte 6 del expediente ordinario).</p>
---	--	--	---

2.4. Decisiones judiciales en sede de tutela

7. En la siguiente tabla se condensan los fallos de tutela que corresponde a la Corte revisar en esta ocasión:

<p>T-6.087.412</p>	<p>En sentencia de 1º de diciembre de 2016, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y <i>“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”</i>. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se <i>“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”</i>; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que <i>“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”</i>; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante <i>“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”</i>; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, <i>“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”</i>, por lo que <i>“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”</i>; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales <i>“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”</i>. Concluyó que <i>“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”</i>¹⁰.</p> <p>Después de que la Corte Constitucional decretó la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio¹¹, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018¹², en el que (i) amparó los derechos de la ANT; (ii) dejó sin valor ni efecto el fallo de 14 de septiembre de 2016 que declaró la pertenencia del predio Las Tapias; y (iii) ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que dentro de las 48 horas siguientes a que se le notifique la providencia y reciba el expediente contentivo del proceso de pertenencia, proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 10 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio. Esta vez sostuvo que la sentencia de pertenencia reprochada adolece de errores que invalidan lo actuado, pues <i>“se apartó del precedente jurisprudencial trazado tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Suprema de Justicia, que presume baldíos los bienes inmuebles en cuyo folio de matrícula no aparece persona alguna inscrita como propietario”</i>; lo anterior, con fundamento en la sentencia STC4587 de 2017.</p>
--------------------	---

¹⁰ Folio 104 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

¹¹ Mediante Auto 129 de 28 de febrero de 2018 visible a folio 21 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

¹² Folio 149 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

T-6.087.413	<p>En sentencia de 30 de noviembre de 2016¹³, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y <i>“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”</i>. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se <i>“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”</i>; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que <i>“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”</i>; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante <i>“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”</i>; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, <i>“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”</i>, por lo que <i>“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”</i>; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales <i>“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”</i>. Concluyó que <i>“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”</i>.</p> <p>Después de que la Corte decretó la nulidad de todo lo actuado en sede de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio¹⁴, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018¹⁵, en el que (i) amparó los derechos de la ANT; (ii) dejó sin valor ni efecto <i>“el fallo adiado 30 de octubre de 2014 (sic), que declaró la pertenencia del predio denominado El Barzal ubicado en SAN PEDRO, del municipio de SAN MIGUEL (S)”</i>; y (iii) ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que, dentro de las 48 horas siguientes a que se le notifique la providencia y reciba el expediente contentivo del proceso de pertenencia, proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 15 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio. Esta vez sostuvo que la sentencia de pertenencia reprochada adolece de errores que invalidan lo actuado, <i>“pues precisamente se apartó del precedente jurisprudencial trazado tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Suprema de justicia, que presume baldíos los bienes inmuebles en cuyo folio de matrícula no aparece persona alguna inscrita como propietario”</i>; lo anterior, con fundamento en la sentencia STC4587 de 2017.</p>
T-6.090.119	<p>El 24 de noviembre de 2016¹⁶, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y <i>“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”</i>. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se <i>“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”</i>; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que <i>“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”</i>; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante <i>“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”</i>; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, <i>“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”</i>, por lo que <i>“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”</i>; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales <i>“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”</i>. Concluyó que <i>“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales</i></p>

¹³ Folio 142 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

¹⁴ Mediante Auto 129A de 28 de febrero de 2018 visible a folio 21 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

¹⁵ Folio 132 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

¹⁶ Folio 116 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

	<p><i>pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”.</i></p> <p>Después de que la Corte decretó la nulidad de todo lo actuado en sede de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio¹⁷, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, Santander, dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018¹⁸, en el que (i) amparó los derechos de la ANT; (ii) dejó sin valor ni efecto el fallo de 27 de septiembre de 2016 que declaró la pertenencia del predio El Uvo; y (iii) ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que dentro de las 48 horas siguientes a que se le notifique la providencia y reciba el expediente contentivo del proceso de pertenencia, proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 10 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio¹⁹. Esta vez sostuvo que, <i>“se estructura una vía de hecho”</i>. Explicó que si bien en la decisión anterior había considerado <i>“ajustado a derecho el precedente vertical de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando para apartarse de la sentencia de tutela antecedida de la Corte Constitucional [T-488 de 2014]. Resulta ahora, que la honorable Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil Familia, en sentencia adiada 17 de febrero con radicado No. 11001-02-03-000-2017-00239-00, con ponencia del Magistrado Ariel Salazar Ramírez”</i> concluyó que corresponde al particular acreditar la propiedad privada del predio pretendido con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994. Por lo anterior, decidió acatar este último pronunciamiento y <i>“cambiar la concepción inicialmente citada”</i>.</p>
T-6.379.131	<p>El 13 de junio de 2017, el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, (i) negó por improcedente el amparo solicitado, por un lado, al incumplir el requisito de subsidiariedad porque a pesar de que la entidad fue informada del proceso en los términos del artículo 375 del CGP, no compareció para hacer manifestación alguna sobre la naturaleza del bien pretendido ni hizo uso oportuno de los medios de defensa judicial existentes para su defensa; añadió que, en todo caso, dado que la sentencia no le es oponible a la entidad <i>“le asiste la posibilidad a través de los mecanismos que la misma ley le otorga para readquirir el dominio sobre el inmueble objeto del proceso No. 2016-00012, ello en caso en que pruebe que este en efecto es un bien baldío perteneciente a la Nación”</i>; por otro lado, por incumplir el requisito de que se trate de una irregularidad procesal que tenga un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna, pues el juez de conocimiento dio cumplimiento a sus deberes de dirección del proceso en procura de la verdad material del asunto y no se advierte que hubiere incurrido en una irregularidad procesal de tal magnitud que conlleve a la declaración de la nulidad de la sentencia y mucho menos a declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso. Adicionalmente, (ii) levantó la medida provisional de mantener la suspensión del trámite de apertura del FMI para el inmueble objeto del proceso ordenada mediante auto de 31 de mayo de 2017, y ofició a la ORIP de Chocontá para registrar la sentencia proferida el 7 de febrero de 2017 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita que declaró la prescripción adquisitiva de un inmueble que no contaba con titular alguno de derecho real²⁰. La impugnación presentada por la ANT fue extemporánea²¹.</p>
T-6.489.741	<p>El 20 de junio de 2017, el Juez Tercero Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, (i) declaró notoriamente infundada la solicitud de amparo y negó la tutela de los derechos invocados, porque la naturaleza privada del bien fue debidamente demostrada por la demandante en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en tanto la franja de terreno a usucapir fue segregada de uno de mayor extensión que tiene como antecedente registral un titular del derecho de dominio en virtud del registro de sentencia de declaración de pertenencia, situación que fue corroborada por la ORIP en certificado especial que así lo confirmó; y (ii) requirió a la autoridad agraria para que sea más diligente en el estudio de los procesos en los que pretenda incoar la acción constitucional²². En todo caso, enfatizó que <i>“atendiendo la ostensible variación de la línea jurisprudencial que ha asumido la Corte Suprema de</i></p>

¹⁷ Mediante Auto 129A de 2018 visible a folio 32 del cuaderno 2 de tutela.

¹⁸ Folio 253 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Folio 158 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

²¹ Folio 201 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

²² Folio 86 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

	<p><i>Justicia Sala de Casación Civil -sentencia STC12184 de 2016, con base en la postura adoptada por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, así como la sentencia T-461 de 2016, según la cual se precisa que los bienes baldíos son aquellos cuya titularidad siempre han (sic) estado en cabeza del Estado y se encuentran situados dentro de los límites del mismo, y tal virtud atendiendo lo normado en el art. 48 de la Ley 160 de 1994, los particulares solo pueden hacerse dueños de esta clase de bienes mediante la vía de adjudicación por parte del Estado, previo el cumplimiento de los requisitos de ley previstos para tal efecto, de modo que su adquisición no es por el modo de la usucapión. Así las cosas, el Despacho debe modificar el criterio sobre el tema y a atender el precedente jurisprudencial”.</i></p> <p>Impugnado el anterior fallo por la ANT²³, el 25 de julio de 2017, la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja confirmó el fallo, pero por encontrar que no superó el requisito de subsidiariedad²⁴.</p>
T-6.497.900	<p>El 14 de junio de 2017²⁵, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y <i>“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”</i>. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se <i>“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”</i>; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que <i>“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”</i>; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante <i>“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”</i>; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, <i>“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”</i>, por lo que <i>“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”</i>; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales <i>“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”</i>. Concluyó que <i>“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”</i>.</p> <p>Después de que la Corte decretó la nulidad de todo lo actuado en sede de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio²⁶, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, Santander, dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018 en el que declaró <i>“improcedente”</i> la acción de tutela porque, por un lado, no cumple el requisito de subsidiariedad, y por el otro, la pretensión recae sobre un bien de naturaleza privada²⁷. Esta vez sostuvo que si bien en la decisión anterior había considerado <i>“ajustado a derecho el precedente vertical de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando para apartarse de la sentencia de tutela antedicha de la Corte Constitucional [T-488 de 2014], resulta ahora, que la honorable Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil Familia, en sentencia adiada 17 de febrero con radicado No. 11001-02-03-000-2017-00239-00, con ponencia del Magistrado Ariel Salazar Ramírez”</i> concluyó que corresponde al particular acreditar la propiedad privada del predio pretendido con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, consideró que, con base en las pruebas recaudada, <i>“el fundo denominado LA VEGA materia de la declaratoria de pertenencia por el Juzgado Promiscuo Municipal del San Miguel (S) en sentencia adiada el 21 de noviembre de 2016, a favor de las señoras María Sofía Duarte de Bonilla y Rosa Delia Bonilla Duarte, no es baldío”</i> y puede adquirirse por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.</p>
T-6.091.370	<p>El 1º de diciembre de 2016, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo <i>“negó por improcedente”</i> la solicitud de amparo porque, en</p>

²³ Folio 106 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

²⁴ Folio 25 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

²⁵ Folio 125 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

²⁶ Mediante Auto 129A de 2018 visible a folio 32 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

²⁷ Folio 345 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

	<p>aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 se comprobó la consolidación del derecho prescriptivo del dominio con una posesión tranquila e ininterrumpida por más de 40 años, además de que la naturaleza baldía del bien correspondía demostrarla a la autoridad de tierras y no lo hizo. Agregó, en gracia de discusión, que se incumple el requisito de subsidiariedad en tanto la entidad no hizo uso del recurso extraordinario de revisión consagrado en los artículos 354 y 355 CGP²⁸. Explicó que <i>“si bien es cierto en asuntos como el aquí estudiado se había procedido en el sentido de acatar la postura esgrimida por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, según la cual en juicios de pertenencia se hacía necesario que por los jueces ordinarios civiles se procediera a la vinculación obligatoria del INCODER, lo que desencadenaba en la anulación de los mismos ante la carencia de tal requisito procesal, no lo es menos que recientemente la H. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en providencia del 16 de febrero de 2016 M.P. Luis Armando Tolosa Villabona Radicación: 120012213000205-00413-01, replanteando lo decidido en el prementado fallo de tutela, expresó que no eran procedentes las pretensiones encaminadas a la anulación de los referidos procesos de pertenencia por la carencia de vinculación de la aludida entidad, pues la misma contaba con un mecanismo judicial idóneo para exponer las inconformidades derivadas de la falta de convocatoria a dichos procesos declarativos”</i>.</p>
T-6.154.475	<p>El 23 de noviembre de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja amparó el derecho fundamental al debido proceso de la ANT, y, en consecuencia, ordenó: (i) dejar sin efectos la sentencia dictada el 29 de marzo de 2016 que declaró la pertenencia del lote de terreno rural denominado Cuchayan Alto, y (ii) condicionar la admisión del proceso a la verificación de la calidad del bien, principalmente lo relativo a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro. Lo anterior, al encontrar que el Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica actuó en forma arbitraria y conforme a su sola voluntad, pues revisado el expediente, se tiene que en el certificado expedido por la ORIP se indicó que no aparece ninguna persona como titular de derechos reales. Por lo anterior, el despacho accionado incurrió en una vía de hecho por defecto fáctico puesto que no desplegó una actividad probatoria que hiciera concluir enfáticamente que se trataba de un bien prescriptible²⁹. Explicó que, <i>“casos como el que ahora ocupa a este despacho, en sede de acciones de tutela, la Corte Suprema de Justicia ha determinado que la presunción que establecía la ley 200 de 1936 acerca de que los bienes que tuvieran explotación económica se presumen privados, se ha invertido en virtud del artículo 65 de la ley 160 de 1994”</i>.</p> <p>Impugnado el anterior fallo por el demandante en el proceso ordinario, el 12 de enero de 2017, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Tunja lo revocó, y en su lugar, negó el amparo solicitado por incumplir con el requisito de inmediatez. En todo caso, hizo un llamado a la ANT para que, en lo sucesivo, procure darse una defensa técnica efectiva³⁰.</p>
T-6.343.152	<p>En sentencia de 12 de mayo de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, negó por improcedente la acción de tutela por (i) incumplir el requisito de inmediatez <i>“teniendo en cuenta que transcurrieron aproximadamente más de nueve meses desde la fecha de la providencia (...) y la presentación de la acción de tutela”</i>; e (ii) incumplir el requisito de subsidiariedad en tanto <i>“el accionante no hizo uso dentro del término legal, de los recursos contemplados en la norma como mecanismos de defensa judicial contra la decisión adoptada por el Juez accionado”</i>³¹.</p>
T-6.390.673	<p>El 5 de junio de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, <i>“negó por improcedente”</i> la acción de tutela, por incumplir los requisitos de (i) inmediatez, <i>“teniendo en cuenta que transcurrieron aproximadamente más de nueve meses desde la fecha de la providencia mediante la cual se declaró que la señora Luz Inés Uribe Raba adquirió por prescripción extraordinaria de dominio los predios (...) y la presentación de la acción de tutela”</i>; y (ii) subsidiariedad en tanto <i>“la accionante no hizo uso dentro del término legal de los recursos contemplados en la norma como mecanismos de defensa judicial”</i>³².</p>
T-6.489.549	<p>El 30 de junio de 2017, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, declaró improcedente la acción de tutela por incumplir (i) el requisito de subsidiariedad en tanto</p>

²⁸ Folio 109 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

²⁹ Folio 71 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

³⁰ Folio 7 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

³¹ Folio 57 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

³² Folio 61 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

	<p><i>“el legislador ha dispuesto herramientas procesales ordinarias para subsanar yerros cometidos por un juez al momento de dictar sentencia o porque surgen nuevas pruebas que no se pudieron aportar en la etapa probatoria, así las cosas resulta claro que no es la acción de tutela el mecanismo idónea para para (sic) reestablecer las presuntas afectaciones que se le hayan podido causar al accionante con la declaración de pertenencia pues para el caso tal y como ya se mencionó, existen otros mecanismos y otras autoridades, esto es mediante el recurso de revisión”; y (ii) el requisito de inmediatez, porque “la supuesta sentencia vulneradora del derecho se profirió el 11 de agosto de 2016 y la presente tutela fue radicada el 8 de junio de 2017, no hallando este operador constitucional, nada que siquiera lo haga inferir que existe o existió una justificante que hiciera que la ANT, haya tenido que esperar más de nueve meses después de emitida la sentencia, par a interponer la acción de tutela”³³.</i></p> <p>Impugnado el anterior fallo por la ANT³⁴, el 18 de agosto de 2017, la Sala Civil-familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, confirmó el fallo³⁵. Advirtió, en todo caso, que <i>“frente a las manifestaciones hechas por el señor Juez Promiscuo Municipal de Oicatá, es lo cierto que, no existe un fallo de tutela que le indique como ha de resolver éste puntual caso, sin embargo, es claro que éste debe dar cumplimiento de lo ordenado por su superior funcional, pues en trámites de instancia, proferida una decisión por el Ad quem, el A quo está llamado a cumplir, sin más consideraciones pues es un efecto jurídico procesal de la segunda instancia”</i>.</p>
--	--

8. En 3 casos³⁶ los jueces de tutela ampararon los derechos fundamentales de la ANT al considerar que los jueces ordinarios no probaron la naturaleza privada de los predios pretendidos. En consecuencia, dejaron sin efectos los fallos ordinarios y ordenaron proferir decisiones de reemplazo, previa la verificación, entre otros aspectos, de la prescriptibilidad de los bienes.

9. En 7 casos³⁷ los jueces de tutela declararon la improcedencia de la acción por incumplir distintos requisitos de procedibilidad exigidos para las acciones de tutela interpuestas contra providencias judiciales.

10. En 1 caso³⁸ la solicitud de tutela fue negada al considerar que el juez ordinario estableció la naturaleza privada del bien pretendido en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

3. Segundo grupo. Las solicitudes de tutela presentadas por particulares

11. En los casos T-6.387.749 y T-6.688.471 el señor Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco y la señora Flor Marina Melo Gómez, respectivamente, presentaron solicitudes de tutela en contra de las autoridades judiciales que negaron sus pretensiones de prescripción adquisitiva del

³³ Folio 107 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

³⁴ Folio 119 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

³⁵ Folio 7 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

³⁶ Expedientes T-6.087.412, T-6.087.413 y T-6.090.119. Estos asuntos inicialmente fueron fallados declarando la improcedencia de la acción de tutela. Sin embargo, mediante Auto 129A de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda por no haber integrado el contradictorio en debida forma y, en cumplimiento de dicha decisión, el juez de tutela en su nuevo fallo decidió amparar los derechos de la ANT.

³⁷ Expedientes T-6.379.131, T-6.091.370 y T-6.154.475 (en este asunto en primera instancia se concedió la tutela, pero en la segunda instancia se revocó esa decisión y, en su lugar, se declaró la improcedencia del amparo); T-6.343.152, T-6.390.673, T-6.489.549 y T-6.497.900.

³⁸ Expediente T-6.489.741.

dominio³⁹, con el fin de que les fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad privada y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. En su opinión, los jueces concluyeron que no acreditaron, en los términos de la Ley 160 de 1994, la naturaleza privada de los predios respecto de los cuales pretendían la prescripción a pesar de estarlos explotando económicamente de conformidad con el artículo 1º de la Ley 200 de 1936.

3.1. Respuesta de las autoridades demandadas y de terceros vinculados e intervenciones presentadas

12. El detalle de las respuestas allegadas por las partes vinculadas y de las intervenciones realizadas durante el trámite en sede de tutela, se puede consultar en el Anexo II. Sin embargo, con el fin de ilustrar la problemática que la Sala debe resolver, en el siguiente cuadro se sintetizan (i) las respuestas de los juzgados demandados en cada uno de los casos; (ii) el tipo de proceso promovido y procedimiento bajo el cual se adelantó; (iii) la vinculación al proceso ordinario de la autoridad de tierras; y (iv) la actuación de dicha autoridad en cada proceso⁴⁰.

Respuesta de las autoridades judiciales en cada uno de los casos	Tipo de proceso ordinario y procedimiento bajo el cual se adelantó	Vinculación de la autoridad de tierras al proceso ordinario	Actuación de la autoridad de tierras en el proceso ordinario
T-6.387.749: Juzgado Promiscuo de Jenesano. Explicó que hay prueba de la inexistencia de derechos reales inscritos sobre el inmueble pretendido de manera que no se puede presumir su naturaleza privada en aplicación de la Ley 160 de 1994.	Proceso de saneamiento de dominio de la pequeña propiedad rural tramitado por el procedimiento verbal conforme al art. 407 del CPC, en concordancia con el Decreto 508 de 1974. La audiencia de instrucción y juzgamiento se adelantó conforme a los arts. 272 y 373 del CGP, de acuerdo con el art. 625 CGP (folio 48 del expediente ordinario).	El juez vinculó al INCODER como litisconsorte necesario para que se pronunciara sobre los hechos de la demanda.	El INCODER respondió que no cuenta con un inventario de los bienes baldíos por lo que se debe oficiar a la ORIP para que certifique si existen titulares de derechos reales y, ante su ausencia, la autoridad judicial debe presumir que el predio es baldío en los términos de la IAC Nro. 13 de 2014.
T-6.688.471: Juzgado Promiscuo Municipal de Suesca (primera instancia): Solicitó declarar la improcedencia por incumplir el requisito de subsidiariedad y, en subsidio, negar las pretensiones. Señaló que negó la pretensiones por no encontrar probada la suma de posesiones, y descartó la naturaleza	Proceso verbal especial de poseedor material de inmueble rural de pequeña entidad económica tramitado por la Ley 1561 de 2012.	El juez informó del proceso al INCODER.	El INCODER informó que el predio no se encuentra en proceso de adjudicación (CD. 1 de expediente ordinario).

³⁹ En el expediente T-6.387.749 en contra del Juzgado Promiscuo Municipal de Jenesano, Boyacá y, en el expediente T-6.688.471, en contra del Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, Cundinamarca, y otro.

⁴⁰ Se precisa que la información presentada integra datos obtenidos de la revisión de los expedientes de tutela y los expedientes ordinarios.

<p>pública del predio con fundamento la Ley 200 de 1936.</p> <p>El Juzgado Civil del Circuito de Chocontá (segunda instancia): Sostuvo que de acuerdo con las Sentencias STC1675-17 y STC10407-17 referidas a inmuebles sobre los cuales se pretende la declaración de pertenencia y carecen de antecedentes registrales, el predio pretendido es baldío.</p>			
---	--	--	--

3.2. Decisiones judiciales en sede de tutela

3.2.1. Expediente T-6.387.749

13. El 3 de mayo de 2017, el Juzgado Civil del Circuito de Ramiriquí, (i) amparó los derechos del señor Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco; (ii) dejó sin valor ni efecto la sentencia de 30 de marzo de 2017 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Jenesano; y (iii) ordenó al Juzgado que profiera nueva sentencia en la que califique la naturaleza del predio pretendido y, de ser necesario, recaude y haga una nueva valoración probatoria y razonadamente vuelva a decidir atendiendo los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales. Lo anterior, por haber incurrido en defecto sustantivo porque *“aparece entonces en la decisión de única instancia indebida interpretación de lo que enseñan la doctrina y la jurisprudencia para estos procesos agrarios, injustificadamente invirtió la carga de la prueba, dejando en vilo los principios medulares de la posesión, desconociendo el régimen de presunciones que la ley otorga a los poseedores agrarios, pero también interpretó de manera desacertada que la inexistencia de registro de titular de derecho real, per se, torna baldío un predio, sino que obvió la premisa contraria, que implica su naturaleza de carácter privado que se evidencia ahora demostrada con las pruebas evacuadas, entonces lo que resulta procedente es proteger al accionante en su posesión bajo las presunciones del primer artículo de la Ley 200 de 1936”*⁴¹.

14. Impugnado el fallo por la ANT, el 7 de junio de 2017, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja confirmó el fallo de primera instancia, con el fin de mantener el precedente que protege al particular en la posesión y lo que de ella se deriva, *“referido a que en casos como el de la actuación que se cuestiona por vía de tutela, bajo la égida del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, el particular está amparado por la presunción que es de su propiedad privada en términos de la ley, la tierra cuya usucapión pretende por vía de la prescripción adquisitiva, la cual no es*

⁴¹ Folio 40 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

considerada baldía, sin perjuicio de que el Estado, desvirtúe esa presunción que así lo amerite (...). En esas condiciones se advierte la presencia de los defectos mencionados en la actuación de la jueza acusada, y que refieren a aquellos llamados orgánico, fáctico y sustantivo, si se tiene presente que, al no acreditarse probatoriamente la condición de baldío del predio, el juzgado tiene competencia para tramitar y fallar el proceso”⁴². Y agregó que “el criterio que acoge esta Sala ha sido expuestos en varias oportunidades por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia (Dr. Luis Armando Tolosa Villabona)”.

3.2.2. Expediente T-6.688.471

15. El 12 de febrero de 2018, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, negó las pretensiones porque en el certificado de tradición del predio disputado ciertamente *“no constan titulares de derecho real, situación que en efecto imponía el pronunciamiento que dictó el juzgador [de manera que] el proceder del juzgador de segundo grado encuentra armonía con los pronunciamientos jurisprudenciales vigentes que rigen las presunciones legales previstas para enjuiciar si un bien es baldío”⁴³. Sostuvo que “consultadas las razones que en audiencia expuso el ad quem accionado para denegar las pretensiones del impulsor del auxilio, se halló que se perfilan en asegurar que la heredad litigiada se presume baldía porque en su certificado especial no constan titulares de derechos reales, decisión que ese fallador soportó preponderantemente en la sentencia T-488 de 2014”⁴⁴. El anterior fallo no fue impugnado por las partes.*

4. Pruebas decretadas por la Corte

16. Durante el trámite de revisión se decretaron pruebas para mejor proveer⁴⁵. Las pruebas recaudadas se detallan en el Anexo I y serán tenidas en cuenta para la resolución de los casos concretos.

4.1. Audiencia Pública

17. Por la complejidad y trascendencia del tema que se discute, la Sala Plena, mediante Auto 708 de 31 de octubre de 2018, decidió convocar a una

⁴² Folio 14 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁴³ Folio 181 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁴⁴ Folio 95 del cuaderno 2.

⁴⁵ Al respecto mediante distintos Autos el magistrado sustanciador solicitó: (i) a los juzgados demandados, los expedientes ordinarios que se atacan en sede de tutela (Auto de 1 de junio de 2017, 17 de septiembre de 2017 y 12 de abril de 2018) y requirió a algunos de ellos para que dieran cumplimiento a lo anterior (Auto de 28 de junio de 2017 y 23 de mayo de 2018); (ii) a las ORIP, informes relacionados con la suspensión del trámite de registro de predios sobre los cuales fueron ordenadas inscripciones a partir de la sentencia que resolvió una demanda ordinaria de pertenencia (Auto de 1 de junio de 2017 y 17 de septiembre de 2017); (iii) a la ANT, informes sobre las actuaciones adicionales que ha adelantado en algunos procesos (Auto de 17 de septiembre de 2017), los lineamientos actuales para interpretar y aplicar el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (Auto de 12 de abril de 2018) y la extensión en UAF de unos predios que fueron objeto de prescripción; y, (iv) a la SNR para que, en virtud de lo señalado en el Decreto 578 de 2018, conceptuara sobre unos predios para identificar la cadena de tradición de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, así como la existencia de eventuales derechos reales a través de las inscripciones realizadas en el FMI que incluya el registro antiguo, con anterioridad al 5 de agosto de 1974, e informe si se les ha dado tratamiento público de propiedad privada.

audiencia pública con el propósito de recaudar mayores elementos de juicio para mejor proveer, la cual se realizó el 7 de febrero de 2019. La síntesis de las intervenciones realizadas en dicha audiencia está consignada en el Anexo III.

4.2. Sesión Técnica Informal

18. Con el propósito de actualizar la información y conocer las metas, proyecciones, avances y resultados de las iniciativas que había promovido el gobierno nacional en materia de catastro multipropósito -CONPES 3958- y el proyecto de Ley Estatutaria Nro. 134 Cámara “*Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones*”, la Sala Plena, mediante Auto 368 de 8 de octubre de 2020, convocó a una sesión técnica informal que se realizó el 23 de octubre de 2020. La síntesis de las intervenciones realizadas por los invitados y de las consideraciones que frente a las mismas hicieron las partes y terceros interesados⁴⁶, está consignada en el Anexo IV.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

19. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas en los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas Jurídicos

20. En las solicitudes de tutela que presentó la ANT y que corresponden al primer grupo objeto revisión⁴⁷, se plantearon, con pocas variaciones, los siguientes argumentos:

Sobre la valoración realizada por los jueces ordinarios
Con fundamento en la Ley 200 de 1936, el Decreto 59 de 1938 y la Ley 4 de 1973, los jueces ordinarios declararon la prescripción adquisitiva del dominio de los bienes pretendidos. Arguyeron que la explotación económica actual y los actos propios de dueño eran suficientes para darles tratamiento de bienes privados, a pesar de no contar con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales inscritos.
Sobre los derechos supuestamente vulnerados
Alegó la vulneración del “ <i>principio de legalidad, debido proceso, verdad del proceso, seguridad jurídica en las actuaciones jurisdiccionales como garantía constitucional para que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material representada en la vigencia de los derechos inalienables, en conexidad con el acceso a la administración de justicia, el patrimonio público y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios</i> ”.
Sobre los defectos en los que habrían incurrido las sentencias reprochadas
Adujo, expresamente, la configuración de los defectos sustantivo y orgánico, por cuanto los jueces civiles

⁴⁶ Mediante Auto de 3 de noviembre de 2020, el magistrado sustanciador ordenó incorporar a los expedientes y poner a disposición de las partes y terceros con interés, el video y los documentos que se recibieron en la sesión técnica informal.

⁴⁷ Expedientes: T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119, T-6.379.131, T-6.489.741, T-6.497.900, T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.390.673 y T-6.489.549.

desconocieron el contenido del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 “referida a que las tierras baldías de la Nación sólo se podrán titular por el Estado, hoy, a través de la Agencia Nacional de Tierras, en las correspondientes Unidades Agrícolas Familiares, señaladas para cada región o municipio”.

Sin embargo, también aportó argumentos que advierten un presunto defecto fáctico al sostener que los jueces adelantaron “un juicio valorativo sobre los actos posesorios del(la) demandante, sin embargo, el estudio que realiza no define la naturaleza jurídica del predio a usucapir, por tanto, inobserva que el bien carece de antecedentes registrales o titulares de derechos reales inscritos sobre el predio, lo cual podría llevar a inferir que se trata de un presunto bien baldío de la Nación” limitándose a comprobar el *animus* y el *corpus* para declarar la prescripción.

21. Por tanto, previa verificación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, corresponde a la Sala Plena revisar si los fallos de tutela proferidos dentro de los once (11) casos acumulados en los que la ANT actúa como accionante deben ser confirmados por estar ajustados a derecho, o revocados por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. En caso de ser procedente un pronunciamiento de fondo, la Sala determinará si los jueces que conocieron de los procesos de pertenencia incurrieron en un *defecto sustantivo* al interpretar que los predios rurales pretendidos eran de naturaleza privada y, por tanto, prescriptibles, con base en la ocupación con explotación realizada por los demandantes en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, a pesar de carecer de antecedentes registrales y titulares de derechos reales inscritos y, con ello, habrían desconocido el derecho al debido proceso de la accionante.

22. El segundo grupo corresponde a dos (2) solicitudes de tutela interpuestas por particulares contra las autoridades judiciales que negaron declarar la prescripción adquisitiva del dominio por existir dudas sobre la naturaleza privada de los predios pretendidos, y porque no se demostró la suma de posesiones alegada en los términos de los artículos 778 y 2521 del Código Civil.

23. En efecto, dentro del expediente T-6.387.749 el solicitante sostuvo:

Sobre la valoración realizada por los jueces ordinarios
El juez ordinario negó la prescripción por considerar que el demandante no probó la calidad de bien privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Consideró que “no se logró determinar que la naturaleza del predio objeto del proceso sea privado para poder ser adjudicado por declaración de pertenencia al no haberse desvirtuado la presunción de predio baldío contenida en la Ley 160 de 1994 (...)”.
Sobre los derechos supuestamente vulnerados
Alegó la violación del derecho al debido proceso, a la propiedad privada y a la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.
Sobre los defectos en los que habrían incurrido las sentencias reprochadas
Sostuvo que la sentencia incurrió en los defectos sustantivo y fáctico. Por un lado, el juez dejó de interpretar de manera armónica los artículos 1º de la Ley 200 de 1936, 65 de la Ley 160 de 1994, 675 CC y 63 CP, lo que lo llevó a ignorar el acervo probatorio y a invertir la carga imponiendo al particular la obligación de probar que el bien no es baldío cuando ello le corresponde hacerlo a la autoridad de tierras. Por el otro, el juez careció del debido apoyo probatorio para determinar la supuesta calidad de baldío del predio pretendido.

24. Por tanto, previa verificación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales corresponde a la Sala Plena

revisar si los fallos de tutela proferidos en primera y segunda instancia dentro del expediente T-6.387.749 deben ser confirmados por estar ajustados a derecho, o revocados por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. En caso de ser procedente un pronunciamiento de fondo, la Sala determinará si el juez que conoció del proceso de pertenencia incurrió en un *defecto sustantivo* al negar la prescripción del predio rural pretendido, por no encontrar acreditada su naturaleza privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y, con ello, habría desconocido el derecho al debido proceso del accionante.

25. Por su parte, en la solicitud dentro del expediente T-6.688.471, la demandante manifestó:

Sobre la valoración realizada por los jueces ordinarios
El juez ordinario en primera instancia negó la prescripción por no encontrar probada la suma de las posesiones alegada e incumplir con ello el requisito del tiempo necesario para usucapir. El juez ordinario en segunda instancia confirmó la negativa, pero por una razón diferente, consistente en no encontrar probada la naturaleza privada del bien pretendido.
Sobre los derechos supuestamente vulnerados
La demandante en el proceso ordinario alegó la violación del derecho al debido proceso, al acceso material a la administración de justicia, a la valoración adecuada de las pruebas, a la primacía del principio de la sana crítica, a la igualdad en la aplicación de la ley y a la propiedad privada.
Sobre los defectos en los que habrían incurrido las sentencias reprochadas
La demandante en el proceso ordinario alegó que las sentencias incurrieron en defecto fáctico, sustantivo y desconocimiento del precedente: (i) Por un lado, el juez habría omitido la práctica de pruebas solicitadas y decretadas; dejó de solicitar, decretar y practicar pruebas indispensables para determinar que el predio fuera susceptible de prescripción, no obstante lo cual concluyó que se trataba de un predio baldío siendo esta una tarea que solo corresponde hacer a la autoridad de tierras; y apreció indebidamente las pruebas que demostraban la suma de posesiones; (ii) por el otro, el defecto sustantivo se habría configurado al desconocer los arts. 58, 63, 72, 102 y 332 CP; 675,778, 2521 y 2522 CC y las normas especiales de la ley 1561 de 2012 que regulan la calidad de los bienes inmuebles y la suma de posesiones; y, (iii) finalmente, desconoció el precedente contenido en las sentencias C-060 de 1993, C-595 de 1995, C-097 de 1996, C-536 de 1997, C-006 de 2002, C-189 de 2006, C-255 de 2012, C-644 de 2012, T-488 de 2014, SU235 de 2016 y T-407 de 2017 que se refieren a las normas que permiten diferenciar las formas de adquirir bienes privados y aquellas para adquirir bienes baldíos.

26. Por tanto, previa verificación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales corresponde a la Sala Plena revisar si el fallo de tutela proferido dentro del expediente T-6.688.471 debe ser confirmado por estar ajustado a derecho, o revocado por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. En caso de ser procedente un pronunciamiento de fondo, la Sala determinará si los jueces que conocieron el proceso de pertenencia en primera y segunda instancia incurrieron en un *defecto sustantivo* al negar la prescripción del predio rural pretendido, al no encontrar acreditada su naturaleza privada ni la suma de posesiones necesaria para completar el tiempo mínimo requerido al efecto y, con ello, habría desconocido el derecho al debido proceso del accionante.

3. Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales. Reiteración jurisprudencial

27. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede reclamar ante los jueces, mediante la acción de tutela, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o, en los casos que establezca la ley, de los particulares⁴⁸, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

28. Como se dijo, este mecanismo de protección procede contra cualquier autoridad que con sus actuaciones u omisiones vulnere o amenace derechos constitucionales fundamentales, incluidas, por supuesto, las autoridades judiciales, en cuanto autoridades de la República, las cuales, sin excepción, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, como lo dispone el artículo 2 de la Constitución.

29. Bajo tales supuestos constitucionales y los artículos 6-1 del Decreto Ley 2591 de 1991, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁹, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia *excepcional* de la acción de tutela contra providencias judiciales⁵⁰, dada la naturaleza judicial de las citadas autoridades⁵¹ puesto que, en tales casos, “*la adecuada protección de los principios y valores constitucionales implica un ejercicio de ponderación entre la eficacia de la mencionada acción –presupuesto del Estado Social y Democrático de Derecho–, y la vigencia de la autonomía e independencia judicial, el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica*”⁵². Por lo anterior, ha señalado que:

*“la acción de tutela contra sentencias judiciales es un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales tornan la decisión incompatible con la Constitución. En este sentido, la acción de tutela contra decisión judicial es concebida como un ‘juicio de validez’ y no como un ‘juicio de corrección’ del fallo cuestionado, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado, que dieron origen a la controversia”*⁵³.

30. La excepcionalidad de la tutela contra providencias judiciales ha llevado a la Corte, a partir de la Sentencia C-590 de 2005, a exigir el cumplimiento de un conjunto de requisitos generales y específicos de procedencia, que podrían sintetizarse en los siguientes términos:

⁴⁸ El inciso quinto del artículo 86 establece que la tutela también procede, en los casos que señale el legislador, contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos, o cuando afecten de manera grave y directa el interés colectivo, o respecto de quienes el accionante se halle en estado de indefensión o de subordinación.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-425 de 2016.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, SU-424 de 2016, SU-037 de 2019, T-441 de 2003, T-462 de 2003, T-771 de 2003, T-949 de 2003, T-018 de 2008, T-743 de 2008, T-310 de 2009, T-451 de 2012, T-078 de 2019, T-334 de 2021 y T-152 de 2022, entre muchas otras, mediante las cuales la posición fijada ha sido reiterada.

⁵¹ El artículo 116 de la Constitución les asigna la función de administrar justicia.

⁵² Corte Constitucional, Sentencias T-310 de 2009, T-451 de 2012 y T-283 de 2013.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia T-555 de 2009.

3.1. De los requisitos generales⁵⁴

31. (i) *Legitimación*. De lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que la titularidad del derecho fundamental presuntamente afectado, amenazado o vulnerado, determina el interés directo del tutelante en su protección y, por tanto, la legitimidad por activa en el proceso de tutela⁵⁵. Esta exigencia “*busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse sin dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro*”⁵⁶.

32. (ii) *Inmediatez*. Esta exigencia implica acreditar que, atendiendo a la vulneración alegada y a las circunstancias del accionante, la tutela se interpuso en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración. Por tanto, el análisis de su cumplimiento debe realizarse a la luz del principio de razonabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución en cuanto establece que, si bien esta acción puede ejercerse “*en todo momento*”, está establecida para reclamar la “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales. Por tanto, a pesar de no existir un término de caducidad para esta acción, es necesario acreditar que el tiempo transcurrido entre la presunta lesión del derecho y la interposición de la acción corresponda a un plazo razonable⁵⁷, atendiendo a las circunstancias del caso.

33. Tratándose de tutela contra providencias judiciales, la Corte Constitucional ha establecido que el juicio de inmediatez debe ser más estricto⁵⁸, puesto que se configura una colisión con los principios de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, que son definitorios del Estado de Derecho, al poner en cuestión la decisión judicial que ha resuelto un conflicto.

34. Por la importancia que reviste la garantía de estos principios, la jurisprudencia constitucional ha considerado el término de 6 meses como un parámetro de razonabilidad, *prima facie*, del tiempo transcurrido entre la decisión reprochada y la interposición de la acción⁵⁹: “*como parámetro*

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-516 de 2019.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-173 de 2015.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-176 de 2011 y T-697 de 2006. En materia de tutela contra providencias judiciales el estándar jurisprudencial no es distinto, de allí que la legitimación por activa no dependa *necesariamente* de la calidad de parte en el proceso ordinario, sino de la posibilidad de aducir una afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular, el debido proceso que, *prima facie*, se afecta cuando se configura algún defecto respecto de la providencia que se cuestiona. Una interpretación contraria llevaría a aceptar la existencia de lesiones o amenazas a derechos fundamentales que no podrían cuestionarse judicialmente, en detrimento de los artículos 86 de la Constitución, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte Constitucional, Sentencia SU-425 de 2016).

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencias T-691 de 2009, T-722 de 2011, T-406 de 2018, T-432 de 2018, T-010 de 2019 y T-020 de 2019.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencias SU-961 de 1999, T-282 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-018 de 2008 y T-189 de 2009.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-362 de 2018.

general, en varias providencias, esta Corporación ha dicho que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante”⁶⁰. Lo anterior no significa que se hubiese establecido un término de caducidad para la acción de tutela⁶¹, o acaso que 6 meses sea el tiempo máximo de lo que se considera razonable en cuanto al plazo. Por el contrario, la Corte Constitucional ha reconocido que la razonabilidad no está establecida de antemano y que es tarea y competencia del juez valorarla en cada caso concreto⁶².

35. Sobre el asunto, en la Sentencia T-079 de 2018, se indicó: *“En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que, en algunos casos, seis meses podrían considerarse suficientes para declararla improcedente; sin embargo, en otros, un término de dos años podría considerarse razonable. De manera que ese lapso no es rígido, sino que debe analizarse con base en las circunstancias de cada caso y, de ser necesario, flexibilizarse”*.

36. (iii) *Subsidiariedad*. En atención a su carácter subsidiario, la acción de tutela es improcedente si existen otros recursos o medios de defensa judiciales *“idóneos y eficaces”*⁶³, *“atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”* (artículo 6.1 Decreto 2591 de 1991), salvo que *“se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”* (artículo 8 Decreto 2591 de 1991).

37. En materia de tutela contra providencias judiciales, la exigencia de subsidiariedad adquiere un matiz especial al exigir una carga procesal razonable al accionante, de haber agotado los medios judiciales ordinarios y extraordinarios dispuestos por el Legislador para cuestionar los presuntos defectos que alega, siempre que los mismos hubiesen estado a su disposición⁶⁴ o, tratándose de los recursos extraordinarios, siempre que sus causales se adecuen a lo cuestionado en tutela⁶⁵, salvo que se trate de un supuesto de perjuicio irremediable⁶⁶, circunstancias que deben valorarse en cada caso concreto⁶⁷.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-936 de 2013.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencias SU-499 de 2016, T-217 de 2013, T-246 de 2015, y T-237 de 2017.

⁶² Se indica en la Sentencia T-047 de 2014: *“Aun cuando la acción de tutela no cuenta con un término de caducidad, la interposición de este mecanismo debe cumplir con el requisito de la inmediatez, esto es, que sea presentada dentro de un tiempo prudente y razonable, con el objetivo de que dicha acción cumpla la finalidad para la cual fue creada. Corresponde al juez evaluar dentro de qué tiempo es razonable ejercer la acción de tutela en cada caso concreto, esta Corporación ha señalado que corresponde igualmente a aquél valorar las circunstancias por las cuales el solicitante pudiera haberse demorado para interponer la acción, de acuerdo con los hechos de que se trate. Así, de manera excepcional, la tutela ha procedido en algunos casos en los que ella se ha interpuesto tardíamente, cuando el servidor judicial encuentra justificada la demora”*.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1992, C-132 de 2018, SU-961 de 1999, SU-712 de 2013, T-441 de 1993, T-819 de 2003, T-594 de 2006, T-846 de 2006, T-760 de 2008, T-705 de 2012, T-230 de 2013, T-373 de 2015 y T-630 de 2015.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2014.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 2018.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-005 de 2018.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencias SU-115 de 2018 y C-590-05: esta exigencia se conceptualizó en los siguientes términos: *“Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:*

38. (iv) El accionante debe identificar, de manera razonable, los yerros que generan la vulneración, y que estos hayan sido cuestionados dentro del proceso judicial, en cuanto ello hubiere sido posible.

39. (v) Cuando se trate de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia en la decisión que se considera lesiva de los derechos fundamentales⁶⁸.

40. (vi) *Relevancia constitucional*. La jurisprudencia constitucional ha señalado que este requisito cumple tres finalidades: (a) preservar la competencia e independencia de los jueces y, de esa manera, evitar que la tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (b) restringir el ejercicio de esta acción a cuestiones de relevancia constitucional que afecten derechos fundamentales, y (c) impedir que se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

41. Al respecto, en las sentencias SU-573 de 2019 y SU-128 de 2021 se precisaron tres cuestiones esenciales. Primero, las discusiones de orden legal deben ser resueltas por medio de los mecanismos ordinarios previstos para su trámite, ya que el juez de tutela no puede involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. Así las cosas, un asunto carece de relevancia constitucional, si la discusión se limita a la determinación de los aspectos legales de un derecho o es evidente su naturaleza o contenido exclusivamente económico con connotaciones particulares o privadas que sólo representan un interés particular. Segundo, el caso debe plantear algún debate jurídico sobre el contenido, alcance y goce de un derecho fundamental, pues el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de estos derechos. Esto significa que el asunto debe ser trascendente para la interpretación de la Constitución, su aplicación, su desarrollo eficaz y la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Tercero, la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia ni puede reemplazar los recursos ordinarios, pues la competencia del juez de tutela se restringe a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos fundamentales, ya que solo así se garantiza tanto la órbita de acción de los jueces constitucionales como la de las demás jurisdicciones⁶⁹.

// 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”.*

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-699 de 2017 y T-385 de 2018.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-335 de 2000, T-102 de 2006, T-1044 de 2007, T-406 de 2014, T-385 de 2018, T-152 de 2022 y SU-103 de 2022.

42. (viii) *Que no se trate de una acción de tutela contra un fallo de tutela, salvo si existió fraude en su adopción*⁷⁰.

3.2. De los requisitos específicos

43. Además de los anteriores requisitos generales, es necesario acreditar⁷¹ que la autoridad judicial demandada vulneró en forma grave el derecho al debido proceso⁷² del accionante, a tal punto que la decisión judicial resulta incompatible con la Constitución por incurrir en alguno de los siguientes defectos⁷³ que la jurisprudencia constitucional denomina requisitos específicos de procedibilidad⁷⁴:

44. (i) *Defecto orgánico*: se presenta cuando la providencia impugnada fue proferida por un funcionario judicial que carecía de competencia para adoptarla⁷⁵.

45. (ii) *Defecto procedimental*: se origina cuando la decisión judicial cuestionada se adoptó con desconocimiento del procedimiento establecido⁷⁶, al ceñirse a un trámite completamente ajeno al pertinente o cuando se omiten etapas sustanciales del procedimiento legalmente dispuesto⁷⁷ (supuestos de defecto procedimental absoluto) y, finalmente, cuando se incurre en exceso ritual manifiesto⁷⁸.

46. (iii) *Defecto fáctico*: se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio para la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión cuestionada, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente

⁷⁰ Esta regla se desprende de la función unificadora de la Corte Constitucional, ejercida a través de sus Salas de Selección. Así, debe entenderse que, si un proceso no fue seleccionado por la Corte para su revisión, se encuentra acorde con los derechos fundamentales. No obstante, la Corte ha admitido excepcionalmente su procedencia. En la SU-116 de 2018 hizo sobre el particular la siguiente síntesis: “32. *De modo que cuando se trata de sentencia contra fallo de tutela la jurisprudencia ha sido clara en la imposibilidad de que esta se promueva contra fallo proferido por el pleno de la Corporación o una de sus Salas de Revisión, quedando la posibilidad de impetrar la nulidad ante el mismo Tribunal; pero si ha sido emitido por otro juez o tribunal procede excepcionalmente si existió fraude, además de que se cumplan los requisitos de procedencia general contra providencias judiciales y la acción no comparta identidad procesal con la sentencia atacada, se demuestre el fraude en su proferimiento y no se cuente con otro medio de defensa.*”

Si se trata de actuación de tutela una será la regla cuando esta sea anterior y otra cuando es posterior. Si se trata de actuación previa al fallo y tiene que ver con vinculación al asunto y se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción, el amparo puede proceder incluso si la Corte no ha seleccionado el asunto para su revisión; y si es posterior a la sentencia y se busca el cumplimiento de lo ordenado, la acción no procede a no ser que se intente el amparo de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción contra providencias judiciales, evento en el que procedería de manera excepcional.”

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, reiterada sucesivamente, entre otras, en la Sentencia SU-037 de 2019.

⁷² Artículo 29 de la Constitución Política.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia SU-424 de 2016.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-566 de 2019.

⁷⁵ En la Sentencia T-324 de 1996 se señaló: “[...] sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, –bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico–, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico”. Sobre el alcance del defecto orgánico pueden consultarse las sentencias SU-347 de 2022 y las SU-373 y SU-309 de 2019.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencias SU-159 de 2002, T-008 de 1998, T-937 de 2001, T-996 de 2003, T-196 de 2006 y T-385 de 2018.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2011.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-268 de 2019.

equivocada⁷⁹. Este puede configurarse en una dimensión negativa (omisiones imputables a la autoridad judicial): “(i) por omisión o negación del decreto o la práctica de pruebas determinantes [siempre que de las circunstancias del caso se derive el deber de hacerlo], (ii) por valoración defectuosa del material probatorio y (iii) por omitir la valoración de la prueba y dar por no probado el hecho que emerge claramente de ella”.⁸⁰ Y en una dimensión positiva (actuaciones positivas de la autoridad judicial) cuando “(i) emite providencias en contra de los mandatos de la razonabilidad o de la racionalidad; o, (ii) desconoce las reglas que ha fijado el legislador en materia de valoración de una prueba en concreto”⁸¹, o (iii) valora pruebas ilícitas, siempre que las mismas hubieren sido determinantes para el sentido de la decisión.

47. (iv) *Defecto material o sustantivo*: ocurre cuando se aplica una norma indiscutiblemente inaplicable al caso; esto es, se decide con base en normas inexistentes; que han perdido vigencia; se interpretan en un sentido claramente contrario a la Constitución; no se aplica la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta; o la norma no tiene conexidad material con los presupuestos del caso⁸².

48. (v) *Error inducido*: sucede cuando la decisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante es producto de una actuación irregular por parte de terceros⁸³.

49. (vi) *Falta de motivación*: implica el incumplimiento del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión. La decisión sin motivación es uno de los defectos de que puede adolecer una providencia en tanto la motivación es un deber de los funcionarios judiciales, así como su fuente de legitimidad en un ordenamiento democrático⁸⁴.

50. (vii) *Desconocimiento del precedente*: se configura cuando el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida en la materia de que se trate⁸⁵, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación para separarse de ella⁸⁶.

⁷⁹ Del principio de independencia judicial se sigue que el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es supremamente restringido. Ver, Corte Constitucional, Sentencias SU-454 de 2019, SU-048 de 2022 y T-385 de 2018.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2016.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-129 de 2021.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002.

⁸³ En la Sentencia SU-014 de 2001 advirtió la Corte: “Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial –presupuesto de la vía de hecho–, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos –vía de hecho por consecuencia– se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales”.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-114 de 2002.

⁸⁵ Esto es así, ya que existe un deber *prima facie* de los jueces llamados a aplicar, de manera análoga, los precedentes vinculantes de las Altas Cortes (aquella sentencia anterior que, por guardar identidad fáctica y jurídica con el caso actual,

51. (viii) *Violación directa de la Constitución*: se estructura cuando el juez deja de aplicar una norma constitucional que resulta aplicable al caso concreto⁸⁷, o desconoce valores, principios o reglas constitucionales que determinan la aplicación de la disposición legal; cuando se otorga a una disposición un alcance abiertamente contrario a la Carta Fundamental⁸⁸; cuando se desconoce o altera el sentido y alcance de una regla fijada directamente por el constituyente o cuando se trate de normas que limitan derechos fundamentales, el desconocimiento de la Constitución surge de una aplicación que desconoce los criterios de interpretación restrictiva de tal tipo de normas⁸⁹. En suma, *“se origina en la obligación que les asiste a todas las autoridades judiciales de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual ‘la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales’”*⁹⁰.

52. Esta Corporación ha sido enfática en señalar que no toda irregularidad procesal o diferencia interpretativa es constitutiva de un defecto de la providencia judicial que se ataca⁹¹. Es necesario que los reproches alegados sean de tal magnitud que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la decisión judicial objeto de tutela⁹². *“No se trata entonces de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso. De lo que se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual, para proteger los derechos fundamentales de quien, luego de haber pasado por un proceso judicial, se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente –es decir segura y en condiciones de igualdad–, de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho”*⁹³.

53. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala explicará las razones por las que las solicitudes de tutela acumuladas cumplen los requisitos generales de procedibilidad. El análisis de los defectos que se alegan respecto de tales providencias se realizará en el estudio de fondo del presente asunto.

3.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales

3.3.1. Legitimación en la causa

debía considerarse, en atención a la regla de decisión que contenía, de manera necesaria), así como de aplicar la *jurisprudencia* vinculante de estas.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencias SU-640 de 1998, SU-023 de 2018, T-462 de 2003, T-1285 de 2005, T-292 de 2006, T-018 de 2008 y T-082 de 2018.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-809 de 2010.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-208A de 2018.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencias SU-566 de 2019, SU-355 de 2020 y T-1028 de 2010.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-332 de 2019.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 2007.

⁹² Corte Constitucional, Sentencias T-231 de 2007 y T-933 de 2003.

⁹³ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

54. *Legitimación en la causa por activa.* Los accionantes, en los casos que se examinan, se encuentran legitimados en la causa para presentar las solicitudes de tutela en contra de las autoridades judiciales acusadas.

55. Por un lado, la ANT⁹⁴ por intermedio de representante judicial, actúa en su calidad de autoridad de tierras que tiene la función de adjudicar y recuperar los bienes baldíos de la Nación.

56. La jurisprudencia de las salas de revisión ha admitido la legitimación por activa de la autoridad de tierras para controvertir decisiones judiciales en las cuales se prescriben bienes cuya naturaleza jurídica está en duda, tal como se evidencia en las sentencias T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017 y T-580 de 2017.

57. Es así como, por ejemplo, en la Sentencia T-727 de 2016, en la que se discutió un asunto similar al que ahora se debate, relacionado con sentencias en procesos de pertenencia, la Corte aceptó que el INCODER tenía legitimación por activa incluso a pesar de no haber intervenido en los correspondientes procesos de pertenencia⁹⁵.

58. En igual sentido, en la Sentencia T-580 de 2017, en un caso con hechos similares a los que ahora se discuten, la Corte indicó que la ANT acreditaba legitimación por activa *“habida cuenta de que se trata de un asunto en el cual se debaten decisiones judiciales que determinan la situación jurídica de bienes inmuebles rurales que en su momento estuvieron a cargo del INCODER. // (...) la legitimación en la causa por activa en las acciones constitucionales de tutela promovidas por una persona jurídica, se encuentra limitada a aquellos eventos en los cuales a esta clase de sujetos le pueden ser reconocidos derechos fundamentales. Como quiera que la ANT invoca la protección del derecho fundamental al debido proceso y este hace parte de aquellos reconocidos a las personas jurídicas, puede ser objeto de amparo mediante acción de tutela”*.

59. Por su parte, en las sentencias T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-231 de 2017 y T-567 de 2017 se dio por supuesta la legitimación del INCODER para presentar la demanda de tutela contra providencias judiciales que presuntamente habrían afectado sus derechos fundamentales, en particular, el debido proceso.

60. En concordancia con lo anterior, en los casos en que la ANT es accionante, se acredita su legitimación por activa puesto que alega la

⁹⁴ Persona jurídica de derecho público que, creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.”*, asumió las funciones del INCODER.

⁹⁵ *“Dado que, esta Corte ha reiterado que las personas jurídicas de derecho público, al igual que las personas naturales, pueden acudir, a través de apoderado judicial, a la acción de tutela cuando sus derechos fundamentales se vean vulnerados, esta Sala considera que en el caso concreto el INCODER, persona jurídica de naturaleza pública, acredita el requisito de legitimación por activa en los expedientes sujetos a revisión de esta Sala”*.

vulneración de su derecho fundamental al debido proceso que es de aquellos reconocidos a las personas jurídicas de derecho público⁹⁶, y esta vulneración tiene, presuntamente, como hecho generador, las providencias judiciales que adolecerían de defectos de tipo sustantivo, orgánico y fáctico, y en las que se declaró la prescripción adquisitiva de predios presuntamente baldíos, cuya administración le corresponde en los términos del artículo 4.11 del Decreto Ley 2363 de 2015.

61. Por otro lado, Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco (T-6.387.749) y Flor Marina Melo Gómez (T-6.688.471) son las personas a quienes se les negó la prescripción adquisitiva del dominio solicitada, y quienes alegan ser los titulares de los derechos presuntamente vulnerados por las decisiones judiciales cuestionadas.

62. *Legitimación en la causa por pasiva.* De conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991, las distintas autoridades judiciales que conocieron de los procesos objeto de las acciones de tutela cuyos fallos ahora se revisan pueden ser demandadas por medio de esta acción constitucional, dado que a ellas se imputa la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes por ser las autoridades que profirieron las providencias cuestionadas.

3.3.2. Inmediatez

63. A partir del estándar abstracto descrito más arriba, y en relación con esta exigencia de procedibilidad, en las sentencias T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-567 de 2017 y T-580 de 2017, la jurisprudencia de las salas de revisión de la Corte Constitucional admitió la acreditación de la exigencia de inmediatez en las demandas de tutela presentadas por la autoridad de tierras para controvertir decisiones judiciales que declararon la prescripción adquisitiva de bienes cuya naturaleza jurídica está en duda.

64. Para tales efectos, ha considerado adecuado valorar la exigencia de inmediatez en la presentación de la demanda de tutela por parte de la ANT en un plazo de 6 meses a partir del conocimiento efectivo de la providencia judicial, como consecuencia de su comunicación por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro o de las oficinas de registro de instrumentos públicos, que no a partir de la fecha de su adopción por las autoridades judiciales⁹⁷. En algunas de estas providencias se expresaron

⁹⁶ Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, las personas jurídicas de derecho público son titulares de derechos fundamentales, “en lo que se ajuste a su naturaleza, actividad y funciones”, en particular al “debido proceso” y la “igualdad” (Sentencia SU-182 de 1998), de allí que puedan exigir su protección mediante la acción de tutela.

⁹⁷ En las citadas providencias, consideró razonables los siguientes términos para la presentación de la solicitud de tutela, contados a partir de dicha comunicación: un poco más de 2 meses (Sentencia T-293 de 2016), alrededor de 4 meses (Sentencia T-461 de 2016), menos de 3 meses (Sentencia T-548 de 2016), menos de 1 mes (Sentencia T-549 de 2016), menos de 2 meses en un caso y cerca de 4 meses en otro (Sentencia T-727 de 2016), alrededor de 4 meses (Sentencia T-231 de 2017), 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, respectivamente (Sentencia T-567 de 2017) y 1 mes y 23 días, 1 mes y 23 días, 6 meses y 2 días, 6 meses y 2 días, 6 meses y 4 días y 5 meses y 15 días, respectivamente (Sentencia T-580 de 2017).

razones adicionales que justificarían la interposición de las demandas de tutela en tiempos superiores, como se precisa a continuación:

65. En la Sentencia T-461 de 2016 se indicó: *“Con todo, debe advertirse además que mal podría advertirse algún tipo de prescripción en la acción tendiente a la recuperación de bienes que se presumen baldíos, como quiera que contraría todo tipo de lógica considerar que, siendo dichos bienes sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, sí lo sea la acción judicial, en este caso constitucional, con la que se pretende regresar su titularidad en cabeza del Estado. En tal medida, mientras se establezca que un presunto bien baldío ha sido despojado del dominio estatal en favor de un particular, no habrá lugar a alegar el incumplimiento del requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que al prescribir un derecho que por naturaleza ostenta el carácter de imprescriptible, vulnera derechos de carácter público de forma continua”*.

66. En la Sentencia T-549 de 2016 se señaló: *“(…) con todo, el requisito de inmediatez debe observarse con flexibilidad en estos casos ya que se busca la recuperación de bienes que son sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, por lo que la procedencia de la acción que busca defenderlos debe analizarse a la luz de la naturaleza de estos”*.

67. En la Sentencia T-231 de 2017 se precisó: *“b) Adicionalmente, no puede perderse de vista que, en tratándose de la potencial protección de bienes públicos, como lo son los fiscales adjudicables, ciertamente el juez constitucional se encuentra en el deber de dar primacía a la garantía de lo sustancial y de esta forma considerar que la naturaleza imprescriptible e inalienable de la propiedad pública impone la necesidad de su protección, de tal forma que debe propenderse por la salvaguarda de su integridad y fortalecimiento, siempre bajo el estricto gobierno de la supremacía del interés general sobre el particular. Este criterio constitucional permite establecer que cuando una entidad del Estado advierta en una acción de tutela la posible afectación a bienes públicos, la autoridad judicial, al momento de analizar la superación de la inmediatez, debe presuponer que la imposición de términos o límites temporales para el ejercicio del mecanismo de amparo es abiertamente inadmisibile, en razón de la naturaleza jurídica del patrimonio estatal y el incontrovertible quebrantamiento del interés colectivo. // c) Lo anterior se robustece si se considera que las consecuencias derivadas de una decisión judicial que declara la pertenencia de un predio señalado como presuntamente baldío, en favor de un particular, naturalmente están dotadas de un carácter permanente, por lo que debe partirse de que el presupuesto de la inmediatez en estos casos se encuentra agotado por tratarse de una potencial afectación continua del patrimonio público”*.

68. A partir de estos parámetros, es posible llegar a las siguientes conclusiones en los 11 expedientes acumulados en los que es parte activa la ANT:

69. En 9 expedientes, el tiempo transcurrido entre el momento en el que la ANT conoció del presunto desconocimiento de sus derechos fundamentales y el de presentación de la demanda de tutela no fue superior a 6 meses (T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119, T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.489.549 y T-6.489.741); esto es así, pues el conocimiento de las providencias judiciales que se cuestionan tuvo como causa el oficio remisivo de la decisión por parte del despacho judicial, y en otros la comunicación de las citadas decisiones por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro al momento de darles cumplimiento. En estos casos, el tiempo para valorar la inmediatez no se debe contabilizar desde la ejecutoria del fallo, pues la inmediatez se debe valorar desde que la ANT tuvo conocimiento de este⁹⁸, o desde que surgió el fundamento jurídico para reclamar el derecho⁹⁹.

70. En los dos expedientes restantes (T-6.497.900 y T-6.390.673) no existe prueba del momento preciso en el que la ANT conoció de las providencias judiciales que ahora demanda. Respecto de estos, y para efectos de valorar la razonabilidad entre el término de conocimiento y el de la presentación de la solicitud de tutela, se pueden proponer dos estándares: (i) el primero, inferir que la ANT debió conocer de las citadas providencias en el momento en que adquirieron ejecutoria, que para uno de los casos habría sido de 6 meses y 4 días (T-6.497.900) hasta la presentación de la demanda de tutela, y para el otro, de 9 meses y 7 días (T-6.390.673). Sin embargo, teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido no es el único criterio de razonabilidad¹⁰⁰, la Sala apropiará (ii) un segundo estándar con base en el cual, ante la falta de evidencia de la fecha en la cual la ANT conoció del fallo, aplicará una regla garantista según la cual la entidad se habría enterado de la existencia de las decisiones reprochadas unos días antes del momento de la presentación de la tutela por una suerte de *conducta concluyente*. Así las cosas, teniendo en cuenta que en la solicitud de tutela dentro del expediente T-6.497.900 la autoridad de tierras informó que conoció de la sentencia mediante oficio del registrador de instrumentos públicos con fecha 9 de mayo de 2017¹⁰¹, y que la acción la interpuso el 25 mayo de 2017, la Sala dará por satisfecho el cumplimiento del requisito de inmediatez por no haber transcurrido sino 16 días desde que habría tenido conocimiento de la decisión que reprocha. El mismo análisis corresponde hacer respecto de la solicitud de tutela dentro del expediente T-6.390.673 en el que la autoridad de tierras informó haber conocido de la sentencia mediante oficio del registrador de instrumentos públicos el 9 de mayo de 2017¹⁰², y como la entidad interpuso la acción el 19 de mayo de 2017, habrían transcurrido tan solo 10 días desde que tuvo conocimiento de la decisión reprochada por lo que en este caso también se cumple con el requisito de inmediatez.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-014 de 2008.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-815 de 2004, T-243 de 2008 y T-712 de 2011.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencias SU-499 de 2016, T-217 de 2013, T-246 de 2015 y T-237 de 2017.

¹⁰¹ Folio 5 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

¹⁰² Folio 246 reverso del cuaderno 2 del expediente de tutela.

71. A lo anterior se suma que la jurisprudencia constitucional también ha considerado que las dificultades operativas de las entidades son una circunstancia relevante para valorar la razonabilidad de la exigencia de inmediatez, como se indicó en la Sentencia SU-184 de 2019, y se aplicó en los Autos 110 de 2013 y 30 de 2013 sobre el tránsito de competencias que debió asumir Colpensiones, respecto del extinto ISS. En relación con este tipo de razones, son importantes, para considerar satisfecha la exigencia de inmediatez en estos dos casos, las siguientes: (i) la ANT fue creada el 7 de diciembre de 2015, pero solo hasta el 27 de mayo de 2016 tomó posesión del cargo su Director General; (ii) a partir del momento de la mencionada posesión, comenzó la provisión de cargos; (iii) los fallos cuya revisión se solicita fueron expedidos en los meses de agosto y noviembre de 2016, cuando era razonable presumir que la ANT se encontraba aún en proceso de instalación; y como (iv) en los expedientes T-6.497.900 y T-6.390.673 no hay constancia de la fecha en la cual a la ANT se le comunicó el fallo, de esta circunstancia se sigue una duda que no le permite al juez constitucional negar la procedibilidad de la acción por el requisito de la inmediatez, con mayor razón cuando la tutela persigue como fin último la defensa del patrimonio público y, por lo mismo, el interés general en la consecución de los fines constitucionales a que dicho patrimonio se encuentra destinado.

72. Ahora bien, en relación con las solicitudes del señor Castelblanco y la señora Melo, estas fueron presentadas en un lapso razonable, pues en el primer caso se interpuso el 20 de abril de 2017 cuestionando la decisión proferida el 30 de marzo de la misma anualidad, y en el segundo, el 29 de enero de 2018 contra una sentencia proferida el 9 de agosto de 2017.

73. En el siguiente cuadro, se sintetiza el anterior análisis:

Expediente	Fecha fallo ordinario	Fecha en que la ANT conoce la sentencia	Fecha solicitud de tutela	Tiempo transcurrido
T-6.087.412	14/09/2016	El 15 de septiembre de 2016 se libró oficio a la ANT informándole del fallo	11/11/2016	1 mes y 28 días
T-6.087.413	22/09/2016	El 3 de octubre de 2016 se recibe en la ANT oficio remitario del fallo	11/11/2016	1 mes y 8 días
T-6.090.119	27/09/2016	El 27 de septiembre de 2016 se libró oficio a la ANT informándole del fallo	4/11/2016	1 mes y 8 días
T-6.379.131	7/02/2017	El 7 de abril de 2017 la SNR ofició a la ANT para comunicarle el fallo	24/05/2017	1 mes y 17 días
T-6.489.741	28/11/2018	El 20 de diciembre de 2016 la SNR ofició a la ANT para comunicarle el fallo	5/05/2017	4 meses y 15 días
T-6.497.900	21/11/2016	No hay constancia en el expediente de la fecha en que se comunicó el fallo a la ANT. Sin embargo, en la solicitud de tutela la autoridad de tierras señala que conoció de la demanda mediante oficio del registrador de instrumentos públicos de 9 de mayo de 2017 (folio 5 del cuaderno 2 del expediente de tutela).	25/05/2017	16 días
T-6.091.370	22/06/2016	El 1 de septiembre de 2016 la SNR ofició al INCODER para comunicarle el fallo.	9/11/2016	2 meses y 10 días
T-6.154.475	29/03/2016	El 7 de junio de 2016 la SNR ofició al INCODER para comunicarle el fallo	9/11/2016	5 meses y 2 días

T-6.343.152	21/07/2016	El 31 de octubre de 2016 la SNR ofició al INCODER para comunicarle el fallo	28/04/2017	5 meses y 4 días
T-6.390.673	12/08/2016	No hay constancia en el expediente de la fecha en que se comunicó el fallo a la ANT. Sin embargo, en la solicitud de tutela la autoridad de tierras indica que conoció de la demanda mediante oficio del registrador de instrumentos públicos de 9 de mayo de 2017 (folio 246 reverso del cuaderno 2 del expediente de tutela).	19/05/2017	10 días
T-6.489.549	11/08/2016	El 12 de diciembre de 2016 la SNR ofició a la ANT para comunicarle el fallo	8/06/2017	5 meses y 27 días
T-6.387.749	30/03/2017	La tutela la interpuso el señor Castelblanco, no la ANT	20/04/2017	21 días
T-6.688.471	9/08/2017	La tutela la interpuso la señora Flora Marina Melo, no la ANT	29/01/2018	5 meses y 20 días

3.3.3. Subsidiariedad

74. A partir del estándar abstracto anteriormente descrito y en relación con esta exigencia de procedibilidad, en las sentencias T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-567 de 2017 y T-580 de 2017, la Corte Constitucional admitió la acreditación de la exigencia de subsidiariedad en las demandas de tutela que presentó la autoridad de tierras para controvertir decisiones judiciales en las que se declaró la prescripción adquisitiva del dominio de bienes cuya naturaleza estaba en duda. En efecto:

75. En la Sentencia T-293 de 2016, a pesar de considerar que el INCODER podía agotar el recurso extraordinario de revisión precisó que *“dada la significativa relevancia que cobra el régimen de baldíos y lo que implica el tratamiento como privado de un bien que tiene la probabilidad de pertenecer a la Nación, se considera que la tutela es el mecanismo adecuado para dirimir conflictos como el aquí planteado”*.

76. En las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016 las salas de revisión consideraron que el INCODER no contaba con otro mecanismo judicial idóneo para procurar la defensa de sus derechos y, por tanto, encontraron acreditada la exigencia de subsidiariedad por las siguientes razones: (i) el ordenamiento procesal no contempla el deber de vincular al INCODER en ese tipo de actuaciones; (ii) no se alegó como defecto de las providencias una indebida notificación, sino defectos orgánicos y fácticos, debido a la falta de competencia del juez ordinario para disponer sobre la adjudicación de un bien del que no se tenía certeza de ser privado, desconociendo el indicio de la ausencia de antecedentes registrales; y que, (iii) ninguna de las causales para alegar el recurso extraordinario de revisión - incluso, en vigencia de las disposiciones del CGP- hacía referencia a la causa que motivó las solicitudes de tutela.

77. En la Sentencia T-727 de 2016 se encontró cumplida la exigencia de subsidiariedad por dos razones:

78. La primera, por considerar inidóneo el recurso de revisión. Al respecto, sostuvo que *“adicional a ello, si en gracia de discusión se llegara a aceptar que el cargo alegado en la tutela consiste en la falta de notificación, tampoco resultaría apto el mecanismo de revisión, toda vez que para la fecha en que fue adelantado y fallado el proceso de pertenencia, el Código de Procedimiento Civil, norma vigente para ese momento, no contemplaba, como el actual Código General del Proceso [citó a pie de página el contenido del artículo 375.6 del CGP], el deber de informar al INCODER, de ese tipo de actuaciones, lo que implica que no podría alegarse una indebida notificación o la omisión de haber sido citado al proceso, misma que bajo el Código General del Proceso sería discutible, en la medida que, dicha norma dispone una comparecencia facultativa, no obligatoria”*.

79. La segunda, porque con respecto a la falta de *“(…) agotamiento de los procedimientos de clarificación de la propiedad o recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, la Sala considera que carece de fundamento constitucional, en la medida que (i) el artículo 86 Superior y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, solo impone la carga al demandante de acudir a los “medios de defensa judiciales” previo a interponer la tutela, más no a los procedimientos administrativos, como los anteriormente referidos; (ii) además que los mismos no son aptos materialmente para garantizar la efectividad del amparo deprecado, si se tiene en cuenta que se trata de un bien cuya titularidad puede estar en el ámbito de bienes imprescriptibles de propiedad de la Nación”*.

80. En la Sentencia T-231 de 17 se constató que *“el Incoder no contaba con mecanismo alguno, distinto a la acción de tutela, con el que pudiera pretender la salvaguarda de sus derechos fundamentales, en el marco de las circunstancias fácticas descritas en la tutela”*, a pesar de que los jueces de instancia habían considerado que la tutela era improcedente por cuanto la accionante contaba con los siguientes cuatro mecanismos: *“(i) recurso extraordinario de revisión contra la providencia controvertida; (ii) actuación administrativa tendente a la clarificación de la propiedad y recuperación del predio alegado como baldío; (iii) recursos de reposición y los propios de la vía administrativa para rebatir el acto administrativo que decida de fondo las etapas de clarificación y recuperación del predio; y (iv) acción de revisión ante el Consejo de Estado contra el acto que se refiera a estas etapas”*.

81. Respecto a las últimas tres razones, precisó que: *“Habiendo aclarado la inidoneidad del recurso extraordinario de revisión, para esta Sala no son de recibo las razones adicionales esgrimidas por el ad quem respecto a la superación de la subsidiariedad, pues con éstas se desconoce que el requisito general de procedencia relativo al ‘previo agotamiento de los recursos ordinarios’ se refiere estrictamente a los medios con que el accionante dispone para controvertir la providencia a que se refiere el recurso de amparo. En ese sentido, para la Sala es indudable que las actuaciones*

administrativas dirigidas a clarificar y recuperar los predios baldíos por parte del Incoder de ninguna manera pueden estar dirigidas a cuestionar o dejar sin efectos una sentencia proferida con ocasión de una declaración ordinaria de pertenencia, siendo esto último el objeto de la acción de tutela bajo estudio, y tornándose, entonces, inadmisibles la imposición del adelantamiento de tales instrumentos jurídicos como fórmula para declarar improcedente la solicitud de protección aquí analizada”.

82. Finalmente, uno de los argumentos transversales para superar los razonamientos de los jueces de instancia, fue el siguiente:

“En ese mismo sentido, debe insistirse en que la procedencia del recurso de amparo, enmarcado por circunstancias como las del asunto bajo estudio, se torna como el verdadero mecanismo disponible para pronunciarse judicialmente sobre la vulneración alegada por la entidad encargada de salvaguardar y gestionar la finalidad jurídica de los inmuebles baldíos, pues en últimas lo que se pone de presente con este tipo de actuaciones es la urgencia de proteger el patrimonio público, cuya destinación estaría siendo sometida a un inminente riesgo por estarse, presuntamente, otorgando su titularidad por vías no dispuestas en nuestro ordenamiento para tal propósito, como lo es el adelantamiento de procesos ordinarios de declaración de pertenencia y su finalización con el reconocimiento de la propiedad, en favor de particulares, de los bienes fiscales susceptibles de adjudicación”.

83. En la Sentencia T-567 de 2017 la Sala de Revisión evidenció que en los expedientes acumulados se satisfacía la exigencia de subsidiariedad al considerar, de manera semejante a la anterior providencia, que, de una parte, *“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”* y, de otra parte, *“[e]sta 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”.*

84. En cuanto a la valoración sustantiva de esta exigencia, precisó:

“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”.

85. Finalmente, en la Sentencia T-580 de 2017, en cinco de los seis expedientes acumulados, la Sala de Revisión consideró que no se cumplía con la exigencia de subsidiariedad *“porque siendo procedente el recurso ordinario de apelación contra las providencias judiciales que se discuten en sede de tutela, no fue interpuesto, sin que la entidad pública tutelante dé cuenta de argumento o justificación alguna al respecto”*, ya que el INCODER *“estuvo vinculado”* a los citados procesos ordinarios y, por tanto, *“la citada institución tenía pleno conocimiento del trámite de los referidos procesos declarativos de pertenencia y, por ende, se encontraba habilitada para actuar dentro de aquellos asuntos judiciales”*. En el expediente restante, a pesar de que el INCODER estuvo vinculado al proceso ordinario, la Sala de Revisión consideró que sí se acreditaba la exigencia de subsidiariedad, ya que se trataba de un proceso de única instancia, respecto del cual no procedía el recurso de apelación, *“y los supuestos fácticos narrados en la acción de tutela respectiva no encuadran dentro de algunas de las causales previstas en el artículo 355 del Código General del Proceso”* para la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

86. A partir de la fundamentación abstracta de la exigencia de subsidiariedad descrita más arriba, y de su aplicación concreta por parte de las Salas de Revisión, para la Sala Plena, la acción de tutela se torna en el único y principal medio judicial a disposición de la ANT para cuestionar la validez de las providencias que demanda por, presuntamente, desconocer sus derechos fundamentales, por las siguientes razones:

87. En primer lugar, como lo ha reconocido la jurisprudencia de revisión de la Corte (sentencias T-727 de 2016, T-231 de 2017 y T-567 de 2017), no es de recibo considerar que no se acredita la exigencia de subsidiariedad en este tipo de acciones con el argumento de que la ANT tiene competencias administrativas para clarificar y recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados o apropiados, como consecuencia de una providencia judicial de pertenencia, debido a que: (i) el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6.1 del Decreto 2591 de 1991 *“solo impone[n] la carga al demandante de acudir a los ‘medios de defensa judiciales’ previo a interponer la tutela, más no a los procedimientos administrativos”*¹⁰³; (ii) los medios administrativos con que cuenta la autoridad de tierras (en particular, para clarificar y recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados o apropiados), *“no son aptos materialmente para garantizar la efectividad del amparo deprecado, si se tiene en cuenta que se trata de un bien cuya titularidad puede estar en el ámbito de bienes imprescriptibles de propiedad de la Nación”*¹⁰⁴, esto es, *“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*

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia T-727 de 2016.

¹⁰⁴ Ídem.

la acción de tutela”¹⁰⁵; (iii) *“las actuaciones administrativas dirigidas a clarificar y recuperar los predios baldíos por parte del Incoder de ninguna manera pueden estar dirigidas a cuestionar o dejar sin efectos una sentencia proferida con ocasión de una declaración ordinaria de pertenencia*”¹⁰⁶ y, finalmente, (iv) *“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*”¹⁰⁷.

88. En segundo lugar, la ANT no puede cuestionar, en ejercicio de sus competencias administrativas, la validez de las decisiones judiciales, a pesar de que estas no le son oponibles *“respecto de los procesos de su competencia”*, en los términos del artículo 375.10, inciso segundo del CGP. En efecto, de que las sentencias de pertenencia no le sean oponibles a la ANT, no se deriva una competencia para que esta autoridad administrativa pueda dejar sin efectos o desconocer una providencia judicial. Lo anterior desconocería los principios de legalidad (artículos 6, 122 y 123 de la Constitución), separación de poderes (artículo 113 Constitución) y autonomía e independencia judicial (artículos 228 y 230 de la Carta). Una lectura adecuada de la cláusula de inoponibilidad implica considerar que las sentencias de pertenencia no pueden restringir el ejercicio de las competencias que la ley asigna a la ANT, pero cuando estas entran en tensión con aquellas, la inoponibilidad solo puede ser decidida judicialmente. En la actualidad, el escenario procesal idóneo para ello es la fase judicial del Procedimiento Único que regula el Decreto Ley 902 de 2017 (artículo 60 y Capítulo 3 del Título VI); sin embargo, dado que este no se ha implementado, la citada competencia solo puede corresponder al juez de tutela so pena de que de las posibles afectaciones al debido proceso carezcan de medio de defensa judicial.

89. En tercer lugar, como lo ha considerado la jurisprudencia de las salas de revisión en las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-567 de 2017 y T-580 de 2017 (en este último caso, en uno de los seis expedientes acumulados), el recurso extraordinario de revisión no es un mecanismo judicial idóneo ni eficaz para que la ANT cuestione la validez de las decisiones judiciales proferidas en un proceso de pertenencia y, por tanto, se puedan proteger sus derechos fundamentales, ya

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-567 de 2017.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 2017.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-567 de 2017.

que no es parte del proceso de pertenencia ni las causales del recurso permiten plantear las razones que aduce para fundamentar los defectos sustantivo, fáctico y orgánico de las providencias que controvierte.

90. En cuarto lugar, de los 11 casos acumulados en los que la ANT es tutelante, en uno la entidad fue vinculada como “litisconsorte necesario” (T-6.091.370); en 4 como “litisconsorte facultativo” (T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119 y T-6.497.900) y en los 6 restantes no se le vinculó como litisconsorte ni tampoco como parte procesal. De los 5 expedientes en los que la ANT fue vinculada como litisconsorte, 4 se surtieron por el trámite del proceso verbal sumario de mínima cuantía de que tratan el artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y el Decreto 508 de 1974, razón por la cual contra ellos no procedía ningún recurso ordinario (en particular, el de apelación), al ser de única instancia (T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119 y T-6.497.900). El último se surtió por el trámite del proceso ordinario agrario de que tratan los artículos 54 y siguientes del Decreto 2303 de 1989 (T-6.091.370) en el que era procedente agotar el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia; pero al no reconocerle el ordenamiento legal a la ANT la condición de parte procesal o litisconsorte en estos procesos carecía de legitimación procesal para interponer recurso ordinario alguno para cuestionar la validez de las sentencias.

91. En consecuencia, dada la inexistencia de una regla legal específica que habilite la comparecencia de la ANT a los procesos de pertenencia, las vinculaciones que realizaron las autoridades judiciales a la ANT como litisconsorte (necesario o facultativo) son ineficaces, al carecer de fundamento legal y, por tanto, de ellas no sería posible derivar un deber específico de agotar recurso ordinario alguno (en particular, el recurso de apelación en el expediente T-6.091.370) para cuestionar la validez de tales providencias, y satisfacer así la exigencia de subsidiariedad de la acción de tutela.

92. Ahora bien, una de las reglas especiales aplicables en los procesos de declaración de pertenencia de bienes privados se encuentra en el inciso segundo del artículo 375.6 del CGP, según la cual, *“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”*.

93. Este informe, sin embargo, no implica la vinculación de la ANT (antes INCODER) a este tipo de procesos en calidad de parte o litisconsorte, no sólo porque mediante ellos no es posible pretender la prescripción adquisitiva de bienes baldíos sino porque, precisamente por ello, el juez que conoce del proceso debe rechazar *“de plano la demanda”* o declarar *“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” (artículo 375.4, inciso segundo, CGP). La ANT, en consecuencia, en cuanto administradora de bienes imprescriptibles, carece de legitimación para ser vinculada como parte pasiva a procesos de pertenencia cuyo objeto sea la prescripción de predios rurales, en los cuales debe acreditarse plenamente la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Por tal razón no es posible establecer entre el demandante y la ANT ningún tipo de vínculo o relación jurídica sustancial y, por tanto, tampoco -dentro de dichos procesos- atribuir a la ANT la calidad de litisconsorte facultativo o necesario (artículos 60 y 61 del CGP).

94. Esta interpretación, por tanto, difiere de aquella sostenida en la Sentencia T-580 de 2017, en la que se declararon improcedentes cinco de las seis acciones de tutela interpuestas por la ANT por no acreditar el requisito de subsidiariedad. Y, en el presente caso, también difiere en relación con el expediente T-6.091.370, único de los 11 acumulados en que se vinculó a la ANT en calidad de litisconsorte necesario en el que cabría admitir la procedencia del recurso de apelación contra la sentencia de pertenencia de primera instancia. Respecto a este, y en gracia de discusión, se supera el requisito de subsidiariedad al acreditarse un perjuicio irremediable relacionado con la protección del patrimonio público, como se indicó por las salas de revisión en las sentencias T-231 de 2017 y T-567 de 2017. Si bien, en tales providencias no se hizo uso del citado argumento (perjuicio irremediable) para considerar satisfecha la exigencia de subsidiariedad, sí justifican las razones por las cuales sería procedente su aplicación. En efecto, en la sentencia T-231 de 2017, se señaló:

“(…) uno de los argumentos transversales para superar los razonamientos de los jueces de instancia fue el siguiente: ‘En ese mismo sentido, debe insistirse en que la procedencia del recurso de amparo, enmarcado por circunstancias como las del asunto bajo estudio, se torna como el verdadero mecanismo disponible para pronunciarse judicialmente sobre la vulneración alegada por la entidad encargada de salvaguardar y gestionar la finalidad jurídica de los inmuebles baldíos, pues en últimas lo que se pone de presente con este tipo de actuaciones es la urgencia de proteger el patrimonio público, cuya destinación estaría siendo sometida a un inminente riesgo por estarse, presuntamente, otorgando su titularidad por vías no dispuestas en nuestro ordenamiento para tal propósito, como lo es el adelantamiento de procesos ordinarios de declaración de pertenencia y su finalización con el reconocimiento de la propiedad, en favor de particulares, de los bienes fiscales susceptibles de adjudicación”¹⁰⁸.

95. Por su parte, en la sentencia T-567 de 2017, se indicó 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

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 2017.

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”¹⁰⁹.

96. Finalmente, (i) en el caso en el que la solicitud de tutela la presentó el señor Castelblanco (T-6.387.749), si bien se vinculó al INCODER como litisconsorte necesario, contra la sentencia que negó la prescripción del bien pretendido no procedía recurso alguno por ser de única instancia debido a su cuantía en los términos del artículo 17 del CGP; y (ii) en el caso en el que la solicitud la presentó la señora Melo (T-6.688.471), se interpuso en tiempo el recurso de apelación que prevé el artículo 18 de la Ley 1561 de 2012 dentro del proceso verbal especial, y ninguna de las causales de revisión señaladas en el artículo 355 del CGP se ajustan a sus pretensiones de tutela. Por tanto, también se acredita la exigencia de subsidiariedad en las dos solicitudes de tutela presentadas por los particulares.

97. En el siguiente cuadro, se sintetiza el anterior análisis:

Expediente	Tipo de proceso	Recursos	Tipo de vinculación de la autoridad de tierras
T-6.087.412	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio	De única instancia. Mínima cuantía	Vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo
T-6.087.413	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio	De única instancia. Mínima cuantía	Vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo
T-6.090.119	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio	De única instancia. Mínima cuantía	Vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo
T-6.379.131	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio	De única instancia. Mínima cuantía	Ordenó informar del proceso al INCODER
T-6.489.741	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio	Sí procedían, pero las partes no presentaron recursos	Ordenó informar del proceso al INCODER
T-6.497.900	Proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio	De única instancia. Mínima cuantía	Vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo
T-6.091.370	Proceso de pertenencia por prescripción agraria	Sí procedían, pero las partes no presentaron recursos	Vinculó al INCODER como litisconsorcio necesario
T-6.154.475	Proceso de pertenencia por prescripción agraria	Sí procedían, pero las partes no presentaron recursos	Ofició al INCODER para que certifique si el inmueble es baldío
T-6.343.152	Proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural	Sí procedían, pero las partes no presentaron recursos	Ofició al INCODER para que informe si los inmuebles se encuentran sometidos a un procedimiento administrativo agrario o relacionado con las comunidades indígenas, afrodescendientes,

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-567 de 2017.

			delimitación de sabanas, playones comunales o del régimen de propiedad parcelaria
T-6.390.673	Proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio	Sí procedían, pero las partes no presentaron recursos	Ordenó oficiar al INCODER con el fin de que determine si el predio es o no baldío
T-6.489.549	Proceso de saneamiento de dominio de la pequeña propiedad (Decreto 508 de 1974)	De única instancia. Mínima cuantía	Ordenó oficiar al INCODER con el fin de que determine si el predio es o no baldío
T-6.387.749	Proceso de saneamiento de dominio de la pequeña propiedad (Decreto 508 de 1974)	De única instancia. Mínima cuantía	Se vinculó al INCODER como litisconsorte necesario
T-6.688.471	Proceso verbal especial de la Ley 1561 de 2012	Sí procedían, y fueron interpuestos oportunamente	Ordenó informar del proceso a la ANT

3.3.4. Identificación de los yerros que generan la vulneración y que estos hayan sido cuestionados dentro del proceso judicial, en cuanto ello hubiere sido posible

98. Los accionantes *identificaron en forma razonable los hechos que, desde su punto de vista, causan la vulneración de los derechos sobre los que buscan protección*. Por un lado, la ANT sostuvo que los jueces ordinarios vulneraron sus derechos porque: (i) omitieron valorar los indicios, de conformidad con los cuales los predios objeto de litigio debieron ser considerados de naturaleza baldía, tales como el hecho de carecer de antecedentes registrales, folio de matrícula inmobiliaria o titulares de derechos reales inscritos; (ii) no decretaron las pruebas para determinar con certeza la naturaleza privada de los predios objeto de controversia; y (iii) declararon la prescripción adquisitiva de dominio de bienes cuya naturaleza jurídica estaba en duda, en lugar de ordenar a la autoridad de tierras clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad. Por el otro, la señora Melo y el señor Castelblanco sostuvieron que los jueces vulneraron sus derechos porque incurrieron en (i) defectos fácticos al no realizar una valoración exhaustiva del material probatorio aportado, lo que les impidió demostrar la calidad privada de los predios pretendidos; y (ii) defecto sustantivo por inaplicar la presunción de propiedad privada derivada del artículo 1º de la Ley 200 de 1936.

3.3.5. Cuando se trate de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia en la decisión que se considera lesiva de los derechos fundamentales

99. En la medida en que las acusaciones en contra de las providencias revisadas no versan sobre una irregularidad procesal, no es exigible la carga argumentativa de la incidencia, según la cual, en caso de que se alegue una irregularidad procesal, el accionante debe evidenciar su incidencia en el trámite del proceso, esto es, que aquella ha debido ser decisiva en la decisión que se considera contraria a los derechos fundamentales.

3.3.6. Relevancia constitucional

100. La *relevancia constitucional* se encuentra acreditada por las siguientes razones:

101. En primer lugar, porque se habría desconocido el carácter imprescriptible de los bienes baldíos y, consecuentemente, se habría afectado el patrimonio público destinado, entre otras, a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra como deber constitucional del Estado, el cual se asocia, además, a los siguientes principios constitucionales: (i) la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural; (ii) el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, ingreso digno, seguridad alimentaria y la calidad de vida de la población campesina; (iii) el cuidado del medio ambiente; y (iv) el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado interno (artículos 63, 64, 65 y 66 CP). Al respecto, la Corte sostuvo, en Sentencia T-231 de 2017, que *“lo que se pone de presente con este tipo de actuaciones es la urgencia de proteger el patrimonio público, cuya destinación estaría siendo sometida a un inminente riesgo por estarse, presuntamente, otorgando su titularidad por vías no dispuestas en nuestro ordenamiento para tal propósito, como lo es el adelantamiento de procesos ordinarios de declaración de pertenencia y su finalización con el reconocimiento de la propiedad, en favor de particulares, de los bienes fiscales susceptibles de adjudicación”*.

102. En segundo lugar, porque se trata de la presunta vulneración del derecho al debido proceso de los accionantes dentro de procesos en los que se pretende la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios cuya naturaleza privada está en duda.

103. En tercer lugar, porque en las tutelas en que son accionantes la señora Melo y el señor Castelblanco, se presenta una presunta amenaza al derecho a la propiedad privada, en los términos del artículo 58 Constitucional, en tanto los jueces ordinarios habrían presumido que los bienes pretendidos son de naturaleza baldía¹¹⁰.

104. En cuarto lugar, porque existe disparidad en la interpretación de la legislación aplicable a los casos en los que se pretende la prescripción adquisitiva del dominio de bienes cuya naturaleza jurídica está en duda, situación que exige un ejercicio de unificación y precisión de jurisprudencia¹¹¹.

105. Finalmente, porque se evidencia una tensión constitucional entre el derecho al debido proceso, y el derecho de acceso progresivo a la propiedad

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencias T-548, T-549 y T-461, todas de 2016.

de la tierra de quienes obtuvieron decisiones de prescripción adquisitiva a su favor.

3.3.7. No se dirige contra una providencia de tutela

106. Las providencias judiciales cuestionadas no deciden solicitudes de tutela, sino que se trata de fallos proferidos por jueces ordinarios en el marco de distintos procesos de pertenencia, y de allí que en los expedientes acumulados también se acredite esta exigencia de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

4. Esquema de decisión

107. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela (capítulo 3) interpuestas contra las providencias judiciales proferidas dentro de los procesos ordinarios de pertenencia a que se ha hecho referencia, pasa la Sala a revisar si los fallos de tutela proferidos dentro de los casos acumulados deben ser confirmados -por estar ajustados a derecho, o revocados -por carecer de fundamento-, en los términos de los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

108. Como se puede advertir en la descripción de los casos objeto de revisión, los funcionarios que profirieron las sentencias contra las cuales se dirigieron las solicitudes de tutela, no aplicaron ni interpretaron de manera uniforme el régimen especial de baldíos, razón por la que adoptaron decisiones diferentes y en algunos casos contradictorias. La Sala encuentra que las siguientes son algunas de las divergencias evidenciadas en las decisiones de los jueces civiles:

(i) *Sobre la naturaleza de la participación de la ANT en los procesos de pertenencia,*

(ii) *Sobre la actuación de la autoridad de tierras,*

(iii) *Sobre el contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos.* Es posible encontrar posiciones diversas acerca de la vigencia del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 (presunción de propiedad privada) frente al artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (prueba de la propiedad privada del predio), y,

(iv) *Sobre la prueba de la propiedad privada de los bienes rurales.* Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada, prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, permite adquirir por prescripción el dominio de los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuenten con título originario o títulos traslativos de dominio debidamente inscritos. Otros, en cambio, exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

109. Ahora bien, teniendo en cuenta que los accionantes les atribuyen a las sentencias de pertenencia los defectos sustantivo, orgánico y fáctico, con argumentos comunes relacionados con la indebida interpretación y aplicación del régimen de baldíos, la Sala limitará su estudio al *defecto sustantivo*, a partir de cuya configuración es posible predicar la existencia consecencial de los otros dos defectos en los casos en que, como en el presente, se cuestionan sentencias de pertenencia mediante las cuales se ha declarado la prescripción de bienes rurales con fundamento en una interpretación del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 según la cual la presunción de propiedad privada prevista en dicha disposición permite adquirir por prescripción los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuenten con título originario o títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

110. Así las cosas, la Sala hará a continuación una breve caracterización del defecto sustantivo y enseguida analizará su configuración. Para ello examinará el régimen constitucional y legal de los bienes baldíos en Colombia (capítulo 6); las divergencias interpretativas en la aplicación judicial del régimen especial de baldíos (capítulo 7); y la problemática estructural en el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos (capítulo 8). Finalmente precisará las reglas de decisión aplicables a los casos objeto de revisión (capítulo 9) y, con fundamento en todo ello, resolverá los casos concretos (capítulo 10).

5. Breve caracterización del defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

111. La Corte ha sostenido, de manera reiterada, que la independencia y la autonomía de los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas no es absoluta, dado que es una facultad reglada que emana de la función pública de administrar justicia, que *“está limitada, en general, por el orden jurídico y, particularmente, por los principios y derechos previstos en la Constitución”*¹¹².

112. Así, las providencias judiciales deben sujetarse *“al carácter normativo de la Constitución (artículo 4° C.P.), [a] la obligación de dar eficacia a los derechos fundamentales (artículo 2° C.P.), [a] la primacía de los derechos humanos (artículo 5° C.P.), [a]l principio de legalidad contenido en el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y [a] la garantía al acceso a la administración de justicia (artículo 228 C.P.)”*¹¹³. Por consiguiente, los jueces están obligados a aplicar las normas en consonancia con el ordenamiento superior, pues *“no puede[n] invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos para no aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución”*¹¹⁴. Y como el ejercicio del

¹¹² Corte Constitucional, Sentencia SU-260 de 2021. En el mismo sentido, ver la Sentencia T-152 de 2022.

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia SU-050 de 2017.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Auto 071 de 2011, referido en las sentencias SU-573 de 2017 y T-152 de 2022.

poder judicial se considera legítimo siempre que permita “*el logro eficaz de los fines propios de la organización estatal, entre los cuales se destacan, la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la vigencia de un orden justo y el respeto de la dignidad humana*”¹¹⁵, los jueces están obligados incluso a inaplicar la ley cuando sea evidente que contraría las garantías fundamentales¹¹⁶.

113. A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el defecto sustantivo se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen¹¹⁷. En esa medida, la Corte ha precisado que una providencia judicial incurre en un defecto sustantivo en el evento en que:

114. (i) El juez se aparte del marco normativo en el que debió apoyarse para sustentar su fallo, “*bien sea porque aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es*”¹¹⁸;

115. (ii) “*Existe una carencia absoluta de fundamento jurídico en el fallo adoptado*”¹¹⁹, porque la decisión cuestionada se fundamenta en una norma que no es pertinente¹²⁰; no está vigente; es inexistente; o a pesar de estar vigente y ser constitucional “*su aplicación a la situación fáctica objeto de revisión resulta inadecuada*”¹²¹.

116. (iii) La interpretación que el juez realiza desconoce sentencias con efectos *erga omnes* que constituyen cosa juzgada (control abstracto)¹²², lo cual sucede cuando (a) aplica disposiciones declaradas inexequibles, (b) emplea normas cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución (*decisum* – exequibilidad condicionada), o (c) fundamenta su decisión en abierto desconocimiento de la *ratio decidendi* de sentencias de constitucionalidad¹²³.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2017.

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-637 de 2010, referida en las sentencias SU-573 de 2017 y T-152 de 2022.

¹¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-632 de 2017, referida en la Sentencia SU-116 de 2018.

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias SU-770 de 2014 y SU-074 de 2022.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-1185 de 2001.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-152 de 2021. Esto obedece a que “*la aplicación de una norma inaplicable, no puede entenderse exclusivamente como la aplicación de un mandato normativo a una situación de hecho no cubierta por el ámbito normativo*”, pues puede suceder que el contenido de la disposición no tenga conexidad material con los supuestos del caso. Al respecto, también la Sentencia T-114 de 2002.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia T-152 de 2022. En relación con esta precisa causal, esta Corte ha señalado que “*incurre en una vía de hecho la providencia judicial que aplica una norma jurídica anteriormente declarada inconstitucional por la Corte Constitucional*”, dado que “*las sentencias de inexecutable vinculan a todas las personas y autoridades, incluidas las judiciales sin importar su jerarquía, porque tienen efectos erga omnes y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta*” (Sentencia T-774 de 2004). Justamente, “*en esta hipótesis, no se está ante una divergencia interpretativa sobre el alcance de una disposición legal – en el ejemplo de la disposición juzgada por la Corte Constitucional- porque dicha disposición ha sido excluida del ordenamiento jurídico. El juez en el caso concreto debe por lo tanto abstenerse de aplicar no sólo la disposición sino todos sus contenidos normativos juzgados inválidos por la Corte Constitucional*” (Sentencia T-678 de 2003). De tal forma, “*el juez no puede en ningún caso separarse de la sentencia, «así esgrima las razones más poderosas concebibles» está «absoluta e indefectiblemente obligado a acatar lo resuelto en la sentencia de inexecutable»*” (Sentencia T-774 de 2004).

¹²³ “*La Corte ha considerado que una decisión judicial que desconozca los pronunciamientos que emite la Corte en el conocimiento de demandas de inconstitucionalidad, tanto en las decisiones de inexecutable como en la ratio decidendi de las decisiones de exequibilidad, adolece de un defecto sustantivo pues desconoce el derecho vigente, o lo interpreta y*

117. (iv) La providencia judicial adolece de “*problemas determinantes*”¹²⁴ o es manifiestamente irrazonable.

118. (v) Existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión¹²⁵, “*al acreditarse que la resolución del juez se aparta de las motivaciones expuestas en la providencia*”¹²⁶.

119. (vi) El juez interpreta la norma sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables, a pesar de que “*en la aplicación de una norma se exige la interpretación sistemática con otras que no son tenidas en cuenta y que resultan necesarias para la decisión adoptada*”¹²⁷.

120. (vii) “*Un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición*”¹²⁸.

121. (viii) El juez interpreta o aplica la norma de manera errónea¹²⁹ o “*realiza una interpretación irrazonable de las disposiciones jurídicas aplicables para la resolución del caso*”¹³⁰. Esto puede ocurrir cuando la interpretación o aplicación de la norma, (a) *prima facie*, no se encuentra dentro del margen de razonabilidad o proporcionalidad¹³¹; (b) el juez le otorga a la disposición un sentido o alcance que no tiene (interpretación *contra legem*¹³²); (c) es evidentemente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, sin que exista una justificación para ello; (d) es producto de una hermenéutica manifiestamente errónea o irrazonable¹³³, “*sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial*”¹³⁴; y, (e) resulta injustificadamente regresiva o claramente contraria a la Constitución¹³⁵.

122. En todo caso, la jurisprudencia constitucional también ha advertido que no cualquier interpretación o aplicación de una norma configura un defecto sustantivo. Dada la posible existencia de “*vías jurídicas distintas para resolver un caso concreto que [también] son admisibles [y] compatibles con*

aplica de forma incompatible con las cláusulas constitucionales cuyo alcance precisa la Corte Constitucional”. Corte Constitucional, Sentencia T-028 de 2012.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-152 de 2022.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

¹²⁷ Ibid. En el mismo sentido, ver la Sentencia T-012 de 2022.

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2011, T-069 de 2022 y T-229 de 2022.

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-770 de 2014.

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

¹³¹ Corte Constitucional, Sentencias T-1101 de 2005, T-1222 de 2005, T-051 de 2009, T-344 de 2015 y SU-050 de 2017.

¹³² Corte Constitucional, Sentencias T-001 de 1999, T-462 de 2003, T-344 de 2015, SU-050 de 2017 y SU-418 de 2019.

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia SU-770 de 2014.

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-344 de 2015, referida en la Sentencia SU-050 de 2017.

¹³⁵ La Corte ha señalado que incurre en defecto sustantivo “*una decisión judicial cuando se funda en una disposición evidentemente contraria a la Constitución, omitiendo de manera absoluta analizar su compatibilidad con la Carta y su aplicabilidad en el caso concreto*” (Sentencia T-774 de 2004). Esto último ocurre, dicho de otro modo, cuando “*la derivación del texto normativo -por vía de interpretación- de un mandato incompatible con la Constitución*” (Sentencia T-114 de 2002). De allí que “*la interpretación que se haga de un texto normativo dentro de los límites de lo objetivo y lo razonable, no constituye una irregularidad que haga procedente el amparo constitucional contra fallos judiciales*” (Sentencia SU-418 de 2019). En el mismo sentido, ver la Sentencia T-1001 de 2001.

las garantías y derechos fundamentales de los sujetos procesales”¹³⁶<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-152-22.htm> - ftn43, la procedencia de un “*yerro trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas*”¹³⁷, es realmente excepcional. No es suficiente que se discrepe de la interpretación hecha por un juez o que se considere que la norma tiene un contenido distinto al que se valoró¹³⁸, pues para que se configure el defecto sustantivo se requiere demostrar, de manera incontrovertible, que la decisión judicial “*se sale del razonable margen de interpretación autónoma que la Constitución le ha confiado*”¹³⁹, de tal forma que resulta contraria al orden jurídico¹⁴⁰ y deriva en la emisión de una decisión que obstaculiza la garantía de los derechos fundamentales de las partes y terceros involucrados en el proceso¹⁴¹.

123. Así las cosas, cuando se aduce la configuración de un defecto sustantivo la labor del juez constitucional se concreta en verificar que la autoridad judicial haya actuado al margen de los supuestos normativos aplicables para definir el caso, comprometiendo los derechos fundamentales del accionante y, por tanto, el correcto funcionamiento de la administración de justicia¹⁴². Dicha labor se ha de limitar a fijar el entendimiento del derecho fundamental supuestamente conculcado y el alcance de la regla normativa o jurisprudencial aplicable al caso concreto.

124. Al respecto, varios son los pronunciamientos que la Corte ha proferido sobre la configuración del defecto sustantivo en sentencias que declaran la prescripción adquisitiva del dominio de bienes cuya naturaleza jurídica está en duda.

125. En las sentencias T-548 y T-549 de 2016, y T-407 de 2017, la Corte sostuvo que “*el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1° de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable*”.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-050 de 2017.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-770 de 2014, referida en la Sentencia T-152 de 2022.

¹³⁸ En Sentencia SU-418 de 2019, la Corte precisó que “*el solo hecho de adoptar una lectura específica de las normas aplicables a un caso y que ese resultado sea contrario al criterio interpretativo de otros operadores jurídicos, no puede considerarse como una de las causales que haga procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, pues la labor primigenia de los jueces, al momento de resolver las controversias sometidas a su conocimiento, es la de otorgarle sentido a las disposiciones que aplican y de limitar los efectos que puedan derivarse de ellas*”.

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-263 de 2022. En el mismo sentido, ver las Sentencias T-346 de 2012, T-1045 de 2012, SU-770 de 2014, SU-050 de 2017 y T-152 de 2022.

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

126. En las sentencias T-727 de 2016, T-567 de 2017 y T-496 de 2018, explicó que las decisiones que en estos casos declararon la prescripción adquisitiva del dominio de los bienes pretendidos *“carecen de un análisis sistemático de las normas que integran el régimen jurídico de bienes baldíos, así como de las disposiciones que consagran las presunciones que recaen sobre este tipo de predios. En ambos fallos, se evidencia que los jueces civiles accionados, en términos generales, realizaron un estudio de los presupuestos procesales contenidos en el Código de Procedimiento Civil para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el trámite del proceso de pertenencia. Además, se refirieron a la prescripción, el principio de buena fe, la figura de la posesión, incluso, trajeron a colación lo relativo a la imposibilidad de adquirir bienes de uso público mediante prescripción. Sin embargo, la Sala echa de menos una mención y estudio específico de las normas que regulan el sistema de baldíos, tales como los artículos 63 y 64 de la Carta, la Ley 200 de 1936, la Ley 160 de 1994, el Código Fiscal, entre otros”*.

127. En la sentencia T-231 de 2017 indicó que *“en este caso concurre un evidente yerro sustantivo, cuya comprensión emerge de manera lógica si se observa que, como consecuencia de no haber tenido certeza sobre naturaleza jurídica del predio “El Gavan”, el Juzgado demandado se precipitó a aplicar de forma irreflexiva las disposiciones del Código Civil, relativas a la prescripción extraordinaria para adquirir el dominio de un bien, desconociendo que dada la potencialidad de que se tratara de un baldío, el inmueble no sólo era imprescriptible, tal como ha sido establecido por parte de esta Corporación y como se evidenció en la exposición jurisprudencial antes agotada, sino que debía estar sometido a un régimen jurídico especial y ciertamente distinto al común”*.

128. En conclusión, la Corte ha encontrado en sentencias que resuelven casos con hechos similares a los que ahora se revisan, la configuración del defecto sustantivo en los que se declara la prescripción adquisitiva del dominio con fundamento en la presunción de propiedad privada consagrada en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 sobre predios cuya naturaleza jurídica está en duda por carecer de antecedentes registrales o titulares de derechos reales inscritos. Al respecto, ha sostenido que la definición de la dudosa naturaleza jurídica de los bienes pretendidos debe resolverse, en aplicación de la legislación agraria, mediante una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto.

6. Régimen especial de baldíos en Colombia. Marco constitucional y legal

129. Como se puso de presente en los antecedentes, los fallos objeto de revisión resolvieron solicitudes de tutela contra sentencias proferidas dentro de procesos de pertenencia iniciados en vigencia de la Constitución de 1991 y,

en particular, de la Ley 160 de 1994 que la desarrolló. A partir de esta ley, como más adelante se explicará, cabe predicar la existencia de un nuevo régimen jurídico de baldíos en Colombia, razón por la que, en principio, los casos deberán analizarse a la luz de dicho régimen.

130. Sin embargo, teniendo en cuenta que en los mencionados procesos de pertenencia se alegaron ocupaciones iniciadas antes de 1994, en un caso incluso *cerca* de cien años antes de la presentación de la demanda, resulta indispensable examinar la evolución del régimen de baldíos y la vigencia de la normatividad anterior a la Constitución de 1991, en particular del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 frente al artículo 48 de la Ley 160 de 1994, disposiciones aplicadas por las autoridades judiciales accionadas al decidir los procesos de pertenencia objeto de las solicitudes de tutela de la referencia.

131. La legislación preexistente, en todo caso, deberá aplicarse a partir de una interpretación conforme a la Constitución, como lo ha precisado reiteradamente la jurisprudencia constitucional¹⁴³. En efecto, entre muchas otras, en la Sentencia C-014 de 1993¹⁴⁴ dijo la Corte sobre el tránsito constitucional que no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Y agregó sobre el particular:

“Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes. La diferencia entre la nueva Constitución y la ley preexistente debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto, no basta una simple diferencia. Todo lo anterior supone un análisis de profundidad realizado por el juez competente quien será, en últimas, el llamado a determinar la naturaleza y alcance de la contradicción”.

132. Por otra parte, en relación con la aplicación de la Constitución de 1991 a las situaciones jurídicas que estaban en curso al momento de su entrada en vigencia, señaló la Corte en la Sentencia C-110 de 2011 que sus disposiciones deberán aplicárseles retrospectivamente, y precisó:

“En estos casos se debe tener en cuenta que (i) la norma fundamental de 1991 tiene efecto general e inmediato; (ii) se presume la subsistencia de la legislación preexistente, con excepción de aquellas disposiciones que no armonizan con las nuevas reglas constitucionales ya que; (iii) el contenido normativo de la Constitución de 1991 se proyecta a las normas jurídicas de inferior jerarquía que nacieron a la vida jurídica bajo el imperio de la Carta de 1886. Finalmente, (iv) en

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencia SU-1122 de 2001.

¹⁴⁴ *“Con respecto a la legislación preexistente las exigencias del principio de seguridad jurídica y certidumbre se satisfacen de una manera diversa. La regla dominante en este nuevo universo normativo reconoce que el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes. La diferencia entre la nueva Constitución y la ley preexistente debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto, no basta una simple diferencia. Todo lo anterior supone un análisis de profundidad realizado por el juez competente quien será, en últimas, el llamado a determinar la naturaleza y alcance de la contradicción”.*

sede de tutela el factor relevante para establecer la aplicación retrospectiva de la norma fundamental del 91 es la actualidad de la afectación iusfundamental (...)”.

133. Por las anteriores razones, la Corte examinará el régimen constitucional y legal de baldíos vigente a partir de la Constitución de 1991, en particular a partir de la Ley 160 de 1994, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, inspirada, según se señaló en su artículo 1º, “*en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina*”. De este nuevo régimen, como ya se dijo, forma parte la legislación preexistente en cuanto conserve su vigencia por no ser incompatible con la Constitución o no haber sido derogada por la legislación posterior en la materia.

134. La Corte igualmente examinará la evolución histórica de las reglas relevantes del régimen especial de baldíos con el objeto de establecer la eventual aplicación de las reglas vigentes en determinados períodos anteriores a la Ley 160 de 1994 a los casos en que se demostraron ocupaciones iniciadas antes de dicha ley.

6.1. Los baldíos en la Constitución de 1991 y el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la población campesina

135. Si bien las disposiciones de la Constitución de 1991 en materia específica de baldíos son similares a las del régimen constitucional anterior, la nueva carta política implicó un cambio sustancial en el contexto normativo constitucional del régimen de baldíos, su interpretación y aplicación, y la destinación de dichos bienes públicos al cumplimiento de los fines esenciales del Estado en el sector rural.

136. Desde los orígenes de la República el constituyente ha dispuesto que los bienes baldíos le pertenecen y que se someten a un régimen especial, separado y autónomo de la regulación del dominio privado. El legislador, por su parte, con fundamento en dicho marco constitucional, los ha reservado para su adjudicación con distintos fines de política pública y dispuso, desde finales del siglo XIX, que son imprescriptibles.

137. El constituyente de 1991 mantuvo estas mismas reglas en materia de baldíos y, por tanto, las disposiciones legales que las desarrollaron forman parte del régimen actualmente vigente, en los términos de los artículos 102, en cuanto establece que pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio; 150.18, en cuanto atribuye al Congreso la función de dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías; y 63, en cuanto señala que los bienes que determine la ley, son inalienables, *imprescriptibles* e inembargables.

138. Esas mismas reglas, sin embargo, en el nuevo contexto constitucional entraron a formar parte de un marco jurídico más amplio, cuya aplicación debe hacerse en función de garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho y la consecución de un orden político, económico y social justo.

139. En efecto, la nueva Constitución, según se señala en su preámbulo, se adoptó con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes, dentro de otros propósitos, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad y la paz.

140. En el artículo 1º se acogió para Colombia el modelo de Estado social de derecho, organizado como República unitaria democrática, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, y en su artículo 2 se le atribuyeron como fines esenciales, entre otros, los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en la vida económica de la Nación, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

141. El artículo 13 dispuso, por su parte, que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que recibirán la misma protección y trato de las autoridades y que gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación. Dispuso igualmente, como deber del Estado, el de promover la igualdad material, para lo cual deberá adoptar medidas de protección en favor de grupos discriminados o marginados, especialmente de las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, entre otras razones, por su condición económica. Y en el artículo 43 se consagró específicamente la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, prohibió todo tipo de discriminación contra la mujer y dispuso la obligación del Estado de apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

142. En el artículo 58 se reiteró la función social de la propiedad, que desde 1936 había consagrado nuestro ordenamiento constitucional, a la cual se le adicionó ahora una función ecológica. Igualmente ordenó al Estado proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad.

143. Ahora bien, el artículo 60 consagró el deber genérico del Estado de promover, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, pero con el fin específico de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, para lo cual el artículo 64 le atribuyó el deber de promover a su favor el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa, y a un conjunto de servicios sociales. En concordancia con dichas disposiciones, el artículo 65 impone al Estado el deber de proteger la producción de alimentos,

para lo cual otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, entre otras, a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, y a la reglamentación de condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a esa actividad y las calamidades ambientales, conforme a la autorización del artículo 66 la Carta.

144. El artículo 334 dispone, por su parte, que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en el uso del suelo para racionalizar la economía con el fin de conseguir, en el plano nacional y territorial, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano, de manera especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. El 366, finalmente, establece que son finalidades sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

145. Es posible afirmar, entonces, que los fines esenciales del Estado social de derecho, consistentes en promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, imponen al Estado, en relación con la población campesina, *“la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que sean propietarios de la tierra rural”*¹⁴⁵, mejoren sus ingresos y, en últimas, su calidad de vida, todo lo cual a su vez contribuye al fomento de las actividades agrícolas en función de la producción de alimentos que el Estado también debe proteger.

146. En la Sentencia C-006 de 2002¹⁴⁶, la Corte destacó que la Constitución Política de 1991 otorgó al trabajador del campo y, en general, al sector agropecuario, *“un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”*¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-073 de 2018 y C-644 de 2012.

¹⁴⁶ Como se puso de presente en la Sentencia C-073 de 2018.

¹⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-006 de 2002 y C-021 de 1994.

147. El tratamiento diferenciado a que se refiere la Corte tiene por objeto enfrentar la desigualdad que persiste entre las condiciones de vida en las ciudades y en las zonas rurales, donde los índices de pobreza multidimensional son casi tres veces mayores (2,8 en 2019, según el DANE), lo cual limita de manera inaceptable los derechos de los habitantes del campo y corroe el Estado social de derecho. Por ello, la promoción del acceso a la tierra y la correspondiente mejoría de las condiciones de vida en el campo se debe enmarcar en la obligación constitucional del Estado de promover las condiciones para que la igualdad entre los colombianos sea real y efectiva.

148. En la medida en que exista para los habitantes de las zonas rurales una perspectiva creíble de superación de estas condiciones, así sea necesariamente gradual, se promoverá también la integración territorial y la integración de la sociedad, es decir, la unidad de la Nación, uno de los fines de la Constitución.

149. Tal integración requiere la intervención del Estado para redistribuir la tierra rural y dar cumplimiento al mandato constitucional de democratizar el acceso a la tierra en favor de los campesinos con el fin de mejorar sus condiciones de vida, mandato que, en los términos del artículo 64 de la Constitución, ha de cumplirse bajo el principio de progresividad, como lo precisó la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016, oportunidad en la cual dijo:

“4.13. El Estado, entonces, se encuentra en la obligación constitucional de dirigir su actividad hacia la gradual realización del derecho al acceso a la tierra en favor de la población campesina hasta el más alto nivel de materialización que le sea posible asumir, lo cual le impone la consecuente prohibición de regresividad. Esto porque, de conformidad con lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), el principio de progresividad integra los deberes de (i) adopción de medidas efectivas, (ii) hasta el máximo de los recursos disponibles, (iii) respondiendo siempre a la necesidad de avanzar o ampliar cada vez más el ámbito de realización del derecho, e (iv) impidiendo la disminución del nivel de satisfacción ya logrado”¹⁴⁸.

150. Como se dijo, una de las formas de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra es mediante la adjudicación de tierras baldías que, *“bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los*

¹⁴⁸ El numeral 1 del artículo 2 de la Parte II del PIDESC establece: *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*. Además, esta Corte ha indicado que *“la evolución de la jurisprudencia sobre el [principio de progresividad] ha determinado ciertas reglas generales, a saber: i) las medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales son prima facie inconstitucionales; ii) la libre configuración del Legislador se reduce en materia de estos derechos, en tanto que cuando éste adopte una medida que produzca una disminución en el nivel de protección alcanzado, tiene un deber de justificación conforme al principio de proporcionalidad, aun cuando exista un amplio margen de configuración; iii) la prohibición de regresividad también es aplicable a la Administración; iv) en virtud de este principio no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos; y (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente (1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados”* (Ver. Corte Constitucional, Sentencia C-754 de 2015).

arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución”¹⁴⁹, justifica la regulación detallada y estricta mediante una normativa que “no sólo se torna importante por impedir la concentración de la propiedad, sino también porque, en últimas, redundando en la garantía de mayores posibilidades para beneficiar a más campesinos colombianos con el acceso a la tierra”¹⁵⁰.

151. La adjudicación de predios baldíos cumple, de esta manera, una finalidad constitucional, y pretende alcanzar una protección multidimensional pues su objeto “no es garantizar la propiedad privada como fin en sí mismo, sino promover la democratización de la propiedad como mecanismo para impulsar el desarrollo económico y social”¹⁵¹.

152. En línea con lo anterior, sostuvo la Corte en la Sentencia C-180 de 2005, que “[L]os artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”¹⁵².

153. En consecuencia, se deben desarrollar estrategias que permitan mejorar las condiciones de vida de la población campesina, porque no basta con la titularidad de la tierra a la que tiene derecho sino que se impone garantizar el goce efectivo de los derechos que le son conexos para lograr el aumento de sus ingresos y procurar una vida digna, en el entendido de que el “*corpus iuris* que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia de esta Corporación ha extraído de esa expresión, a saber: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”¹⁵³.

¹⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU426 de 2016.

¹⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 2016.

¹⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005. Ver, igualmente, las Sentencias C-021 de 1994 C-006 de 2002, y C-1006 de 2005.

¹⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

154. En concordancia con nuestro ordenamiento jurídico, el derecho internacional también ha reconocido los derechos de los campesinos. En efecto, la Resolución A/RES/73/165¹⁵⁴ aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, contentiva de la Declaración sobre los derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, dispone que los Estados deberán respetar, proteger y hacer efectivos sus derechos para lo cual *“adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos enunciados en la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata”* (art. 2.1). Es así como, ordena prestar una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos, los pueblos indígenas, *“las personas de edad, las menores, los jóvenes, los niños a las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación”* (2.2). Particularmente, el artículo 17.1 dispone que *“Los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente, de conformidad con el artículo 28 de la presente declaración, y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesquerías, los pastos a los bosques, así como a utilizarlos a gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad a desarrollar su cultura”*. Al efecto, *“los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social”* (17.6).

155. A pesar de que no se trata de un instrumento integrado al bloque de constitucionalidad, y que Colombia se abstuvo de votarla, sus contenidos sirven de herramienta interpretativa y podría orientar el diseño de políticas públicas que deban implementarse en el marco de nuestro ordenamiento jurídico.

156. Dentro de este marco constitucional procederá la Sala, a continuación, a examinar el régimen especial de baldíos actualmente vigente, haciendo referencia, cuando a ello hubiere lugar, a la correspondiente evolución legislativa.

6.1.1. El constituyente ha sometido los baldíos a un régimen jurídico especial, distinto al de los bienes de dominio privado

157. De conformidad con el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al congreso *dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y*

¹⁵⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/449/03/PDF/N1844903.pdf?OpenElement>

recuperación de tierras baldías. Desde los orígenes de la República el constituyente ha sometido los bienes de dominio público, entre ellos los baldíos, a un régimen jurídico especial, distinto al de los bienes de dominio privado.

158. La Constitución de 1821, en su artículo 55.2, estableció como atribución exclusiva del Congreso, “*Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales*”. En ejercicio de dicha atribución, el Congreso, una vez promulgada aquella Constitución, expidió la Ley del 13 de octubre de 1821 “*sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensura*”, la cual tuvo por objeto fomentar la agricultura mediante la enajenación de baldíos y determinó que el producto de tal enajenación se destinaría a cubrir los gastos y erogaciones a que se encontraban sujetas las rentas públicas. Igualmente, excluyó de la enajenación las tierras baldías *que concedió la corona española* y “*las tierras de comunidad de indios*” (arts. 1 y 2); *abolió el método de composición* y cualesquiera otras leyes para la enajenación de tierras baldías, la cual se regularía en adelante por esta nueva ley (art. 3). El artículo 4 de la mencionada ley dispuso que quienes se encontraran *en posesión de tierras baldías con casa y labranza, sin título alguno de propiedad*, fueran preferidos en las ventas. Por otra parte, no les reconoció el derecho de propiedad a quienes se encontraban bajo la figura de la legislación de Indias “*a pretexto de justa prescripción*” (artículo 5), sino que los convocó para que dentro del año siguiente solicitaran su titulación pues, de lo contrario, volverían al dominio de la República. Así mismo, en el artículo 12, creó en la capital de la República una oficina de agrimensura general y una particular en cada provincia, en las que se debían registrar todas las propiedades rurales, y dispuso que dicho registro debía hacerse dentro de los 4 años siguientes a la publicación de la ley, vencido el cual no se podían autorizar contratos de compraventa de dichos predios sin el certificado del agrimensor, y que si las tierras habían sido adquiridas por merced o composición, se reincorporarían al dominio de la República, y si habían sido adquiridas por compra, el gobierno procedería a registrarlas a expensas de los propietarios. Así mismo, ordenó al agrimensor llevar el registro de las tierras baldías enajenadas.

159. La cláusula constitucional de 1821 fue replicada en los mismos términos en los artículos 36.3 de la Constitución de 1830 y 74.3 de la Constitución de 1832. En esta última también se previó que “*El congreso decretará cierto número de fanegadas de tierras baldías en beneficio de los fondos y rentas de cada provincia*” (art. 166). Por su parte, el artículo 67 de la Constitución de 1843 dispuso que, entre las atribuciones exclusivas del Congreso estarían las de “*3. Decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales*”, y “*Autorizar empréstitos u otros contratos para llenar el déficit del tesoro nacional, cuando lo haya, obligando a la Nación a su pago; y permitir que se hipotequen los bienes y rentas nacionales, para la seguridad del pago de dichos empréstitos o contratos*”. La Constitución de 1853, bajo la influencia de ideas federales, reservó a las

provincias o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, dejando en manos del Gobierno general, entre otras facultades y funciones, *“Todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías, y demás bienes nacionales”* (art. 10.10). En línea con lo anterior, si bien el artículo 15 de la Constitución de 1858 reiteró que era de la competencia exclusiva del Gobierno general *“El gobierno y la administración de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; y la de los arsenales, diques, y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Confederación”*, agregó que dentro de las atribuciones exclusivas del Congreso estaría la de *“Decretar la enajenación de los bienes de la Confederación, y su aplicación a usos públicos”* (art. 29). Dicha atribución del Congreso fue retomada por el artículo 49.2 de la Constitución de 1863.

160. Vino luego la Constitución de 1886, en cuyo artículo 76, numeral 22, se atribuyó al Congreso la función de *“Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías”*, la cual fue modificada por el Acto Legislativo 1 de 1968 quedando con la siguiente formulación *“21. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”*, función que, como ya se advirtió, se reiteró en la Constitución actual de 1991.

161. Con fundamento en la cláusula constitucional de la reforma de 1968, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia sostuvo, en la Sentencia de 16 de noviembre de 1978¹⁵⁵, que los bienes fiscales nacionales, a los que pertenecen los baldíos, se someten a un régimen especial, separado y autónomo de la reglamentación del dominio privado, como sigue siéndolo en vigencia de la Constitución de 1991 que, como ya se dijo, reprodujo la cláusula constitucional que se había incorporado a nuestro ordenamiento constitucional desde 1968.

6.1.2. Las tierras baldías pertenecen a la Nación y han sido definidas por el legislador como aquellas que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño

162. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución *“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”*.

163. Dicha norma, aunque no se refiere explícitamente a los baldíos sino, en general, a los *bienes públicos*, reprodujo el artículo 4 de la Constitución de 1886¹⁵⁶ que igualmente consagraba que *“El Territorio, con los bienes públicos*

¹⁵⁵ Sentencia de 16 de noviembre de 1978, Sala Plena, Magistrado Ponente Luis Carlos Sáchica, ID 417404 Publicada en Gaceta Judicial: Tomo CLVII n.º 2397, pág. 262-263.

<http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>

¹⁵⁶ Ya la Constitución de 1863 había dispuesto que, *“Los bienes, derechos y acciones, las rentas y contribuciones que pertenecieron por cualquier título al Gobierno de la extinguida Confederación Granadina, y últimamente al de los Estados Unidos de Nueva Granada, corresponden al Gobierno de los Estados Unidos de Colombia, con las alteraciones hechas o que se hagan por actos legislativos especiales”* (art. 30). Con ello, el Constituyente reiteró lo establecido en el

que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación”. Esta Constitución adicionalmente establecía en su artículo 202.2, la pertenencia de los baldíos a la Nación, al señalar que *“Pertenece a la República de Colombia (...) Los baldíos, (...) que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización”*.

164. En la Sentencia C-595 de 1995 dijo la Corte Constitucional que el artículo 102 de la Constitución no sólo consagró el llamado *dominio eminente*, *“íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues “no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él”*, sino también la *propiedad* o dominio de la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte. Y agregó sobre el particular:

“Marienhoff distingue el ‘dominio eminente’ del dominio público’, así: ‘El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público de mismo o de la propiedad de los particulares o administrados. El dominio público, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado’”.

165. No obstante la atribución de pertenencia a la Nación de los bienes baldíos, el constituyente de 1886 no definió, ni lo hizo en ninguna Constitución anterior ni en la de 1991, el concepto de baldío, quedando sujeta dicha definición, por tanto, a la reserva legal propia del régimen de baldíos.

166. Cabría señalar que la primera aproximación legal a su definición se hizo en la Ley 70 de 1866 *“sobre deslinde y formación de catastro de las tierras baldías de la Nación”*¹⁵⁷, al consagrar que se reputan baldías de propiedad nacional todas las tierras comprendidas en los territorios de Mocoa y La Goajira y las márgenes de los ríos navegables y las costas desiertas de los *Estados Unidos de Colombia*; los terrenos de las islas de uno y otro mar que no estén ocupados por poblaciones organizadas, o con justo título por pobladores particulares; y los terrenos incultos de las cordilleras y valles, a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueben con pruebas legales o con la *posesión por veinticinco años, continua, real y efectiva del terreno cultivado*.

artículo 6 de la Constitución de 1858, según el cual, *“Son bienes de la Confederación: 1. Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la República; 2. Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque (...)”*.

¹⁵⁷ Artículo 3. *“Todas las tierras comprendidas en los territorios de Mocoa y La Goajira y las márgenes de los ríos navegables y las costas desiertas de los Estados Unidos de Colombia, se reputan baldías de propiedad nacional, y los que se consideren dueños de parte de tales terrenos, deberán presentar sus títulos a la oficina que determine el respectivo presidente o gobernador de cada Estado”*. Artículo 4. *“Se reputan igualmente baldíos de propiedad nacional los terrenos de las islas de uno y otro mar que no estén ocupados por poblaciones organizadas, o con justo título por pobladores particulares”*. Artículo 5. *“Tienen el mismo carácter de baldíos pertenecientes a la Nación, los terrenos incultos de las cordilleras y valles, a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueben con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años, continua, real y efectiva del terreno cultivado”*.

167. En el mismo sentido, el artículo 878 de la Ley 106 de 1873 mediante la cual se adoptó el Código Fiscal, textualmente dispuso que *“Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional: 1. Las tierras incultas situadas en los territorios que administra la Nación; 2. Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título legítimo; 3. Las costas desiertas de la República; 4. Las islas de uno u otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título; 5. Las tierras incultas de las cordilleras y valles”*.

168. A este respecto, el Código Civil, puesto en vigencia mediante la Ley 57 de 1887¹⁵⁸, estableció en el artículo 674 que *“Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República”*, y los clasificó en bienes de uso público y bienes fiscales¹⁵⁹. Mediante el artículo 675, aún vigente, definió los baldíos como *“todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”*, estableciendo de esta manera la presunción del carácter de baldíos de las tierras respecto de las cuales no sea posible demostrar la existencia de dominio privado.

169. La Ley 56 de 1905 *sobre adjudicación de tierras baldías*, dispuso en su artículo 19 que *“La Nación tiene la propiedad de todos los terrenos baldíos, a virtud de haber recobrado el dominio absoluto sobre los que pertenecían a los extinguidos Estados, según lo dispuesto en el inciso 2, artículo 202 de la Constitución nacional”*.

170. Posteriormente, la ley 110 de 1912¹⁶⁰, por la cual se sustituyó el Código Fiscal, reiteró la definición de baldíos que hizo el Código Civil al señalar, en el artículo 44, que *“Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño”*, así como *“los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56”*, consagrando una condición resolutoria en virtud de la cual los bienes volverían a ser de propiedad de la Nación y retornarían a su condición de baldíos, cuando los adjudicatarios no los hubieren explotado dentro de los 10 años siguientes a su adjudicación.

171. Así, el legislador adoptó un concepto de bien baldío a partir de una negación indefinida, la de tratarse de tierras que carecen de otro dueño, a propósito de lo cual la Corte Suprema de Justicia en 1926, dijo que: *“La*

¹⁵⁸ Dicho Código había sido adoptado mediante la Ley 84 de 1873. Con anterioridad, la Ley 70 de 1866, sobre deslinde y formación de catastro de las tierras baldías de la Nación, estableció el carácter de baldíos, pertenecientes a la Nación, de los terrenos incultos de las cordilleras y valles *“a menos que, los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueben con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años, continua, real y efectiva del terreno cultivado”*. En el mismo sentido, el artículo 878 de la Ley 106 de 1873, mediante la cual se adoptó el primer Código Fiscal, dispuso que *“Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional: 1. Las tierras incultas situadas en los territorios que administra la Nación (...)”*.

¹⁵⁹ Artículo 674 del Código Civil: *“(…) Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso o bienes públicos del Territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”*.

¹⁶⁰ Segundo Código Fiscal.

aseveración que hace el Estado de ser baldío un terreno, entraña una negación indefinida, o sea la de no haber salido de su patrimonio, la cual, según los principios sobre prueba, debe destruirse con la afirmación concreta y definida de haberse adquirido el dominio por quien se pretende dueño. Aquí la Nación tiene a su favor la presunción de dominio, y aun cuando intervenga como actor en el juicio, está dispensada del peso de la prueba”¹⁶¹.

172. En concordancia con estas disposiciones, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, entre otras, en la ya mencionada Sentencia C-595 de 1995, ha precisado que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, que la Nación los ha reservado para adjudicarlos de conformidad con lo que disponga el legislador, oportunidad en la cual señaló:

“Sobre este mismo tema, la Corte ya se ha pronunciado, entre otras, en la sentencia C-060/93, que en esta oportunidad se reitera, concluyendo que los baldíos pertenecen a la Nación pues la Constitución de 1991 en esta materia no sufrió variación. Veamos:

Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte.

Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como lo es la Nación. Desde luego, la regulación constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato del Constituyente le corresponden, como es el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales”.

6.1.3. Ha establecido igualmente el legislador, en desarrollo de la Constitución, que los baldíos son imprescriptibles y que, por tanto, no puede adquirirse su dominio mediante procesos de pertenencia

173. Dispone el artículo 63 de la Constitución que los bienes que determine la ley son inalienables, *imprescriptibles* e inembargables. Si bien el legislador no ha determinado, con posterioridad a la Constitución de 1991, que los baldíos son imprescriptibles, la legislación anterior sí lo había hecho y, en consecuencia, conserva su vigencia en cuanto resulta compatible con la reserva de ley en dicha materia dispuesta en la nueva Constitución.

¹⁶¹ Jurisprudencia, Tomo III, número 357.

174. El Código Civil¹⁶² dispuso, en su artículo 2519, que los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso. En concordancia con dicha disposición la Ley 48 de 1882 sobre tierras baldías, incorporó expresamente la regla de la imprescriptibilidad de los baldíos al disponer, en su artículo 3, que *“las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.519 del Código Civil”*.

175. La Ley 57 de 1887, por su parte, los clasificó como bienes fiscales, y el artículo 61 de la Ley 110 de 1912, mediante la cual se adoptó el Código Fiscal, reiteró la regla de su imprescriptibilidad al consagrar que *“el dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”*.

176. A su turno, el artículo 2 de la Ley 120 de 1928¹⁶³ dispuso que la prescripción adquisitiva de dominio *“(…) no puede ejercitarse contra la Nación y demás entidades de derecho público respecto de bienes declarados imprescriptibles”*. En el artículo 5, por su parte, se señaló que la declaración judicial de pertenencia no comprenderá ni afectará los bienes imprescriptibles. En concordancia con las precitadas disposiciones, el artículo 12 precisó que la sentencia que se pronuncie en el juicio sobre prescripción adquisitiva del dominio *“no funda la excepción de cosa juzgada sino contra las personas que intervinieron como parte en el juicio”*.

177. En el mismo sentido, inicialmente en el artículo 413 y luego en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil de 1970, modificado por el artículo 1º del Decreto 2282 de 1989, se estableció que *“4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles (…)”*. Finalmente, en el artículo 375 del Código General del Proceso, se dispuso que *“4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”*.

178. Algunas de tales disposiciones han sido objeto de control de constitucionalidad, oportunidades en las que la Corte Constitucional ha encontrado ajustadas a la Constitución las reglas de la imprescriptibilidad de los baldíos y de la improcedencia de los procesos de pertenencia para adquirir su dominio. En efecto, mediante Sentencia C-595 de 1995 al decidir una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del

¹⁶² Dicho Código había sido adoptado mediante la Ley 84 de 1873 pero sólo se puso en vigencia mediante la Ley 57 de 1887.

¹⁶³ Artículo 2 Ley 120 de 1928: *“Artículo 2º. Todo aquel que tenga en su favor una prescripción adquisitiva de dominio podrá pedir la declaración judicial de pertenencia, la cual una vez obtenida cuando se trate de inmuebles, será inscrita en el libro número 1º de la correspondiente oficina de registro y producirá los efectos señalados en el Artículo 2534 del Código Civil. La acción que se reconoce por ese Artículo no puede ejercitarse contra la Nación y demás entidades de derecho público respecto de bienes declarados imprescriptibles”*. El artículo 690 del Código de Procedimiento Civil de 1970 derogó expresamente tanto la Ley 120 de 1928 como la 51 de 1943 y en su artículo 413 reguló el proceso de pertenencia y lo sometió, como regla general, a los trámites del proceso ordinario. Código General del Proceso. Ver: Corte Suprema de Justicia, Sentencia de noviembre 16 de 1978, Magistrado ponente, doctor Luis Carlos SÁCHICA, Gaceta Judicial, tomo CLVII, número 2397, pág. 263. Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-251 y C-530 de 1996.

inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, precisó la Corte sobre la imprescriptibilidad de los baldíos, que:

“Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil (...)”.

179. Con anterioridad, en la Sentencia C-530 de 1996, al decidir una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil¹⁶⁴, modificado por el Decreto 2282 de 1989, en cuanto dispuso que no procedía la declaración de pertenencia respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, dijo la Corte que, *“tampoco los bienes fiscales adjudicables, los baldíos, pueden adquirirse por prescripción, como lo decidió la Corte Suprema de Justicia reiteradamente, basándose en la ley 48 de 1882 que expresamente prohibía tal prescripción”.* Y agregó:

“(...) al consagrar la improcedencia de la declaración de pertenencia, lo que la norma establece es la inexistencia del derecho, o, dicho en otros términos, que no se gana por prescripción el derecho de propiedad sobre estos bienes, y, por lo mismo, no hay acción para que se declare que se ha ganado por prescripción el dominio de un bien que la ley declara imprescriptible, porque no hay derecho”.

180. Y al fallar una demanda contra el artículo 58 de la ley 9 de 1989, la Corte sostuvo en la Sentencia C-251 de 1996 que *“el artículo 407, ordinal 4o. del Código de Procedimiento Civil señala que la declaración de pertenencia no procede respecto de los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, lo cual significa que los bienes fiscales no pueden ser adquiridos, conforme a la ley, por prescripción. En esas circunstancias, una persona puede ocupar, por necesidad, un terreno fiscal para establecer su vivienda, pero no podrá nunca adquirirlo por prescripción, aun cuando lo poseyera por varias décadas”.*

181. En consecuencia, al menos desde la Ley 48 de 1882¹⁶⁵, no es posible adquirir el dominio de bienes baldíos en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio ni, por lo mismo, mediante procesos de pertenencia, prohibido expresamente en el ordenamiento jurídico desde la Ley 120 de 1928, y por tal razón las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva del dominio no son oponibles al Estado, como lo dispone actualmente el artículo 375 del Código General del Proceso al señalar que *“En ningún caso, las sentencias de declaración de pertenencia serán oponibles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) respecto de los procesos de su competencia”.*

¹⁶⁴ “4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

¹⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 1996.

182. En el mismo sentido la jurisprudencia ha venido desarrollando desde 1995 la tesis según la cual las sentencias de pertenencia no son oponibles al Estado. En efecto, en ese año el Consejo de Estado sostuvo dicha tesis, entre otras, con fundamento en las siguientes razones:

*“primero, porque como ya se indicó, va en contravía, con toda la legislación que preceptúa que los bienes baldíos son imprescriptibles; (...) y, tercero, porque si bien es cierto la cosa juzgada merece la mayor ponderación, el mismo estatuto procesal civil en el artículo 332 consagra excepciones, como es el caso previsto en el citado artículo 407”*¹⁶⁶.

183. Estas consideraciones sobre la inoponibilidad de las sentencias que declaran la pertenencia sobre bienes imprescriptibles, han sido reiteradas en diversas sentencias tanto del Consejo de Estado como de la Corte Suprema de Justicia y de la propia Corte Constitucional, entre las que cabe señalar la Sentencia de 9 de octubre de 2013 del Consejo de Estado, Sección Tercera, dentro del expediente 26139; sentencias STC15027-2014, STC2628-2015, STC2973-2015, STC3765-2015, STC10474-2015, STC11637-2015, STC14853-2015, STC11857-2016, STC11801-2016 y STC9108-2017 de la Corte Suprema de Justicia; y sentencias T-488 de 2014, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016 de la Corte Constitucional.

184. Sobre la improcedencia de reclamar judicialmente el dominio de bienes rurales respecto de los cuales no sea posible acreditar su naturaleza privada resulta importante precisar que, al regular otro tipo de procesos con el propósito de facilitar el saneamiento o regularización de la pequeña propiedad rural, el legislador expresamente ha excluido tal posibilidad de adquirir, mediante dichos procedimiento especiales, el dominio de los bienes imprescriptibles. En efecto, mediante el Decreto 508 de 1974¹⁶⁷ que reguló un *procedimiento judicial abreviado* para tramitar y decidir la prescripción agraria a que se refiere el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973, reformatorio del artículo 12 de la Ley 200 de 1936¹⁶⁸, y las prescripciones ordinaria y extraordinaria, aplicable sólo respecto de propiedades rurales que no excedieran de quince (15) hectáreas, aunque no excluyó expresamente los

¹⁶⁶ Consejo de Estado; Sección Tercera; Expediente 1995-N8429; sentencia de 30 de noviembre de 1995; Magistrado Ponente Jesús María Carrillo Ballesteros, <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml> página 9.

¹⁶⁷ Expedido con fundamento en el artículo 6 de la Ley 4 de 1973 mediante el que se revistió al presidente de la república de facultades extraordinarias para expedir un estatuto que regulara el procedimiento judicial abreviado para el saneamiento del dominio de la pequeña propiedad rural. Nótese cómo el objetivo del procedimiento judicial abreviado para cuya expedición se facultó al presidente de la república fue el de “sanear el *derecho de dominio* en pequeñas propiedades rurales”. Igualmente tuvo por objeto asegurar el cumplimiento de la función atribuida al INCORA en el literal d) del artículo 3 de la Ley 135 de 1961 en el que se señalaba que correspondía a dicha entidad “*clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad*” con el fin de identificar las que pertenecían al Estado y facilitar el saneamiento de la titulación privada. Este decreto fue expresamente derogado por el artículo 626 del Código General del Proceso.

¹⁶⁸ El artículo 12 de la Ley 200 de 1936 estableció “una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1° de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo (...)”. En estos casos, de manera expresa señaló que tal prescripción recaía sobre terrenos de propiedad privada poseídos de buena fe creyendo que se trataba de baldíos.

baldíos sí estableció que mediante tal procedimiento sólo se tramitarían *prescripciones* con el objeto de sanear la pequeña *propiedad* rural¹⁶⁹.

185. Por su parte, la Ley 1182 de 2008 estableció un proceso especial para el saneamiento de títulos de falsa tradición sobre bienes inmuebles cuya extensión en el sector rural no superara las 10 hectáreas, siempre y cuando “*su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato y no esté destinado a cultivos ilícitos o haya sido adquirido como resultado de dichas actividades*”. Del asunto conocerían los jueces civiles y promiscuos municipales, quienes debían constatar, entre otras cosas, que no se tratara de bienes imprescriptibles o de uso público; que no se encontraran ubicados en las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997, o en zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable.

186. Las regulaciones allí contenidas fueron derogadas por la Ley 1561 de 2012, ley cuyo objeto es el de “*promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles*”. Se trata de un proceso verbal especial mediante el cual se otorga título de propiedad a quien demuestre “*posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF)*”. Tal como lo había previsto la Ley 1182 de 2008, se debe demostrar, entre otras cosas, que el bien pretendido no sea imprescriptible, pues “*El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión 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*”.

187. Si bien algunas de estas disposiciones se remitieron expresamente al artículo 1º de la Ley 200 de 1936 y a los artículos 2 y 4 de la Ley 4 de 1973, lo cierto es que lo hicieron para calificar el tipo de *posesión* requerida para la prescripción adquisitiva del dominio de bienes de naturaleza privada y no para referirse a la presunción allí reconocida, en tanto generalmente se exigió que la pretensión no recayera sobre bienes imprescriptibles, como más adelante se explicará.

¹⁶⁹ En los casos acumulados que son objeto de revisión en esta sentencia, 8 corresponden a demandas ordinarias que se interpusieron con base en este decreto, en las que los demandantes alegaron estar en posesión de predios de naturaleza privada.

6.2. La Ley 160 de 1994: Hacia un nuevo régimen de baldíos para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho en el sector rural

188. Como ya se dijo, la Ley 160 de 1994 se inspiró en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, según se precisó en el artículo 1 de dicha ley, en el cual se consagraron los siguientes fines:

- *Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.*
- *Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.*
- *Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.*
- *Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.*
- *Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.*
- *Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen (Subrayados fuera de texto).*

189. Estableció, además, que los mencionados fines servirían de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la ley, por lo que la Sala los tendrá como principios que han de guiar la interpretación armónica de sus disposiciones con las demás vigentes sobre la materia, teniendo en cuenta, igualmente, que dispuso el efecto general inmediato de sus disposiciones, de

conformidad con lo establecido en la Ley 153 de 1887, salvo las disposiciones expresas en contrario.

190. A su turno, el artículo 2 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.

191. Entre otras, atribuyó a la autoridad de tierras, las funciones de “13. *Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.* 14. *Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado.* 15. *Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada*” (art. 12).

192. Ahora, en relación con la función de clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado y despejar las dudas sobre su naturaleza jurídica, el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, antes de su derogatoria por el Decreto Ley 902 de 2017, establecía que “*La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta Ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable (...)*”. Por consiguiente, en los casos en los que el acto administrativo dispusiera que se trata de un predio de propiedad privada, el juez de pertenencia podía adelantar el juicio ordinario y sanear la propiedad privada¹⁷⁰; en aquellos en los que dispusiera que se trata de un predio de naturaleza baldía, la autoridad de tierras podía adelantar el proceso de recuperación con fines de redistribución y dotación.

¹⁷⁰ Ver Artículo 39 del Decreto 1465 de 2013, compilado en el artículo 2.14.19.6.1 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015.

193. Además de esta ley, del régimen especial de baldíos forma parte la legislación preexistente que conserve su vigencia por no ser incompatible con la Constitución o no haber sido derogada expresa o tácitamente por la Ley 160 de 1994 o la legislación posterior en la materia.

194. Sobre este particular, resulta pertinente tener en cuenta que mediante el artículo 111 de la Ley 160 de 1994 se derogaron expresamente las Leyes 34 de 1936; 135 de 1961; 1 de 1968; 4 de 1973 salvo los artículos 2 y 4; los artículos 28, 29 y 32 de la Ley 6 de 1975; la Ley 30 de 1988; los Decretos extraordinarios 1368 de 1974 y 1127 de 1988; y las demás disposiciones que le fueran contrarias.

195. Por otra parte, sobre el tránsito de legislación al entrar en vigencia la Ley 160 de 1994, se adoptaron las siguientes reglas en el Decreto 2664 de 1994, posteriormente modificado por el Decreto 982 de 1996, reglamentario del capítulo 12 de dicha ley sobre baldíos nacionales:

“[E]n los procedimientos de titulación de baldíos o de recuperación de los indebidamente ocupados, iniciados antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, las situaciones jurídicas definidas o consumadas bajo la vigencia de la ley anterior, lo mismo que los efectos producidos por tales situaciones antes de que entrara a regir la ley nueva, quedan sometidos a la Ley 135 de 1961 y los Decretos 2275 de 1988 y 1265 de 1977, con las modificaciones introducidas hasta la Ley 30 de 1988. Se aplicarán las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y las del presente Decreto, a las situaciones jurídicas que se iniciaron bajo el imperio de la ley anterior, pero que aún estaban en curso o no se habían definido cuando aquella entró a regir, lo mismo que a sus efectos” (art. 60).

196. Así mismo, como se advirtió, otras regulaciones posteriores han entrado a formar parte del régimen especial de baldíos, como el Decreto Ley 19 de 2012¹⁷¹, en relación con *familias desplazadas* que se encuentren en el Registro Único de Víctimas; la Ley 1728 de 2014, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a *familias pobres* del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones; el Decreto 902 de 2017, “*por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*”; y la Ley 1900 de 2018, “*por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”.

6.2.1. Vigencia de la Ley 200 de 1936: presunciones de dominio y prueba de la propiedad privada

¹⁷¹ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

197. Por ser relevante para la decisión de los casos objeto de la presente providencia es preciso tener en cuenta que la Ley 160 de 1994 no derogó expresamente la Ley 200 de 1936, ni los artículos 2 y 4 de la Ley 4 de 1973, mediante los cuales se modificaron los artículos 1 y 12 de la precitada Ley 200 de 1936. Es igualmente relevante señalar que los artículos 33, 52, 53, 57, 58 y 92 de la Ley 160 de 1994 se remiten a la regulación de la Ley 200 de 1936 en cuanto a la *posesión*, la explotación económica y la extinción del derecho de dominio.

198. La no derogatoria expresa de la Ley 200 de 1936 y las remisiones a la *posesión* en los términos y condiciones del artículo 1° de dicha ley, ha dado lugar a interpretaciones contradictorias sobre la vigencia de la presunción de propiedad privada consagrada en dicha disposición, así como sobre la posibilidad de adquirir por prescripción los predios rurales sujetos a dicha presunción, según se ha puesto de presente en los procesos de pertenencia y en los de tutela objeto de la presente revisión, razón por la que a continuación la Corte abordará en detalle dicha cuestión, central para la revisión de los mencionados casos.

6.2.1.1. La Ley 200 de 1936 tuvo por objeto, en desarrollo de la función social de la propiedad, promover la explotación económica de las tierras rurales y proteger a los colonos y cultivadores que las explotaran

199. En la exposición de motivos de la Ley 200 se hizo referencia al conflicto existente entre los trabajadores del campo y quienes alegaban ser propietarios por el hecho de ser poseedores de títulos inscritos con fundamento en el artículo 980 del Código Civil, así:

“Pero, es más: las disposiciones que el citado Código contiene sobre posesión inscrita han llevado a algunos juristas, y desgraciadamente a muchos Jueces, a sentar la inaceptable doctrina de que el registro se identifica -tratándose de bienes raíces- con la posesión de los mismos y, en consecuencia, es poseedor de ellos quien exhiba respecto de los mismos un título inscrito.”

Con esta teoría, la pugna a que antes se hizo alusión, no es ya siquiera entre el trabajo y los actos negativos encaminados a impedir el aprovechamiento de la tierra por terceros, sino entre el trabajo y una simple inscripción. Es decir, que en todo juicio posesorio será vencido el labriego que vinculó su esfuerzo, sin protesta de nadie, a un terreno inculto, por quien exhiba la inscripción de un título”.

200. Y advirtió expresamente acerca de la necesidad de establecer la presunción de dominio privado de los predios explotados económicamente con la finalidad de proteger a los colonos:

“Urge, pues, tomar medidas que amparen ampliamente el trabajo, dando a la propiedad económicamente aprovechada la estabilidad que requiere; (...)

El proyecto a que se refiere la presente exposición aspira a lograr esas finalidades así:

En primer lugar, y por medio de la presunción de dominio privado sobre los terrenos económicamente explotados, sustrae la riqueza agrícola del país del campo litigioso para colocarla en el de seguridad que le corresponde. No hay razón alguna para que esa riqueza pueda continuar sufriendo las consecuencias de un régimen de litigios y de violencia, con el solo pretexto de definir una cuestión puramente académica, cual es la de determinar el momento en que el terreno en donde ella radica dejó de ser baldío, siendo así que, **si ese hecho no ha sucedido o no puede demostrarse, el único deber del Gobierno es suplir tales deficiencias y expedir el título correspondiente**” (Subrayados y negrillas fuera de texto).

201. Ahora bien, la presunción de dominio privado de los fundos explotados económicamente -consagrada en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936-, protegía el derecho de dominio que la Ley 34 de 1936 había reconocido a quienes, como colonos o cultivadores, habían establecido cultivos en predios baldíos en la extensión máxima adjudicable señalada por el legislador, casos en los cuales adquirirían igualmente derecho a la adjudicación por parte de la administración.

202. Dicha ley, al mismo tiempo, consagró la presunción de baldío de los predios rústicos no poseídos en la forma determinada en el artículo 1º de dicha ley, y estableció una regla más exigente para desvirtuar tal presunción respecto de los predios incultos ocupados dos años antes de la expedición de la ley. En efecto, el artículo 4¹⁷² estableció que para acreditar propiedad privada era requisito (i) presentar título originario que no hubiere perdido eficacia legal, o cualquier prueba plena de que el terreno había salido del patrimonio del Estado, o (ii) exhibir título traslativo de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1821 (fecha de la primera ley de baldíos). En tales casos, si los poseedores eran vencidos en juicio reivindicatorio, tenían derecho, en determinados supuestos, a hacer suyo el terreno poseído mediante el pago del justo precio del suelo o, en su defecto, al pago de las mejoras.

203. Conviene recordar que el Decreto 59 de 1938, mediante el cual se reglamentó la Ley 200 de 1936, precisó que las presunciones previstas en los

¹⁷² Artículo 4. “Lo dispuesto en el artículo 3º no perjudica a las personas que con dos años de anterioridad a la vigencia de esta ley se hubiesen establecido, sin reconocer dominio distinto al del Estado, y no a título precario, en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación. // En este caso, el carácter de propiedad privada del respectivo globo de terreno sólo podrá acreditarse en una de estas formas: // a) Con la presentación del título originario, emanado del Estado, que no haya perdido su eficacia legal; // b) Con cualquiera otra prueba, también plena, de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado; y // c) Con la exhibición de un título traslativo de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1821. // Los poseedores de que habla este artículo, aunque fueren vencidos en juicio reivindicatorio, tendrán derecho a hacer suyo el terreno poseído mediante el pago del justo precio del suelo, o garantizando ese pago con hipoteca del terreno y las mejoras permanentes puestas en él, si el propietario ha dejado transcurrir más de noventa días, contados desde la vigencia de esta ley, sin presentar la demanda del respectivo juicio reivindicatorio; o si, cuando el juicio fue iniciado antes de dicho término y la sentencia está ejecutoriada, han transcurrido treinta días, contados desde la fecha en que hayan quedado tasadas judicial o contractualmente las mejoras, sin que el demandante vencedor en el juicio respectivo las haya pagado. // La hipoteca de que aquí se habla será por un término de cinco años, y en cuanto a intereses y sistema de amortización, se pactarán los que estén en uso para las operaciones bancarias de esta índole”.

artículos 1¹⁷³ y 2¹⁷⁴, eran presunciones legales y que, en consecuencia, admitían prueba en contrario.

204. Adicionalmente, la Ley 200 de 1936 adoptó otras medidas orientadas a incentivar y proteger la explotación económica de los inmuebles rurales con el objeto de garantizar la función social que la reforma constitucional de 1936 había atribuido a la propiedad, tales como las siguientes:

- Estableció la *extinción del derecho de dominio* sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la ley, durante diez años continuos¹⁷⁵, y,
- Estableció la *prescripción adquisitiva del dominio*¹⁷⁶ en favor de quien, creyendo de buena fe que se trataba de tierras baldías, hubiere poseído en los términos del artículo 1º de la ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada que no se encontraban explotados por su dueño en la época de la ocupación.

205. Ahora bien, la posesión a que hacía referencia el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 no era la del Código Civil, sino la que se derivaba exclusivamente de la explotación económica de los predios rurales, posesión que, como ya se señaló anteriormente, podría denominarse *posesión agraria* por la especificidad de los supuestos requeridos para su configuración. Esta distinción quedó plasmada en la exposición de motivos de la Ley 200 de 1936 en los siguientes términos:

¹⁷³ Artículo 1 del Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, en el que se indicó que “[l]a presunción que consagra el Artículo 1º de la Ley 200 de 1936, en cuanto niega el carácter de baldíos a los terrenos que se hallen poseídos mediante una explotación económica es una presunción legal que en consecuencia, admite prueba en contrario”.

¹⁷⁴ Artículo 11 del Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936: “La presunción que consagra el artículo 2º de la Ley sobre régimen de tierras, s una presunción legal que, en consecuencia, admite prueba en contrario. // Desvirtúan la presunción a que se refiere el inciso anterior, los títulos de que trata el Artículo 3º de la Ley 200 de 1936, a menos que los terrenos a que se refiera el respectivo juicio se hallen comprendidos en alguno de los casos de excepción que contempla el inciso 2º del mismo artículo 3º, pues en tal evento sólo podrá destruirse la presunción mediante la exhibición del título originario expedido por el Estado, que no haya perdido su eficacia legal. // Parágrafo. Para los títulos que acrediten tradiciones entre particulares de que trata el Artículo 3º de la Ley 200 de 1936, no desvirtúen la presunción establecida en el artículo 2º, es necesario que en el respectivo juicio aparezca plenamente comprobado que los terrenos objeto del mismo no son adjudicables, o están reservados o destinados para cualquier servicio o uso público”.

¹⁷⁵ Este artículo fue modificado sucesivamente por las Leyes 135 de 1961 (artículo 28), 100 de 1944 (artículo 15), y 4 de 1973 (artículo 3), el cual quedó así: “Artículo 6º. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta Ley, durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de la presente Ley, salvo fuerza mayor o caso fortuito. // El lapso de inactividad causado por fuerza mayor o por caso fortuito interrumpirá, en favor del propietario, el término que para la extinción del derecho de dominio establece el presente artículo. // Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, no se opone a la declaratoria de extinción del dominio, cuando a la fecha en que empiece a regir la presente norma, hubiere transcurrido un lapso de diez (10) años de inexplotación del inmueble. // También habrá lugar a la declaratoria de extinción cuando el término de inexplotación de diez (10) años se cumpliera antes de los tres (3) años de vigencia de esta norma”.

¹⁷⁶ Artículo 12. “Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular. // Parágrafo. Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas industriales o pecuarios, y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco años continuos, y se suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos”.

“Si la legislación vigente, y de modo especial, si la jurisprudencia y la comprensión de los funcionarios encargados de aplicar la ley, establecieran un paralelo, por decirlo así, entre la noción jurídica de la posesión y el aprovechamiento económico del suelo, sería lógico que la autoridad del Estado se pusiera al servicio de los poseedores, ya que -beneficiado el respectivo globo- sería indiferente para proteger a quien lo hiciera, su calidad de colono o de propietario.”

El Código Civil consagra como posesión, y en consecuencia protege, no sólo los actos positivos de aprovechamiento, sino aun aquellos que, como manifestación externa del derecho de dominio, tiendan a impedir ese aprovechamiento por terceros, creando así la posibilidad de una pugna entre el trabajo y simples actos negativos, la que debe ser decidida por la autoridad en favor de estos últimos.”

206. A partir de dicha distinción, la ley 200 de 1936 consagró a favor de los poseedores de predios baldíos mediante su explotación económica, en los términos del artículo 1º, las siguientes acciones: (i) la *acción de lanzamiento por ocupación de hecho* reguladas en el artículo 17¹⁷⁷; y (ii) las *acciones posesorias* reguladas en el artículo 19¹⁷⁸.

207. Así se planteó en la exposición de motivos cuando se advirtió:

“(…) el trabajo de los colonos o labriegos queda ampliamente protegido por las disposiciones que regulan con un criterio nuevo y basado en la realidad, las acciones de lanzamiento y posesorias, poniendo además la ejecución de ellos en manos de funcionarios competentes.

En efecto: el proyecto modifica el concepto de posesión en el sentido de identificarlo con la explotación económica del suelo, para ofrecer, por medio de las acciones de lanzamiento y posesorias, una amplia protección al trabajo, eliminando los conflictos entre éste y omisiones abusivas realizadas al amparo de ficciones legales, y coloca en manos de Jueces especiales la solución de las cuestiones de hecho para que sean falladas a base de un exacto conocimiento de la situación real (…)”.

208. El artículo 1º de la ley 200 de 1936, al presumir propietario a quien explotaba el inmueble no sólo lo protegía frente a las acciones de lanzamiento y le daba derecho a adquirir por prescripción la propiedad del inmueble si el mismo resultaba de naturaleza privada, sino que además le permitía ejercer acciones de lanzamiento y acciones posesorias.

209. Así el artículo 17 de la Ley 200 de 1936 estableció expresamente que *“Quien posea un predio rural en los términos de los artículos 1º y 4º de esta*

¹⁷⁷ “Artículo 17. Quien posea un predio rural en los términos de los artículos 1º y 4º de esta ley, o presente los títulos de que trata el artículo 3 de la misma, tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta ley, suspenda inmediatamente cualquiera ocupación de hecho, esto es, realizada sin causa que la justifique. En consecuencia, formulada la queja, el respectivo funcionario, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su presentación, se trasladará al terreno, y efectuará el lanzamiento si se reúnen los requisitos señalados en este artículo. // En estos términos queda reformado, en lo que se refiere a predios rurales, el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 (...)”.

¹⁷⁸ “Artículo 19. Las acciones posesorias que consagran las leyes vigentes, tratándose de predios rurales, sólo pueden invocarse por quien acredite una posesión material de la naturaleza especificada en los artículos 1º y 4º de esta ley. // Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de que los dueños y tenedores de predios rurales puedan ejercitar las acciones posesorias especiales que les otorgan las leyes vigentes”.

ley, o presente los títulos de que trata el artículo 3 de la misma, tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta ley, suspenda inmediatamente cualquiera ocupación de hecho”.

210. El artículo 19, por su parte, dispuso que *“Las acciones posesorias que consagran las leyes vigentes, tratándose de predios rurales, sólo pueden invocarse por quien acredite una posesión material de la naturaleza especificada en los artículos 1º y 4º de esta ley”*, sin perjuicio de que los dueños y tenedores de predios rurales puedan ejercitar las acciones posesorias especiales que les otorgan las leyes vigentes.

211. Tales disposiciones implicaron la modificación de la legislación vigente sobre el particular. En efecto, el artículo 980 del Código Civil contempla la que entonces se denominaba posesión inscrita:

“ARTICULO 980. PRUEBA DE POSESION DE DERECHOS INSCRITOS. La posesión de los derechos inscritos se prueba por la inscripción, y mientras ésta subsista y con tal que haya durado un año completo, no es admisible ninguna prueba de posesión con que se pretenda impugnarla”.

212. Por su parte, la acción de lanzamiento por ocupación de hecho estaba contemplada en la Ley 157 de 1905 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 15. Cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca”.

213. Lo cierto es que, para el período anterior a la Ley 200 de 1936, en un escenario de disputa siempre ganaba quien podía demostrar la existencia de títulos inscritos, por ser considerado poseedor con mejor derecho.

214. Por tal razón las reglas del lanzamiento por ocupación de hecho fueron modificadas por el artículo 17 y siguientes de la Ley 200 de 1936, reglamentados por los artículos 52 y siguientes del Decreto 059 de 1938, convirtiéndolo en un proceso judicial y facultando para ejercer dicha acción de lanzamiento, no solo a quien pudiera demostrar títulos inscritos como lo exigió el artículo 3 de la Ley 200 de 1936, sino también a quien pudiera demostrar la posesión agraria del artículo 1º, lo cual para la época fue un mecanismo novedoso, pues facultaba a los colonos y cultivadores para ejercer acciones que históricamente estaban reservadas a quienes podían exhibir títulos inscritos.

215. Al crear una ficción jurídica que elevaba al poseedor agrario al nivel de dueño, *se impedía que en los juicios posesorios se pudieran invocar contra él títulos precarios o posesiones inscritas*, pues sólo era posible acreditar títulos

que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley 200 de 1936, y así los juicios posesorios se desactivaron como mecanismo de fácil uso contra el campesino trabajador carente de título. Las pretensiones de lanzamiento de quienes alegaban ser propietarios sólo prosperarían si acreditaban el título originario o traslativo de dominio debidamente inscrito.

216. Cabría concluir, en consecuencia, sobre este particular que, en estricto sentido, la Ley 200 de 1936 tuvo por objeto establecer derechos y medidas dirigidas a promover y proteger la posesión de los predios rurales -mediante su explotación económica-, tales como: (i) la mencionada presunción de propiedad privada por el hecho de la explotación económica del predio y el consecuencial derecho a su adjudicación¹⁷⁹; (ii) la acción de lanzamiento por ocupación de hecho (artículo 17); (iii) las *acciones posesorias* (artículo 19); así como (iv); la extinción del dominio de los predios privados no explotados (artículo 6), y (v) la prescripción agraria (artículo 12).

217. En la legislación anterior es posible encontrar igualmente medidas orientadas a la promoción de la explotación económica de los baldíos y a la protección de colonos y cultivadores, tales como las previstas en las Leyes 61 de 1874, 48 de 1882, 71 de 1917 y 47 de 1926, entre otras.

218. Con dicho propósito en la Ley 61 de 1874¹⁸⁰, se establecieron las siguientes presunciones: (i) la de ser *propietarios* los colonos con posesión superior a 5 años, respecto de las porciones cultivadas y 30 hectáreas adyacentes (artículo 4); y a partir de la vigencia de dicha ley (ii) la de ser *baldíos* los terrenos incultos en que se ejecutaran trabajos pacíficamente por más de un año, para efecto de que los colonos que los ocuparan fueran considerados como poseedores de buena fe y no pudieran ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil u ordinario (artículo 6). Esta disposición previó igualmente que no serían admisibles los interdictos posesorios de que trataba el artículo 1218 del Código Judicial contra los pobladores que hubieran trabajado pacíficamente por más de un año los terrenos de cuya posesión se pretendiera privarlos. Esta ley igualmente adoptó medidas tendientes a promover la colonización de la Sierra Nevada de Santa Marta (en el Estado del Magdalena) y del alto Sinú (en el Estado de Bolívar), por inmigrantes europeos, a quienes el legislador ordenó reconocerles los auxilios económicos dispuestos en dicha ley.

219. En la Ley 48 de 1882, por su parte, se ordenó que el Ministerio Público amparara de oficio a los cultivadores en la posesión de las tierras cultivadas¹⁸¹, los cuales se consideraban *poseedores de buena fe* y no podían ser privados de la *posesión* sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario (artículo 2). Dispuso igualmente que “*En el juicio plenario de propiedad del terreno, único*

¹⁷⁹ Reconocido expresamente desde la Ley 110 de 1912 (art. 66) y reiterado en las Leyes 71 de 1917 (art. 1), 85 de 1920 (art. 3¹⁷⁹), 34 de 1936 (art. 11) y 135 de 1961 (art. 29).

¹⁸⁰ Derogada por el Ley 110 de 1912 (Código Fiscal).

¹⁸¹ “*Art. 6. Los Agentes del Ministerio Público amparan de oficio a los cultivadores de las tierras baldías, debiéndose reputar a dichos Agentes como parte legítima en los juicios de propiedad que contra ellos se promuevan*”.

admisible contra los cultivadores de terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, el actor deberá exhibir los títulos legales de propiedad de la tierra que reclama, que tengan una antigüedad de 10 años, por lo menos, y en los cuales se expresen con toda claridad los linderos del terreno que reclama como suyo” (artículo 4), y que aún en el caso de que el cultivador perdiera el juicio de propiedad, no sería desposeído del terreno que ocupaba, sino después de que hubiera sido indemnizado del valor de las mejoras puestas en el terreno, como poseedor de buena fe (artículo 5).

220. En la Ley 71 de 1917, cuyo objeto explícito fue la *defensa de los derechos de cultivadores y colonos*, se consagró el derecho de colonos y cultivadores a las extensiones cultivadas y al reconocimiento de los cultivos, en los eventos de adjudicaciones posteriores a favor de terceros (artículos 10¹⁸² y 11¹⁸³), casos en los cuales los adjudicatarios en ningún caso podían privar a los colonos o cultivadores de sus cultivos, sin comprobar previamente ante la correspondiente autoridad judicial, que se les había pagado el justo precio de sus habitaciones y labranzas y que aquéllos renunciaron a su carácter de colonos o cultivadores del lote respectivo (artículo 12).

221. Llama la atención que, con el propósito de atraer inversionistas y colonos, la precitada ley dispuso que el Gobierno publicara simultáneamente en español, inglés, francés, alemán e italiano, el informe de una Comisión creada al efecto, al cual se añadiría la legislación nacional sobre colonización, inmigración y baldíos y demás leyes y comentarios que se juzgaran útiles “*para conocimiento de los cultivadores y capitalistas que quieran venir al país*” (artículo 16).

222. Finalmente, en la Ley 47 de 1926, *por la cual se fomenta la colonización de los baldíos y se modifica la Ley 71 de 1917*, se dispuso a auxiliar -con dinero o con herramientas y semillas-, a toda persona que quisiera colonizar terrenos baldíos en las condiciones de fijadas por la ley, para lo cual el interesado en cada caso debía otorgar una fianza de garantía (artículo 10).

6.2.1.2. La Ley 200 de 1936 no modificó el modo de adquisición del dominio de los baldíos

223. La legislación vigente para la época de promulgación de la Ley 200 de 1936 reconocía a los ocupantes de baldíos el derecho de dominio por el hecho de su explotación económica con cultivos o ganados y habitación, así como el consecuencial derecho a su adjudicación por parte de la administración.

¹⁸² “Artículo 10. Cuando al hacer una adjudicación de terrenos baldíos a cualquier título se hallaren establecidos previamente colonos o cultivadores en la extensión respectiva, se les deberán reconocer las extensiones cultivadas para lo cual no se les exigirá a los cultivadores el que tengan adquirido título de propiedad. Podrán ellos solicitarlo posteriormente, ciñéndose a las disposiciones de esta Ley”.

¹⁸³ “Artículo 11. En toda adjudicación de baldíos, por cualquier título distinto del de cultivo, deberá expresarse que quedan a salvo los derechos de los cultivadores o colonos establecidos dentro de la zona adjudicada con anterioridad al denuncia o solicitud de adjudicación”.

224. En efecto, en el lapso comprendido entre las Leyes 70 de 1886 y 85 de 1920, las normas especiales en materia de baldíos establecieron que la ocupación o posesión de bienes baldíos con cultivos y habitación, en las condiciones y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos, conferían derecho de dominio sobre dichos bienes, razón por la que el acto de adjudicación constituía título declarativo del dominio así adquirido. Posteriormente, dicho derecho de dominio se volvió a consagrar a partir de la Ley 34 de 1936, en la que, de manera similar a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 110 de 1912, señaló en su artículo 11 que “[e]n las adjudicaciones de baldíos decretadas a título de cultivador, lo que transfiere el dominio tanto sobre el sector cultivado como sobre el adyacente que determinen las leyes respectivas, es el hecho del cultivo reconocido en la respectiva providencia de adjudicación” (Subrayado fuera de texto).

225. En concordancia con la legislación anterior a la Ley 200 de 1936, en la exposición de motivos de la mencionada ley se evidenció la forma como sus formuladores entendían la naturaleza y destino de los baldíos:

*“Los terrenos baldíos, destinados por el legislador para ser adjudicados en pleno dominio a quienes los cultiven e incorporen a la economía nacional, eran los llamados en primer lugar a satisfacer el natural deseo de adquirir propiedad e independencia que existía en el labriego (...)
(...)”*

Si se tiene en cuenta que los baldíos se hallan destinados a pertenecer, mediante adjudicación gratuita, a quienes los cultiven, la jurisprudencia de la Corte -en lo que se refiere a la propiedad del suelo- y aunque se ciña a los principios legales, es inconveniente respecto de terrenos cultivados, porque quita la estabilidad que necesariamente debe tener la riqueza rural aprovechada, y ha producido en el hecho el fenómeno antieconómico e incompatible con el destino natural de los baldíos, de provocar la invasión de terrenos ya mejorados”. (Subrayados fuera de texto).

226. Cabría señalar, en consecuencia, que ni en su versión original contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, ni con la modificación introducida por la Ley 4 de 1973, la presunción de propiedad privada tuvo por objeto permitir la prescripción adquisitiva del dominio de los bienes baldíos explotados económicamente, en cuanto dicha legislación no modificó el modo de adquisición del dominio de los baldíos ni la competencia de la administración para adjudicarlos. En efecto, al regular la competencia de los jueces de tierras creados por el artículo 25 de dicha ley, no se les atribuyó la de adjudicar los baldíos ni la de declarar su pertenencia por prescripción¹⁸⁴. A tales jueces se les atribuyó, en particular, las acciones de lanzamiento por ocupación de hecho y las acciones posesorias, a que se referían los artículos 16 a 24 del Capítulo II de la Ley 200 de 1936, así como la prescripción agraria de terrenos

¹⁸⁴ “Artículo 25. Créanse los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta ley. // Artículo 26. Los Jueces de Tierras conocerán igualmente de los juicios divisorios de grandes comunidades, a que se refiere el Capítulo IV del Título XL del Libro II del Código Judicial, y de los juicios de deslinde de tales comunidades”.

de propiedad privada poseídos bajo la creencia de que se trataba de baldíos, prevista en el artículo 12 de dicha ley¹⁸⁵.

227. Por tal razón, mediante Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, se estableció en su artículo 2 que *“Las personas que exploten económicamente terrenos baldíos deben solicitar el respectivo título de adjudicación en la forma prevista por las leyes pertinentes, y el Ministerio de Agricultura y Comercio, (...) expedirá el título definitivo, si no hubiere inconveniente legal”*.

6.2.1.3. La presunción de bienes baldíos. Necesidad de una interpretación sistemática de las normas que integran el régimen de baldíos

228. La Ley 200 de 1936 consagró igualmente la presunción de bien baldío en los siguientes términos:

“Artículo 2°. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior”.

229. El artículo 3 de dicha ley, por su parte, determinó la forma de desvirtuar dicha presunción, así:

“Artículo 3°. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”.

230. Con anterioridad, en la Ley 70 de 1866 se indicó que las franjas de terreno señaladas en sus artículos 3, 4 y 5¹⁸⁶, se reputaban baldías, sin perjuicio de que quienes alegaran tener derecho sobre dichos territorios, presentaran a la autoridad correspondiente los títulos que soportaran tales afirmaciones *o la prueba de haber poseído el bien de manera continua, real y efectiva, por un lapso superior a 25 años*. Así mismo, el artículo 879 de la Ley 106 de 1873 (Código Fiscal), permitió controvertir el carácter baldío de un

¹⁸⁵ *“Artículo 12. Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1° de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular”*. (Modificado por la Ley 4 de 1973)

¹⁸⁶ En referencia a “[t]odas las tierras comprendidas en los territorios de Mocoa y La Goajira y las márgenes de los ríos navegables y las costas desiertas de los Estados Unidos de Colombia, se reputan baldías de propiedad nacional” (artículo 3); “los terrenos de las islas de uno y otro mar que no estén ocupados por poblaciones organizadas, o con justo título por pobladores particulares” (artículo 4); y “los terrenos incultos de las cordilleras y valles” (artículo 5).

predio “con títulos legítimos o con la justificación legal de haberlas poseído durante veinte y cinco años, con posesión continua, real y efectiva del terreno”. De tal manera, en dichas disposiciones se estableció que, al encontrarse una determinada franja de terreno dentro de los territorios señalados en ellas, se presumían baldíos, presunción que en todo caso admitía prueba en contrario, entre ellas la de haber adquirido su propiedad por el hecho de la posesión continua, real y efectiva durante 25 años.

231. A partir de la Ley 200 de 1936, la presunción de baldío sólo podía desvirtuarse con “título originario expedido por el Estado que no hubiera perdido su eficacia legal o con títulos inscritos otorgados con anterioridad a dicha ley, en que constaran tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”. La Ley 160 de 1994 reiteró dicha regla pero precisó que tal presunción se desvirtúa también con “títulos debidamente inscritos” otorgados con anterioridad a la vigencia de esa Ley, “en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria” (artículos 3 de la Ley 200 de 1936 y 48 de la Ley 160 de 1994).

232. La presunción de baldío, sin embargo, *no autorizaba por sí sola la ocupación en calidad de baldíos, de terrenos incultos a los cuales les fuera aplicable dicha presunción*, conforme se precisó en el artículo 12¹⁸⁷ del Decreto Reglamentario 59 de 1938.

233. La referida presunción fue reiterada de manera tácita en la Ley 160 de 1994, en la cual, al momento de asignar al INCORA la competencia para “[c]larificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado”, estableció que “para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria” (artículo 48, numeral 1).

234. Así las cosas, sólo mediante títulos debidamente inscritos en que consten tradiciones de dominio, puede desvirtuarse la presunción legal de la naturaleza baldía de los bienes rurales. Esta ha sido la interpretación de la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia T-549 de 2016 cuando estableció que “[E]l 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

¹⁸⁷ “Artículo 12. La presunción a que se refiere el artículo 2º de la Ley sobre régimen de tierras no autoriza por sí sola la ocupación en calidad de baldíos, de terrenos incultos a los cuales sea aplicable dicha presunción”.

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” (subrayado fuera de texto).

235. En el mismo sentido, en la Sentencia T-727 de 2016¹⁸⁸, dijo la Corte:

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

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

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 y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, sin desconocer que **existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado**, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable”¹⁸⁹ (Negrillas fuera del original).*

6.2.1.4. La Ley 200 de 1936 estableció la fórmula transaccional como prueba de la propiedad privada rural

236. Según se desprende de la exposición de motivos de la Ley 200 de 1936, a mediados de los años 20 existía en la doctrina el concepto de que treinta

¹⁸⁸ MS Alejandro Linares Cantillo.

¹⁸⁹ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

años de títulos inscritos constituían plena prueba de la existencia de propiedad privada, pero que dicho concepto vino a ser rectificado por una sentencia de 1926, en la que se reconoció la presunción de dominio a favor de la Nación de los bienes baldíos, entendidos como aquellos terrenos que no habían salido del patrimonio del Estado. Se dijo así en la exposición de motivos:

“(...) la Corte Suprema de Justicia sentó la siguiente doctrina, que en esta materia ha tenido trascendentales consecuencias:

“Tratándose de un juicio entre la Nación y un particular, en el cual se disputa la propiedad de un terreno que la Nación alega pertenecerle como baldío, si el particular no demuestra el dominio, el litigio debe fallarse en favor de aquélla. La aseveración que hace el Estado de ser baldío un terreno, entraña una negación indefinida, o sea la de no haber salido de su patrimonio, la cual, según los principios sobre prueba, debe destruirse con la afirmación concreta y definida de haberse adquirido el dominio por quien se pretende dueño. Aquí la Nación tiene a su favor la presunción de dominio, y aun cuando intervenga como actor en el juicio, está dispensada del peso de la prueba” (Jurisprudencia, Tomo III, número 357).

Esta doctrina vino a rectificar el erróneo concepto adoptado de manera general, de que treinta años de títulos inscritos constituían la plena prueba de la existencia de propiedad privada, y puso de presente la confusión en que se hallan los baldíos, y dicha propiedad, debida a la ausencia en la legislación positiva y en la jurisprudencia misma, de una norma que permita distinguir jurídicamente esas dos situaciones respecto de determinado terreno”.

237. Y luego señaló que dicha doctrina fue complementada por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 1935, en el sentido de restringir la prueba de la propiedad privada al *título originario*, lo que denominó prueba diabólica, en los siguientes términos:

“El año pasado, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 26 de mayo, complementó su doctrina en los términos siguientes:

“(...) De suerte que en casos como el presente, si bien no puede exigirse la presentación de una cadena perfecta de títulos desde que el bien reclamado haya salido del patrimonio nacional hasta el opositor, lo cual sería en muchos casos imposible, sí se debe al menos exhibir el título originario que demuestre con precisión y de manera concreta que el inmueble demandado ha salido legalmente de dicho patrimonio y que quien se presenta a reclamar el todo o parte de aquél ha adquirido el dominio conforme al derecho común. (...)”

238. Luego de citar la mencionada sentencia de la Corte Suprema, en la exposición de motivos se hizo referencia a la inconveniencia de dicha tesis respecto de los terrenos cultivados, no sólo por la dificultad para aportar dicha prueba en la mayor parte de los casos, sino porque de esa manera se desconocía la legislación que contemplaba la posibilidad de adquirir el dominio de los baldíos por el hecho de su ocupación con cultivos o aprovechamiento. Se puede leer en dicha exposición:

“Limitó, pues, la Corte la prueba de la propiedad privada al documento en que conste con precisión y de manera concreta, que determinado inmueble salió del

patrimonio nacional, sin recordar que han regido leyes en la materia, como la 61 de 1874, en virtud de las cuales el dominio de los baldíos podía adquirirse por el solo hecho de su cultivo o aprovechamiento, y que ha habido otras de carácter general que contemplaron en conjunto el mismo problema existente hoy, cuya crítica no hizo la Corte para fijar su alcance.
(...)

La prueba diabólica exigida por la Corte es casi imposible de producir en la mayor parte de los casos por el descuido con que en épocas anteriores se mantuvieron los archivos nacionales, o por la destrucción de ellos en nuestras guerras civiles; constituye una carga demasiado onerosa e injustificada respecto de terrenos cultivados, y es, por otra parte, ineficaz respecto de terrenos sustraídos a todo aprovechamiento económico si en relación con ellos existe el título originario.

La necesidad, conforme a la jurisprudencia de la Corte, de exhibir el título originario para demostrar el dominio privado; la carencia de ese título en el mayor número de casos por parte de quienes se dicen propietarios, ya que el país ha vivido en el error de creer que treinta años de tradición inscrita eran suficientes para acreditar dominio territorial; la abusiva modificación de linderos realizada por propietarios de pequeñas extensiones que a través de los años ampliaron su superficie a costa de los terrenos baldíos, y en muchos casos el acaparamiento de hecho de los mismos terrenos, basado simplemente en la habilidad de quien un día resolvió otorgar un instrumento público sobre traspaso de ellos, son causas que han creado en el campo de los hechos y en el derecho una confusión, casi imposible de esclarecer, entre los baldíos y la legítima propiedad particular".

239. Como se reconoció en la exposición de motivos, con anterioridad a la Ley 200 de 1936 el dominio privado de bienes rurales siempre se debía probar al menos con título originario expedido por el Estado en los que constara que los inmuebles habían salido de su patrimonio, carga de difícil cumplimiento - por lo que se la denominó prueba diabólica- que conllevó a la inscripción de títulos precarios de posesión inscrita que habilitaba el ejercicio de acciones posesorias y, en tales juicios, siempre salía ganador quien podía demostrar la existencia de cualquier tipo de título inscrito, por ser considerado poseedor con mejor derecho, conforme al artículo 980 del Código Civil¹⁹⁰ que reconocía la entonces llamada posesión inscrita.

240. Por tal razón, en el artículo 3 de la Ley 200 de 1936 se estableció la fórmula transaccional como alternativa para acreditar la propiedad privada ante la inexistencia del título originario, al señalar que acreditan propiedad privada y, en consecuencia, desvirtúan la presunción de bien baldío consagrada en el artículo 2, además del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los "*títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria*".

¹⁹⁰ "Artículo 980. Prueba de posesión de derechos inscritos. La posesión de los derechos inscritos se prueba por la inscripción, y mientras ésta subsista y con tal que haya durado un año completo, no es admisible ninguna prueba de posesión con que se pretenda impugnarla".

241. Dicha regulación se explicó así en la exposición de motivos a que se ha hecho referencia:

“sólo un criterio transaccional puede admitirse como equitativo, ya que sería injusto insistir en la exigencia de un título originario para conservar una propiedad de subsistencia limitada olvidando voluntariamente la dificultad si no la imposibilidad de hallar ese título originario” (subrayado fuera de texto).

242. De esa forma, se abrió paso en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de probar el dominio privado con el título originario o, en su defecto, con títulos inscritos en los que consten tradiciones de dominio otorgados con anterioridad a dicha ley, siendo estas las dos únicas formas de desvirtuar la presunción de baldío de que trata el artículo 2 de la Ley 200 de 1936.

243. Sobre la fórmula transaccional hizo la Corte Suprema de Justicia el siguiente análisis en la primera sentencia en la que aplicó la Ley 200 de 1936:

“Los títulos inscritos se hallan provistos, frente al Estado, de una fuerza probatoria que no tenían antes de la ley 200 de 1936. Ellos son, además, no sólo un medio nuevo de prueba del dominio particular, sino que al propio tiempo constituyen o crean el dominio privado, ya que éste no existía, en relación con el Estado, por no haberse desprendido antes de sus tierras baldías. Los títulos inscritos son bastantes, por sí solos, para demostrar propiedad territorial superficiaria, sin que sea necesario establecer que el terreno respectivo salió del poder del Estado.

Expresa el artículo 3 que los títulos inscritos han de comprender un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. (...). Se ha pensado, sin suficiente fundamento (...) que el artículo consagra una prescripción. Pero él no es en modo alguno, un estatuto de prescripción.

Esta se basa en el hecho de la posesión material, y el artículo 3 se refiere a la posesión inscrita. Falta un elemento constitutivo esencial de la prescripción. Y como ésta no existe, no puede deducirse la consecuencia que se pretende con base en la prescripción (...)¹⁹¹” (subrayado fuera de texto).

244. La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha entendido que sólo mediante los mencionados títulos puede desvirtuarse la presunción legal de la naturaleza baldía de los bienes rurales. Esta ha sido la interpretación reiterada de la Corte Constitucional, entre otras, en la ya mencionada Sentencia T-727 de 2016, oportunidad en la cual dijo la Corte:

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

¹⁹¹ Corte Suprema de Justicia; Sentencia de 13 de marzo de 1939.

decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable”¹⁹² (Negrillas fuera del original)”.

6.2.1.5. El artículo 1º de la Ley 200 de 1936 se encuentra vigente en cuanto al concepto de posesión como explotación económica, en los términos de dicha disposición

245. Como ya se dijo, el artículo 111 de la Ley 160 de 1994 dispuso expresamente la derogatoria, entre otras, de la Ley 4 de 1973, salvo los artículos 2 y 4, mediante los cuales se modificaron los artículos 1º y 12 de la Ley 200 de 1936, así como la derogatoria de las demás disposiciones contrarias a la precitada ley.

246. Los mencionados artículos 2 y 4 de la Ley 4 de 1973 modificaron los artículos 1º y 12 de la Ley 200 de 1936, respectivamente, en la siguiente forma:

“ARTÍCULO 2º. *El artículo 1. de la Ley 200 de 1936, quedará así:*

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

ARTÍCULO 4º. *El artículo 12 de la Ley 200 de 1936, quedará así:*

Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1o. de esta Ley, durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo.

PARÁGRAFO. *Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco (5) años continuos y se suspenden en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos”.*

247. Adicionalmente los artículos 33, 52, 53, 57, 58 y 92 de la Ley 160 de 1994 se remiten a la Ley 200 de 1936 en cuanto a la *posesión*, la explotación económica y la extinción del derecho de dominio, lo que ha dado lugar a la

¹⁹² Ver, Corte Constitucional, sentencias T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

controversia sobre la vigencia del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, a la que se ha hecho referencia. Para efectos de establecer la mencionada vigencia es importante precisar que al artículo 1º de la Ley 200 de 1936 podían atribuírsele tres contenidos normativos, a saber:

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

248. Pues bien, las remisiones al artículo 1º de la Ley 200 de 1936 se refieren a los siguientes contenidos normativos:

TEXTO DE LA DISPOSICIÓN	REMISIÓN
<p>ARTÍCULO 33. Si el propietario no acepta expresamente la oferta de compra o se presumiere su rechazo de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, se entenderá agotado el procedimiento de negociación directa y se adelantarán los trámites para la expropiación, de la siguiente manera:</p> <p>1. El Gerente General del Instituto, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él.</p> <p>17. Si el Tribunal negare la expropiación, o el Consejo de Estado revocare la sentencia que la decretó, se ordenará poner de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, si esto fuere posible, cuando se hubiere efectuado entrega anticipada de los mismos, y condenará al Instituto a pagar todos los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega, descontando el valor de las mejoras necesarias introducidas con posterioridad.</p>	<p>Establece que para adquirir el dominio de las tierras a que se refiere el inciso final de esta disposición, los beneficiarios a que alude podían acogerse al procedimiento previsto en el Decreto 508 de 1974, si acreditaban <u>haber ejercido la posesión durante cinco (5) años en los términos y condiciones previstos por el artículo 1º de la Ley 200 de 1936.</u></p> <p>Nota: Se trata de una remisión al concepto de posesión, es decir al segundo contenido normativo que puede atribuirse a la mencionada disposición.</p>

<p>En caso de que la restitución de los bienes no fuere posible, el Tribunal declarará al Instituto incurso en "vía de hecho" y lo condenará in genere a la reparación de todos los perjuicios causados al demandado, incluidos el daño emergente y el lucro cesante, calculados desde la fecha en que se hubiere efectuado la entrega anticipada del bien, ordenará entregar al demandado la caución y los títulos de garantía que el Instituto hubiere presentado para pedir la medida de entrega anticipada. La liquidación de los perjuicios de que trata el presente numeral se llevará a cabo ante el mismo Tribunal que conoció del proceso, conforme al procedimiento previsto por el Capítulo 2o. del Título 14 del Libro 2 del Código de Procedimiento Civil, y se pagarán según lo establecido por los Artículos 170 a 179 del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>Los beneficiarios de reforma agraria <i>que hayan recibido tierras entregadas por el INCORA</i>, cuya tradición a favor del Instituto no pudiere perfeccionarse, se tendrán como poseedores de buena fe sobre las parcelas que hayan recibido y podrán adquirir el dominio de las mismas, sin consideración a su extensión superficiaria, acogiéndose a los procedimientos previstos en el Decreto 508 de 1974, <u><i>tras haber ejercido la posesión durante cinco (5) años en los términos y condiciones previstos por el artículo 1º. de la Ley 200 de 1936</i></u> (Subrayado y negrillas fuera de texto).</p>	
<p>ARTÍCULO 52. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales <u><i>en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos</i></u>, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes. (...)</p> <p>Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas <u><i>que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936.</i></u></p>	<p>Establece en favor de la Nación la extinción de derecho de dominio sobre los predios rurales <u><i>en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos</i></u> (...).</p> <p>Pero si la posesión se hubiere ejercido parcialmente, la extinción del dominio sólo comprenderá las porciones <u><i>que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936.</i></u></p> <p>Nota: Este artículo se remite en dos apartes al concepto de posesión, es decir al segundo contenido normativo que puede atribuirse a la mencionada disposición.</p>
<p>ARTÍCULO 53. En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes:</p> <p>5. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por el Instituto. <u><i>Cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936 y la presente Ley</i></u>, los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate el INCORA con personas naturales o</p>	<p>Establece que cuando se trate de la causal consistente en dejar de ejercer, durante un determinado tiempo, posesión en la forma establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (prevista en el artículo 6 de dicha ley), los dictámenes dentro del procedimiento de extinción de dominio serán rendidos por dos peritos contratados por el "INCORA" con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello.</p> <p>El artículo 6 original de la Ley 200 de 1936,</p>

<p>jurídicas legalmente autorizadas para ello, pero la práctica, elaboración y rendición del experticio se someterá a las reglas establecidas en esta Ley y lo que disponga el decreto reglamentario</p>	<p>establecía:</p> <p>Artículo 6°. <i>Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta Ley, durante diez años continuos.</i></p> <p>Nota: Se trata, en consecuencia, de una remisión indirecta a la posesión en la forma establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, es decir al segundo contenido normativo que puede atribuirse a la mencionada disposición.</p>
<p>ARTÍCULO 57. Para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por la regla sobre extinción del dominio, las extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular, conforme al artículo 53 de esta Ley, se encontraban económicamente explotadas de acuerdo con las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y de la presente Ley, y cumpliendo las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.</p>	<p>Esta disposición excluye de la extinción de dominio las tierras <i>se encontraban económicamente explotadas de acuerdo con las disposiciones de la Ley 200 de 1936, entre otros requisitos.</i></p> <p>Nota: Se trata de una remisión a la explotación económica de la tierra de acuerdo con la Ley 200 de 1936, es decir a la posesión en la forma establecida en el artículo 1 de dicha ley y, por tanto, al segundo contenido normativo que puede atribuirse a la mencionada disposición.</p>
<p>ARTÍCULO 58. Para efectos de lo establecido en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, se considera que hay explotación económicamente cuando ésta se realiza de una manera regular y estable.</p> <p>Es regular y estable la explotación que al momento de la práctica de la Inspección Ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada, siendo de cargo del propietario la demostración de tales circunstancia.</p> <p>La simple tala de árboles, con excepción de las explotaciones forestales adelantadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no constituye explotación económica.</p>	<p>El artículo 1 de la Ley 200 de 1936 estableció que la posesión consistía en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Y esta disposición de la Ley 160 de 1994 señala que, para tales efectos, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, y que es regular y estable cuando, al momento de la Inspección Ocular, tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada.</p> <p>Nota: Se trata igualmente de una remisión a la explotación económica de la tierra de acuerdo con la Ley 200 de 1936 y, por tanto, a la posesión consistente en explotación económica correspondiente al segundo contenido normativo que puede atribuirse a su artículo 1 de la Ley 200.</p>
<p>ARTÍCULO 92. El Procurador delegado para Asuntos Agrarios y los Procuradores Agrarios ejercerán las siguientes funciones:</p> <p>4. Solicitar al INCORA o a las entidades en las cuales éste haya delegado sus funciones, que se adelanten las <i>acciones encaminadas a recuperar las tierras de la Nación indebidamente ocupadas, la reversión de los baldíos, la declaratoria de extinción del derecho de dominio privado de que trata la Ley 200 de 1936</i> y la presente Ley, y representar a la Nación en las diligencias administrativas, judiciales o de policía que dichas acciones originen.</p>	<p>Esta disposición atribuye a los Procuradores Agrarios la función de solicitar a la autoridad de tierras, que adelanten las acciones encaminadas a la declaratoria de extinción del derecho de dominio privado de que trata la Ley 200 de 1936.</p> <p>Nota: Se trata de una remisión a la extinción del derecho de dominio privado regulado en la Ley 200 de 1936.</p>

249. La presunción legal de propiedad privada sobre los predios rurales *poseídos* por particulares, como se anotó, protegía a colonos, labriegos y

trabajadores que los explotaban económicamente, frente a quienes invocaran títulos precarios o posesiones inscritas en juicios posesorios o de lanzamiento por ocupación de hecho. Se trataba, pues, de una regla probatoria en la que el hecho indicador lo constituía *“la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño”*, y el hecho indicado la presunción de que *“no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos [así] poseídos por particulares”*. En consecuencia, invirtió la carga de la prueba en favor de quien la alegaba pues le bastaba demostrar el hecho de la ocupación con explotación. Por el contrario, quienes pretendieran despojar del predio a quien lo ocupaba, estaban en la obligación de probar su calidad privada mediante títulos que cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 200 de 1936, caso en el cual se desvirtuaba la presunción. En la actualidad, dicha presunción resulta inoperante en tanto, a diferencia del periodo en el que fue expedida la Ley 200 de 1936, durante el cual el legislador reconoció el derecho de dominio por el hecho de la ocupación en los términos de la Ley 34 de 1936 y, por lo mismo, el derecho a la adjudicación del predio explotado económicamente, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 dispuso que *“Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”*.

250. Por otro lado, define el tipo de posesión que se requiere a efectos de satisfacer los requisitos para acceder a la adjudicación del predio explotado económicamente, a través de las diversas rutas desarrolladas en el régimen agrario, o para adelantar el trámite de procedimientos especiales agrarios. Es a este concepto de posesión al que se remiten, entre otros, los artículos 27 de la Ley 135 de 1961; 6 del Decreto 508 de 1974; 33, 52, 53, 57, 58 y 92 de la Ley 160 de 1994; y 28 y 31 del Decreto 1465 de 2013.

251. De conformidad con los artículos 71 y 72 del Código Civil, la derogación de las leyes puede ser expresa o tácita; en cualquiera de las dos formas la derogación puede ser total o parcial; y la derogación tácita deja vigente todo aquello que no pugne con las disposiciones de la nueva ley. Dicen así las mencionadas disposiciones:

“Artículo 71. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita.

Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

Artículo 72. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.”

252. En consecuencia, el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse actualmente de conformidad con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos y dentro del contexto de la

Ley 160 de 1994, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente parcialmente¹⁹³ sólo en cuanto establece que la *posesión* consiste en la explotación económica del predio rural con cultivos o ganados y otros de igual significación económica, y que el cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada. No obstante, 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.

6.2.2. Reglas relevantes del régimen de baldíos vigente a partir de la Ley 160 de 1994

253. Cabría concluir, con fundamento en las consideraciones anteriores, que algunas de las principales reglas del régimen vigente de baldíos a partir de la Ley 160 de 1994 son, en síntesis, las siguientes:

6.2.2.1. La propiedad de los terrenos baldíos sólo puede adquirirse mediante adjudicación otorgada por el Estado

254. El artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece expresamente que *“la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado”* previa solicitud de parte interesada o de oficio, y el 101 señala, a su vez, que todas las adjudicaciones de tierras se efectuarán mediante resolución administrativa, la que, una vez inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo respectivo, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

¹⁹³ Sobre la vigencia del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 dijo la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la Sentencia STC15887-2017 de tres (03) de octubre de dos mil diecisiete (2017), que debía entenderse derogado tácitamente por la Ley 160 de 1994: *“(…), aunque la citada ley no derogó en forma expresa la Ley 200 ni su artículo 1° y al suprimir del ordenamiento la Ley 4° de 1973 mantuvo vigentes los artículos 2° y 4° que modificaron los preceptos 1° y 12 de esa reglamentación e incluso algunas de sus normas remiten al artículo 1, el régimen que impuso ya no permite sostener la vigencia de la presunción de ser de propiedad privada «los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica» (art. 1° Ley 200/36), pues riñe con lo estatuido por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Ahora bien, de acuerdo con lo estatuido por el artículo 3° de la Ley 153 de 1887, una disposición legal se considera insubsistente no solo por declaración expresa del legislador o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia, sino también por «incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores» y esa divergencia es la que se presenta entre la presunción de dominio en favor de los particulares contenida en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 y el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 que creó «el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino». En esta especie de conflicto normativo, en el que se encuentran involucradas dos disposiciones: una anterior a la otra y ambas relativas a un asunto especial, concerniente a la naturaleza jurídica de los inmuebles rústicos, según lo previsto en los artículos 2° y 3° de la citada Ley 153 de 1887 y en el artículo 5° de la Ley 57 de 1887, prevalece la que por su contenido y alcance está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, la cual corresponde al artículo 48 de la Ley 160 de 1994”.*

255. El Decreto 2664 de 1994¹⁹⁴, por el cual se reglamentó el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se regularon los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación, estableció en su artículo 3: (i) que *“la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio”*; (ii) que la ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio; (iii) que quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y (iv) que frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa.

256. Tales previsiones, en relación con la adquisición de los baldíos por adjudicación, fueron reiteradas en el Decreto 902 de 2017, en cuyo artículo 25 se prevé que la transferencia del dominio de los baldíos y de los bienes fiscales adjudicables, destinados a su explotación por parte de las personas naturales señaladas en los artículos 4 y 5 *ibidem*, debe realizarse por la Agencia Nacional de Tierras mediante adjudicación que ha de realizarse por el Procedimiento Único regulado en los artículos 60, 61, 65 y siguientes del mismo cuerpo normativo¹⁹⁵.

257. La adjudicación ha sido, desde los orígenes de la República, el mecanismo para transferir el dominio de los baldíos en Colombia. La Ley del 13 de octubre de 1821, expedida por el Congreso de Cúcuta, aunque no se refirió explícitamente a la adjudicación, dispuso que quienes se encontraran en posesión de tierras baldías con casa y labranza, sin título alguno de propiedad, o se encontraran ocupando baldíos “a pretexto de justa prescripción” bajo la figura de la legislación de Indias, debían solicitar, dentro del año siguiente, su *titulación*, pues de lo contrario volverían al dominio de la República. Las leyes posteriores se refirieron indistintamente a la *concesión* o a la *adjudicación*, en particular ésta segunda expresión a partir de la Ley 61 de 1874¹⁹⁶.

258. En la Ley 56 de 1905 se estableció que quien considerara tener derecho sobre una franja de terreno baldío por haber establecido su vivienda y cultivos artificiales en un predio de tal naturaleza (artículo 1), debía solicitar la

¹⁹⁴ “Artículo 3°. Modo de adquisición. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por el Incora, o las entidades públicas en que hubiere delegado esa atribución. La ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa”. Cabe indicar que lo señalado no fue objeto de excepción de ninguna naturaleza en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, puesto que en dicha disposición se establece la obligación para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de desarrollar actividades tendientes a la progresiva formalización de la propiedad de tierras, en relación con las cuales se establece sin lugar a equívocos que las mismas han de realizarse “[s]in perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos”, que han de realizarse sobre las tierras privadas y que el objetivo primordial de tales actividades corresponde a “otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores”, condición que, como se ha establecido hasta aquí, no se predica de ninguna persona respecto de los bienes baldíos de la Nación.

¹⁹⁵ Así lo prevé igualmente el artículo 58.1 del Decreto Ley 902 de 2017, en el cual se indica que mediante dicho procedimiento debe decidirse sobre la “asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras”. No obstante la terminología allí utilizada, a lo largo del texto normativo en comento se hace referencia a dicha transferencia bajo la denominación de “adjudicación”.

¹⁹⁶ “Artículo 6. (...) Las disposiciones de este artículo solo serán aplicables respecto de las tierras baldías que se adjudiquen en lo sucesivo; i en ningún caso respecto de propiedades raíces cuyo título sea anterior a la fecha de la sanción de esta ley”.

correspondiente demarcación y *adjudicación*¹⁹⁷. En relación con el título de propiedad se indicó que, para el caso de los baldíos adjudicados, “*lo constituye el certificado expedido por el Ministerio de Obras Públicas en que conste la adjudicación definitiva y se halle además registrado en la Oficina de Registro a que pertenezca el respectivo Municipio en donde estén ubicados los terrenos*” (artículo 9)¹⁹⁸. En su artículo 13 se dispuso que todas las *adjudicaciones* de baldíos que estén vigentes por cualquier título, y cuyos terrenos no hayan sido cultivados, pagarán un impuesto igual al que rige para los predios rústicos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 respecto a los terrenos baldíos *adjudicados* con posterioridad a la Ley 48 de 1882. Esta ley fue objeto de reglamentación mediante el Decreto 1138 del mismo año, en cuyo artículo primero se señaló que “*La Nación transmite el dominio de los terrenos baldíos, por adjudicación a cultivadores; (...)*”.

259. Posteriormente en el artículo 1° de la Ley 25 de 1908¹⁹⁹, se estableció que toda adjudicación de baldíos, independientemente del título mediante el cual se realizara, debía contar con la aprobación del presidente de la República *oyendo al Consejo de Ministros* (artículo 6).

260. En el artículo 65 de la Ley 110 de 1912, no obstante haber indicado que “*la propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados*”²⁰⁰, en el artículo 66 dispuso que la persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tenía derecho a que se le *adjudique gratuitamente lo cultivado* y una parte del terreno adyacente.

261. En el mismo sentido, en el artículo 1° de la Ley 71 de 1917²⁰¹ se dispuso que “*Toda persona que como colono o cultivador, quiera adquirir título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde haya establecido casa de habitación o cultivos artificiales, (...), etc., en una extensión no mayor de diez hectáreas, y sobre otro tanto de lo cultivado, deberá solicitar la adjudicación respectiva por medio de un memorial de denuncia, dirigido al Gobernador del Departamento en que esté ubicado el terreno, o el Intendente Nacional, según el caso*”.

¹⁹⁷ Para lo cual debía dirigir un memorial de denuncia al Concejo Municipal del lugar en que se encontrara el inmueble, acompañado de declaraciones de tres testigos, con audiencia del personero municipal o, en su defecto, el alcalde, rendidas ante el juez del mismo municipio. Una vez recibida tal solicitud, se ordenaría la medición del predio por parte de un perito agrimensor, luego el Concejo Municipal procedería a la adjudicación provisional y al envío del expediente al Ministerio de Obras Públicas, que debería decidir sobre la adjudicación definitiva del bien (artículo 2). La adjudicación definitiva, sería objeto de anotación por parte de la Oficina de Registro del Circuito correspondiente (artículo 3).

¹⁹⁸ El Decreto reglamentario 1138 de 1905, señaló en sus artículos 1 y 2 que “*La Nación transmite el dominio de los terrenos baldíos, por adjudicación a cultivadores; por cesión a empresarios para fomento de obras de utilidad pública; a nuevas poblaciones y a poblaciones de las ya fundadas; a cambio de bonos o títulos de concesión, y a título de venta por dinero a particulares*”, que “*El derecho de propiedad de que trata el artículo 1 de la Ley 56 de este año, lo reconoce la Nación a los cultivadores, quienes deberán, sin embargo, obtener la tradición legal del dominio mediante la adjudicación definitiva y la entrega material decretadas, previa la respectiva tramitación*”.

¹⁹⁹ “**Artículo 1.** *La Nación transmite el dominio de los terrenos baldíos: // 1. Por adjudicaciones á cultivadores; // 2. Por cesión á empresarios para fomento de industrias ó de obras de utilidad pública; // 3. Para fundación de nuevas poblaciones y á poblaciones de las ya fundadas; // 4. A cambio de bonos territoriales ó títulos de concesión; y // 5. A título de venta por dinero*”.

²⁰⁰ El procedimiento aplicable para la adjudicación se encontraba previsto en los artículos 69 a 80.

²⁰¹ Sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos.

262. La Ley 85 de 1920 estableció, en su artículo 3, que *“La persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, (...), tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y trestantos mas, sin pasar en ningún caso de (...) hectáreas”*. A su turno, el artículo 9 de dicha ley modificó el inciso b) del artículo 67 del Código Fiscal, el cual quedó así: *“Si el ocupante tiene encerrado el terreno con cercas firmes y permanentes, adquiere derecho a la adjudicación gratuita de lo cercado, siempre que no pase de dos mil quinientas (2,500) hectáreas, y que conserve efectivamente ocupado el terreno con ganados, en la proporción que fije el Gobierno”*.

263. De manera similar a lo dispuesto en el artículo 65 la Ley 110 de 1912, el artículo 11 de la Ley 34 de 1936²⁰² señaló que *“En las adjudicaciones de baldíos decretadas a título de cultivador, lo que transfiere el dominio tanto sobre el sector cultivado como sobre el adyacente que determinen las leyes respectivas, es el hecho del cultivo reconocido en la respectiva providencia de adjudicación”*.

264. Por su parte, el Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, estableció en su artículo 2 que *“Las personas que exploten económicamente terrenos baldíos deben solicitar el respectivo título de adjudicación en la forma prevista por las leyes pertinentes, y el Ministerio de Agricultura y Comercio, (...) expedirá el título definitivo, si no hubiere inconveniente legal”*.

265. La Ley 135 de 1961 indicó, en forma expresa, que los baldíos podrían adquirirse únicamente mediante adjudicación realizada por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, a favor (i) de personas naturales que demostraran su ocupación previa (artículo 29²⁰³), (ii) de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, y (iii) de sociedades colectivas o limitadas, cuando la explotación de las tierras se haya llevado a efecto en virtud de un contrato, excluyendo la posibilidad de adquirir mediante ocupación previa el derecho para solicitar la adjudicación de tierras baldías (artículo 32).

266. En el artículo 119 de la Ley 4 de 1973²⁰⁴, el legislador dispuso que *“Todas las adjudicaciones de tierras que haga el Instituto se efectuarán*

²⁰² Disponible en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787926#ver_1787929

²⁰³ *“Artículo 29. A partir de la vigencia de la presente Ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta hectáreas (450 hs). El peticionario deberá demostrar que tiene bajo explotación las dos terceras partes al menos, de la superficie cuya adjudicación solicita (...)”*. Esta disposición fue objeto de modificación por el artículo 13 de la Ley 4 de 1973, en la que el texto quedó de la siguiente manera: *“A partir de la vigencia de la presente Ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación”*. No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley 30 de 1988 la norma recuperó su redacción original.

²⁰⁴ [Ley 4 de 1973 - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](http://www.funcionpublica.gov.co)

mediante Resolución que una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del Circuito respectivo, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad". Por su parte, el artículo 120 estableció que *"El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá adjudicar las tierras que adquiera o los baldíos que administra, a campesinos de escasos recursos, en propiedad individual o en comunidad. Sin perjuicio de lo establecido en el Capítulo 8o. de esta Ley. También podrá adjudicarlos a empresas comunitarias constituidas con arreglo a esta Ley (...)"*.

267. Con posterioridad, las disposiciones citadas de la Ley 135 de 1961 fueron modificadas por la Ley 30 de 1988, para autorizar la adjudicación a favor, además de las personas naturales, de las cooperativas o empresas comunitarias campesinas con el requisito de la ocupación previa, y a favor de las sociedades de cualquier índole, siempre que hubieran sido reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario (en los términos del inciso 2o. del artículo 33 de la Ley 9º. de 1983), o que se dedicaran a la explotación de cultivos agrícolas, de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva, las cuales podían solicitar la adjudicación en propiedad de tierras baldías, sin necesidad de ocupación previa, mediante la celebración con el INCORA de un contrato en el cual se comprometieran a explotarlas en las actividades económicas mencionadas, so pena de que en caso de incumplimiento el baldío *revertiría al dominio de la Nación*²⁰⁵.

268. De manera similar, en el artículo 49 bis, incorporado por el artículo 13 de la Ley 30 de 1988, se estableció la posibilidad de realizar adjudicaciones sin previa ocupación en favor de personas naturales, mediando una compensación remuneratoria y el compromiso de explotar económicamente, cuando menos, dos terceras partes del área adjudicada. En todo caso, con independencia de la modalidad por medio de la cual el INCORA realizara la entrega de baldíos en favor de personas naturales o jurídicas, la Ley 135 de 1961 y la Ley 30 de 1988 que la modificó, dieron claridad en el sentido de que la única posibilidad de adquirir la propiedad de bienes baldíos era mediante la adjudicación, también reconocida como objeto de registro en el artículo 2, numeral 1, del Decreto 1250 de 1970²⁰⁶ (Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos).

269. Como puede observarse, el régimen especial de baldíos ha establecido de manera uniforme y reiterada, en todos los períodos de la evolución legislativa, que el dominio de los baldíos sólo podía adquirirse mediante adjudicación por el Estado, la cual constituía título traslativo de dominio.

²⁰⁵ Dentro de los contratos de adjudicación suscritos con tales empresas, deberían establecerse, entre otras cosas *"el plazo dentro del cual deberá iniciarse la explotación, la compensación remuneratoria que se pagará a la Nación por la adjudicación del baldío, la cual se causará a partir del vencimiento de los 5 años siguientes a la adquisición de la propiedad, su forma de pago, y la superficie que deberá estar explotada al final de cada período anual"*.

²⁰⁶ *"Artículo 2º. Están sujetos a registro: // 1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario. (...)"*.

270. En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre con los inmuebles privados cuyo dominio puede adquirirse por prescripción, el dominio de los bienes baldíos históricamente se ha reservado a su adjudicación por parte de la autoridad administrativa competente.

271. Finalmente, la adjudicación no es un simple formalismo administrativo, sino que está llamada a cumplir una importantísima función como lo es la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos exigidos por el legislador para acceder al dominio de los bienes baldíos.

6.2.2.2. 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 se les reconoce una mera expectativa

272. La *ocupación* de tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano ha estado sometida a regulación especial y no ha sido reconocida -antes ni después de la Ley 160 de 1994-, como posesión en los términos del Código Civil.

273. A partir de dicha ley al ocupante sólo se le reconoce una expectativa, pues “*mientras el ocupante del terreno baldío no cumpla con la totalidad de los requisitos estatuidos por el legislador (...) no ha adquirido ningún derecho a la adjudicación*”²⁰⁷. Lo anterior por cuanto, con miras a materializar el mandato del artículo 64 Constitucional²⁰⁸, se busca la protección de los bienes baldíos como elemento fundamental del patrimonio público, de tal manera que las adjudicaciones deberán ser el resultado de los procedimientos que existen para el efecto, previo el cumplimiento estricto de los requisitos exigidos para su efectiva destinación²⁰⁹.

274. Cabe recordar, sin embargo, que la normatividad en materia de baldíos reconoció, antes de la Ley 160 de 1994, un tipo especial de *posesión* que podría denominarse *posesión agraria*, consistente en la explotación económica o la ocupación con cultivos o ganados y habitación, en las condiciones señaladas en la normatividad, que no daba lugar a la prescripción adquisitiva del dominio, excepto en el caso de la prescripción agraria prevista en el artículo 12 de la Ley 200 de 1936 para bienes de naturaleza privada, para cuya demostración no bastaba *probar la posesión de que trata el Código Civil, sino la determinada en el Artículo 1º de la mencionada Ley 200 de 1936, o sea la que se haya traducido en una explotación económica del suelo*, según lo precisó el artículo 46 del Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936.

²⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

²⁰⁸ Con base en el artículo 64 de la Constitución Política, la Corte ha reconocido el derecho al territorio que tiene la población campesina. Al respecto, se ha pronunciado esta Corporación en las sentencias T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017.

²⁰⁹ Así fue indicado, entre otras, en la Sentencia C-097 de 1996.

275. En efecto, la ocupación o *posesión* de tierras baldías -como se la denominó indistintamente- constituyó un modo especial de adquirir *derecho a su adjudicación* e, incluso, en algunos períodos y bajo ciertas condiciones, derecho de dominio. Sin embargo, la mencionada *posesión agraria*, se distinguió claramente de la posesión del derecho civil, entre otras razones, por el tipo de ocupación, los sujetos destinatarios del derecho, el tiempo mínimo de la ocupación y las obligaciones y limitaciones que se derivaban del derecho así adquirido.

276. Una primera diferencia radica en el hecho de que la *posesión agraria* sólo otorgaba derecho si recaía sobre bienes *inmuebles rurales* de propiedad de la Nación clasificados como baldíos o bienes fiscales adjudicables, al paso que la posesión del derecho civil se predica respecto de cualquier tipo de bienes de dominio privado.

277. La *posesión agraria* sólo otorgaba derecho a la adjudicación si consistía en explotación económica (en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936), ocupación con ganados²¹⁰ y/o *cultivos* y habitación, razón por la que no bastaba predicar cualquier tipo de tenencia con ánimo de señor y dueño²¹¹ ni, mucho menos, actos de cerramiento²¹², como, en efecto, lo precisó el inciso segundo del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 al disponer que “*El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos, prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios de ella*”.

278. Al igual que en la posesión del derecho civil, en la posesión agraria se exigía, antes del Decreto 902 de 2017, que esta haya sido previa, pero a diferencia de aquella, el derecho agrario no exigía, antes de la Ley 160 de 1994, un tiempo mínimo de ocupación, excepto en las Leyes 70 de 1866 y 106 de 1873, en las que se exigió prueba de *posesión por veinticinco años, continua, real y efectiva del terreno cultivado*.

279. Por su parte, en los artículos 2 y 3 de la Ley 61 de 1874 se hizo referencia a *plantaciones permanentes* y a *cercas firmes y permanentes*, y en el artículo 1 de las Leyes 47 de 1926 y 34 de 1936 se utilizó la expresión *cultivos permanentes*: “*Toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde se haya*

²¹⁰ Artículo 29 de la Ley 135 de 1961: “*la ocupación con ganados sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales de cuyas existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular*”.

²¹¹ Incluso cuando en el artículo 10 de la Ley 56 de 1905 se dispuso que “*La posesión de terrenos baldíos es la tenencia de éstos con ánimo de dueño, ya sea por sí mismo o en representación de terceros, en virtud de actos de dominio*”, se hizo la referencia a actos de dominio “*tales como sementeras, edificios y cultivos en general*”.

²¹² Resulta necesario recordar que la Ley 61 de 1874 había reconocido el cerramiento como hecho que daba derecho de propiedad sobre el área encerrada, en los siguientes términos: “*Art. 3. En el caso de que los pobladores de tierras baldías demarquen por sí mismos los terrenos en que se establezcan, encerrándolos con cercas firmes i permanentes, capaces de impedir el paso de bestias i ganados, cada colono adquirirá la propiedad de todo el terreno comprendido dentro de sus cercas*”.

establecido con casa de habitación y cultivos permanentes, como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar, o sementeras de trigo, papa, maíz, arroz, etc., (...)”. Si bien el legislador no definió lo que debía entenderse por cultivos permanentes, en el artículo 5 del Decreto Reglamentario 59 de 1938, por el cual se reglamentó la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras, se precisó que en terrenos destinados a la agricultura o la ganadería “*sólo hay explotación económica cuando las labores agrícolas o la ocupación con ganados, se realicen en forma estable y no de manera accidental o transitoria*”, y que se consideraban explotados económicamente los terrenos destinados habitualmente a trabajos agrícolas aun cuando se hubieran presentado interrupciones temporales en su aprovechamiento, si éstas obedecían a la necesidad de dejar descansar la tierra para obtener rendimientos adecuados o tuvieran por objeto establecer rotación de cultivos u otras formas de aprovechamiento.

280. Más recientemente, la Ley 160 de 1994 estableció en su artículo 58 que para efectos de lo establecido en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, se consideraba que había explotación económica cuando ésta se realizara de *manera regular y estable*, expresión que se concretó en el inciso segundo de dicha disposición al precisar que “*es regular y estable la explotación que al momento de la práctica de la Inspección Ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada, siendo de cargo del propietario la demostración de tales circunstancias*”.

281. El artículo 69 de la mencionada ley, por su parte, dispuso originalmente que, para tener derecho a la adjudicación, debía acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años, y que la ocupación anterior de persona distinta del peticionario no era transferible a terceros para tales efectos, requisito derogado por el Decreto 902 de 2017, a partir del cual no es exigible ocupación previa como supuesto para solicitar la titulación de baldíos, aunque dicha normatividad les reconoce a los ocupantes prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad.

282. El derecho que se adquiriría como consecuencia de la posesión agraria, en todo caso, desde 1882 ha estado sometido a límites en cuanto a la extensión máxima adjudicable, a diferencia de la prescripción adquisitiva por el hecho de la posesión del derecho civil, que no tiene límites en cuanto a su extensión. En efecto, con excepción de las primeras leyes sobre baldíos²¹³, a partir de la Ley 48 de 1882²¹⁴, el legislador ha establecido áreas máximas adjudicables, cuya extensión ha variado en las diferentes leyes expedidas²¹⁵, con la única

²¹³ Legislación anterior a la Ley 61 de 1874.

²¹⁴ “Art. 11. En ningún caso podrá adjudicarse á un mismo individuo o Compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas; ni a diversos individuos ó entidades, en extensión continua, una superficie mayor de cinco mil hectáreas, pues siempre deberán dejarse, entre una y otra porción, lotes alternados, por lo menos de igual extensión á los adjudicados, que la nación reserve exclusivamente para cultivadores. En todo caso, se exigirá también que el perímetro del área que haya de adjudicarse sea tal, que su mayor longitud sea próximamente igual a su mayor anchura”.

²¹⁵ 10 hectáreas en la Ley 71 de 1917; 2.500 hectáreas, y si la adjudicación se solicita para la agricultura, hasta 1.000 hectáreas, en la Ley 85 de 1920; 10 hectáreas en la Ley 47 de 1926; 25, 600, 800, 1.500 y hasta 2.500 hectáreas, según el

excepción de la Ley 97 de 1946, en cuyo artículo 9 dispuso que no se harían adjudicaciones de porciones menores de veinticinco (25) hectáreas, a no ser que la extensión de la zona baldía impidiera su ensanchamiento, y autorizó adjudicaciones hasta de cinco mil (5000) hectáreas en las regiones en las que prevalecieran sabanas de pastos naturales (artículo 11).

6.2.2.3. La adjudicación requiere el cumplimiento de las condiciones señaladas por el legislador, destinadas a garantizar los fines adscritos a los baldíos de la Nación. Períodos

283. Desde los orígenes de la República el legislador ha destinado los baldíos al cumplimiento de diversos fines de política pública y, en función de ellos, ha establecido condiciones para su asignación o adjudicación. En la regulación de tales condiciones es posible identificar diversos períodos de acuerdo con los fines que el constituyente o el legislador le han asignado a estos bienes públicos en distintos momentos de la historia.

284. Así, por ejemplo, a partir de la Ley 160 de 1994 si bien la adjudicación de los bienes baldíos dejó de ser reconocida como un derecho, se la sometió, en todo caso, al cumplimiento de un conjunto de condiciones, como ocurrió en todos los períodos de la evolución legislativa anterior, en relación con los beneficiarios, la explotación económica y la extensión máxima adjudicable, entre otros, señalados en dicha ley, algunos de los cuales han venido siendo modificados o adicionados por disposiciones posteriores, como el Decreto Ley 19 de 2012²¹⁶ en relación con familias desplazadas que se encuentren en el Registro Único de Víctimas; la Ley 1728 de 2014, por la cual se dictaron normas sobre distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos; el Decreto 902 de 2017, por el cual se adoptaron medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras; y la Ley 1900 de 2018, por medio de la cual se establecieron criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural y proyectos productivos, entre otras.

285. En la actualidad, la adquisición del dominio de bienes baldíos, de conformidad con el régimen vigente, sólo es posible si se cumplen las condiciones subjetivas y objetivas señaladas por el legislador con el objeto de garantizar la finalidad de fomentar la distribución equitativa y el acceso progresivo de la población campesina a la propiedad de la tierra, como enseguida se precisará.

6.2.2.3.1. Condiciones subjetivas. La población campesina principal destinataria de los baldíos. Enfoques diferenciales

caso, en la Ley 34 de 1936; 450 hectáreas en la Ley 135 de 1961; y en Unidades Agrícolas Familiares -UAF-, a partir de la Ley 160 de 1994.

²¹⁶ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

286. Antes de la Ley 135 de 1961 el legislador destinó los baldíos a quienes los adquirieran a título de compra o a quienes los ocuparan con cultivos o ganados y casa de habitación, o con cualquier otra forma de explotación económica, sin que señalara destinatarios específicos o poblaciones beneficiarias de dichos bienes. En efecto, entre 1821 y 1870 los baldíos se destinaron principalmente a la venta para financiar el funcionamiento del Estado y pagar la deuda pública, y entre 1870 y 1961 los baldíos se destinaron principalmente a promover la ampliación de la producción agropecuaria²¹⁷.

287. En este segundo período, el legislador reconoció el derecho a la adjudicación de los baldíos a favor de quienes los colonizaran o los explotaran económicamente con cultivos o ganados y casa de habitación, razón por la que invariablemente utilizó los vocablos colonos²¹⁸, pobladores, cultivadores²¹⁹ o, en general, personas que, como colonos o cultivadores, se establecieron en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes²²⁰, siendo del caso entender que se refería a personas naturales²²¹ aunque en algunas disposiciones reconoció expresamente el derecho de las compañías²²², personas jurídicas o empresas de sementeras²²³, cooperativas o empresas comunitarias campesinas²²⁴, etc., siendo posible identificar períodos en los que sólo se reconoció derecho a la adjudicación a favor de personas naturales y otros en los que también se admitió su adjudicación a determinadas personas jurídicas.

288. Como se puso de presente en apartados anteriores, a partir de la Ley 135 de 1961 el legislador dio un giro en cuanto al destino de las tierras baldías y empezó a reconocer la necesidad de garantizar a la población rural el acceso a la propiedad de la tierra que trabaja y explota directamente. Esta ley, como se sabe, fue la primera que se expidió con el propósito explícito de regular la *reforma social agraria*, razón por la que, en su artículo 1º, luego de señalar que se inspiraba en la *necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad*, dispuso que la misma tendría por objeto, entre otros, “*Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; (...) y dotar de tierra a*

²¹⁷ En este período el legislador incluso llegó a promover la inmigración europea a efectos de que se establecieran en la Sierra Nevada de Santa Marta, como aparece en el artículo 9 de la Ley 61 de 1874, en el cual se autorizó al gobierno para apoyar económicamente a las primeras cien familias de inmigrantes europeos que acometieran la colonización de aquel territorio.

²¹⁸ Ley 61 de 1874.

²¹⁹ Ley 48 de 1882.

²²⁰ Ley 85 de 1920.

²²¹ Ley 135 de 1961, artículo 29. Esta disposición fue modificada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1973 para volver a la referencia de las personas naturales como destinatarias de los baldíos, y posteriormente por la Ley 30 de 1988 (art. 10) para incluir a las cooperativas o empresas comunitarias campesinas.

²²² Ley 48 de 1882, artículo 11, en la que se dispuso que en ningún caso podrá adjudicarse a un mismo individuo o compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas.

²²³ Ley 85 de 1920, artículos 1 y 3, en los que se hizo referencia explícita a las personas jurídicas y a las empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc. Ley 30 de 1988, artículo 13.

²²⁴ Ley 30 de 1988, artículo 10.

los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal". No obstante, en el artículo 29 se dispuso en forma genérica que, a partir de su vigencia, con las excepciones contempladas en ella, no podían "*hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta, hectáreas (450 hs.)*".

289. Posteriormente, en la Ley 4 de 1973²²⁵ se dispuso que el INCORA podría adjudicar las tierras que adquiriera o los baldíos que administraba, *a campesinos de escasos recursos*, en propiedad individual o en comunidad.

290. En vigencia de la Constitución de 1991, la jurisprudencia constitucional ha considerado a la población campesina como sujeto de especial protección constitucional, en atención a las particulares condiciones de vulnerabilidad y discriminación que la han afectado históricamente.

291. A su vez, teniendo en cuenta la estrecha relación de esta población con la tierra, la jurisprudencia también ha reconocido en el *campo* un bien jurídico de especial protección constitucional²²⁶. Por tanto, resulta necesario establecer una serie de herramientas jurídicas (*corpus iuris*) orientadas a garantizar los derechos de acceso a la tierra; a la alimentación; al mínimo vital; al trabajo; a la participación y a escoger profesión u oficio; así como al libre desarrollo de la personalidad.

292. Lo anterior encuentra sustento constitucional en los artículos 64, 65 y 66 superiores, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra -en forma individual o asociativa-, y a otros servicios como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito. Ello implica darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo²²⁷.

293. Adicionalmente, la Corte ha reconocido que es la propia Constitución Política la que otorga a la población campesina un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad, que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el fomento al sector agrícola trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos. De manera que, se ha reconocido, como deber del Estado, adelantar acciones especiales en múltiples aspectos: (i) promoviendo el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y proveyendo distintos tipos de herramientas para asegurar que esa población viva en condiciones dignas; (ii) facilitando el acceso al crédito de los

²²⁵ Mediante el artículo 38 de esta ley se incorporó como artículo nuevo el artículo 120 a la Ley 135 de 1961 con esta redacción.

²²⁶ Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-006 de 2002, C-1006 de 2005, C-623 de 2015, C-077 de 2017.

²²⁷ Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2018.

trabajadores agrarios; (iii) procurando el acceso a la educación de los niños que viven en el campo con el fin de superar la brecha rural-urbana que existe en materia educativa; para ello es preciso derribar las barreras que la limitada disponibilidad de recursos humanos y físicos, la distancia entre las residencias de los alumnos y los establecimientos educativos, los costos económicos que involucra dicho traslado y la inseguridad, suponen para la eficiente prestación del servicio educativo en zonas rurales; (iv) promoviendo los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; (v) incentivando el correcto funcionamiento del sistema de salud; y (vi) facilitando a los habitantes del campo desde el derecho agrario, la adquisición de la tierra e impidiendo que éstos sean desalojados de manera arbitraria²²⁸.

294. Por ejemplo, el acceso a la propiedad de la tierra también permite garantizar el derecho al trabajo en tanto promueve la producción de alimentos (art. 65). Con ello, además de respetar ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida, el derecho al acceso a la tierra incluye la adopción de medidas para facilitar, también, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar esa forma de vida campesina amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la dignidad humana. La producción agrícola es, pues, un fin decisivo para la satisfacción del derecho a la alimentación de cada persona.

295. Así mismo, el acceso a la tierra permite también garantizar el derecho a la vivienda digna a través de la cual se realice el proyecto de vida del campesino. Al respecto, en la Observación General Nro. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), citado por la jurisprudencia constitucional como criterio doctrinario relevante, se hizo referencia a la “*vivienda adecuada*”, en función de siete elementos que por su definición, además, representan un importante parámetro de protección de la propiedad rural en beneficio de los campesinos: (i) la seguridad jurídica de la tenencia, (ii) la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, (iii) el principio de gastos soportables, (iv) la habitabilidad, (v) la asequibilidad, (vi) el lugar y (vii) la adecuación cultural. Dicho criterio, a su vez, resulta concordante con lo dispuesto en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con base en el cual, “[T]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”; y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que reconoce el derecho de toda persona a “*un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido*

²²⁸ Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-615 de 1996; C-006 de 2002; C-1006 de 2005; C-021 de 1994; C-1067 de 2002; C-180 de 2005; C-623 de 2015; T-743 de 2015; T-690 de 2012; T-743 de 2013; T-385 de 1994; T-440 de 2013; T-253 de 1994; C-644 de 2012; SU-235 de 2016.

y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...).”

296. Por consiguiente, la Corte ha concluido que el deber de promover el acceso a la tierra también comprende otras políticas que acompañan la materialización de este derecho. En sentencia C-595 de 1995, indicó que: *“Si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad”*.

297. Ahora bien, los enfoques diferenciales son una perspectiva de análisis en atención a las condiciones particulares de un grupo poblacional determinado con características particulares relativas. Algunos de los enfoques atienden al sexo, género, edad, etnia, raza, condición económica, entre otros²²⁹, que parten del reconocimiento de una situación histórica de vulnerabilidad y discriminación. Dichas características no son excluyentes entre sí, sino que en ocasiones pueden superponerse, constituyendo una situación de mayor vulnerabilidad que debe ser abordada desde un enfoque diferencial interseccional. Inclusive, al interior de los grupos poblacionales es posible encontrar importantes diferencias que dificultan que puedan tratarse de manera homogénea. También es posible encontrar conflictos entre poblaciones pertenecientes a diferentes grupos poblacionales; en consecuencia, el análisis del acceso a tierras requiere un detenido tratamiento diferencial. Así lo ha reconocido la Corte:

“El concepto de 'interseccionalidad' constituye un paradigma de análisis y una herramienta para la justicia racial y de género que propone examinar las situaciones en las que convergen distintos tipos de discriminación, generando una intersección o superposición de identidades y, con ello, muy diversas maneras de experimentar la vivencia de la discriminación. De acuerdo con este enfoque, que encuentra su origen en el análisis de las formas diferenciadas de discriminación que padecen las mujeres de raza negra, la pertenencia de un sujeto a más de un grupo históricamente marginalizado no ha de entenderse simplemente desde un punto de vista incremental, como una suma que incrementa la carga de desigualdad que pesa sobre una persona, sino como una situación que produce experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos, las cuales han de ser analizadas desde un punto de vista cualitativo”²³⁰.

298. El enfoque diferencial no solamente permite poner de presente las desigualdades estructurales, sino que además genera, para las autoridades judiciales y administrativas, el deber de adoptar medidas encaminadas a

²²⁹ Ver, Corte Constitucional, Sentencias SU-599 de 2019; T-141 de 2015; C-300 de 2021; C-062 de 2021.

²³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-141 de 2015. Igualmente, la Corte en sentencia C-062 de 2021, al analizar la constitucionalidad de una disposición calificada de ser contraria al cuidado e integridad del espacio público, consideró que *“la carencia de infraestructura sanitaria afecta de manera más intensa de determinados grupos de personas habitantes de calle, como sucede con las mujeres, los menores de edad, las personas en situación en discapacidad o las minorías de identidad sexual diversas”*.

enfrentar tal discriminación²³¹, sin que se vea afectado el principio de igualdad, ni se configure un tratamiento desproporcionado, pues lo que pretenden es superar las inequidades hondamente arraigadas.

6.2.2.3.1.1. Enfoque de género

299. En particular, la Corte Constitucional ha reconocido la necesidad de superar la inequidad de oportunidades por razón de género²³²: de un lado, el impacto desproporcional del conflicto armado en las mujeres²³³; de otro, la discriminación histórica que las mujeres han sufrido para acceder a la propiedad²³⁴. En efecto, la formalización de la propiedad y de los recursos productivos se construyeron sobre la idea de que el trabajo se encontraba a cargo de los hombres campesinos.

300. Ante esta situación, la Ley 160 de 1994 incluyó un reconocimiento a las mujeres campesinas jefes de hogar²³⁵ e indígenas²³⁶, y especialmente, aquellas que se encontraran en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez²³⁷, e indicó que el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, a través de sus subsistemas, debían considerar las necesidades e intereses específicos de las mujeres campesinas²³⁸. Así mismo, se incluyó la titulación conjunta a la pareja²³⁹. Por su parte, el artículo 40 de esta Ley prioriza la adjudicación a favor de las campesinas jefes de hogar. Así, cuando la autoridad de tierras deba volver a adjudicar una parcela, la transferencia del dominio se hará en favor de los campesinos que reúnan las condiciones señaladas por la Junta Directiva, en la forma y modalidades establecidas para la adquisición con crédito y subsidio, *priorizando a las mujeres*. A pesar de lo anterior, en términos generales, las mujeres, especialmente las desplazadas, encuentran más obstáculos para hacer efectiva la restitución de la tierra.

301. A su turno, la Ley 731 de 2002 se profirió con el objeto de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a generar equidad entre el

²³¹ Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-253A de 2012.

²³² Algunas sentencias representativas en las que la Corte Constitucional aplicó el enfoque de género en diversos escenarios están disponibles en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/equidaddegenero.php?cuadro=1>

²³³ En el Auto 092 de 2008, la Corte analizó el impacto diferenciado y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres, y evidenció los riesgos de género y cargas extraordinarias para las mujeres en el marco del conflicto armado.

²³⁴ La política pública para las mujeres rurales ha estado contemplada, además, en el CONPES 2109 de 1984 que consagró la política sobre el papel de la mujer campesina en el desarrollo agropecuario; el CONPES 023 de 1993 que consagró la política para el desarrollo de la mujer rural, y el CONPES 161 de 2013, que aborda el tema de la equidad de género para las mujeres.

²³⁵ Artículo 1° de la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

²³⁶ Así, el numeral 8° del artículo 1° de la Ley 160 de 1994 establece el objetivo de que la ley garantice “a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina”.

²³⁷ En materia de acceso a subsidios directos para la adquisición de tierras, ver los artículos 12-7, 23 y 24.

²³⁸ Artículo 4°. Ley 160 de 1994.

²³⁹ Ibid. Artículos 24, 27 y 70.

hombre y la mujer rural²⁴⁰. Dispuso, así mismo, que podrían ser beneficiarias de la titulación de predios de reforma agraria las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales que reúnan los demás requisitos exigidos por la ley, y que se garantizaría el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de aquellas que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez. Adicionalmente definió a la mujer rural como “*toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada*”²⁴¹.

302. En esta ley, se adopta una perspectiva más amplia de la ruralidad que reconoce la relación interdependiente entre lo rural y lo urbano, y que se caracteriza por los vínculos entre la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo, así como por otras actividades multisectoriales. Además de propender por la eliminación de los obstáculos²⁴², se establecen formas de participación de las mujeres rurales en los fondos de financiamiento, se crea el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) y se incluye la titulación de predios de reforma agraria en favor de las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales²⁴³.

303. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 consagró de manera expresa el enfoque diferencial en la aplicación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral²⁴⁴. Este enfoque de género se tradujo en la priorización de las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución, y en los beneficios crediticios consagrados en la Ley 731 de 2002²⁴⁵.

304. El Decreto 902 de 2017 priorizó a las mujeres rurales mediante la titulación conjunta para cónyuges o compañeros permanentes (artículo 25) y la Resolución 740 de 2017²⁴⁶ estableció que para las mujeres aspirantes al módulo de Acceso a Tierras del Registro de Sujetos de Ordenamiento se duplicará la puntuación en el proceso de asignación (artículo 45.3) y se triplicará para todas sus integrantes si la organización es compuesta por solo

²⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018.

²⁴¹ Artículo 2 de la Ley 731 de 2002.

²⁴² “*Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos*” Ibid. Artículo 5.

²⁴³ Ibid. Artículo 24.

²⁴⁴ Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

²⁴⁵ En cumplimiento del artículo 34 de la Ley 731 de 2002 se expidió el Decreto 2145 de 2017 por el cual se adopta el Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales y se crea el Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan que tiene por objeto colaborar con el cumplimiento de los objetivos del Plan, como: coordinar, armonizar, impulsar la ejecución, y adoptar las modificaciones y ajustes que fueren necesarios al Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales, por parte de las entidades miembros del mismo, acorde a sus competencias, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

²⁴⁶ Por la cual se expide el reglamento operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. Agencia Nacional de Tierras, 13 de junio de 2017.

mujeres (artículo 45.3). Más recientemente, y con el objeto, entre otros, de promover la equidad en el acceso de la mujer a la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, se expidió la Ley 1900 de 2018²⁴⁷ mediante la cual se dispuso que se priorizará a las pobladoras rurales para el acceso a la tierra, formalización, adjudicación de baldíos nacionales y asignación de recursos para proyectos productivos, mediante la asignación del doble de puntuación para cada variable de clasificación a aquellos hogares rurales cuya jefatura resida en cabeza de una mujer campesina, de acuerdo con la metodología que para el efecto disponga la autoridad competente (art. 2). Y mediante el artículo 3 de dicha ley adicionó el artículo 65A a la Ley 160 de 1994, en el que se estableció que “*el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, a través de los instrumentos de política sectorial, aplicarán el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales*”, para lo cual, en la adjudicación de las tierras baldías nacionales, será obligatoria la priorización de las pobladoras rurales para el acceso a la tierra, “*con el fin de garantizar un mayor acceso de las mujeres campesinas cabeza de hogar, siempre y cuando se encuentren vinculadas a actividades agropecuarias y rurales*”.

305. Con el fin de que los esfuerzos que se han realizado en los últimos años para disminuir las brechas de género se traduzcan en un verdadero impacto en la vida de las mujeres rurales, la Corte encuentra necesario que, sin perjuicio de que se adopten otros planes, programas y proyectos, se haga un seguimiento detallado al cumplimiento de los objetivos contenidos en el CONPES 4080 mediante el cual se diseñó la política pública de equidad de género para las mujeres. En dicho documento de política se diagnosticó que

“Existen importantes brechas en el acceso y uso de la tierra, situación que restringe la opción de las mujeres de participar y obtener beneficios derivados de este activo en términos del uso productivo, así como medio de generación de ingresos por venta o arriendo y como soporte para acceder al crédito (FAO, 2010). De acuerdo con la información del MADR, con datos de la Agencia Nacional de Tierras (MADR, 2020), en 2018 por cada cinco beneficiarios de titulación había dos mujeres. Se resalta, sin embargo, el incremento en la formalización de predios privados que pasaron de 523 en 2017 a 1.225 en 2018, y de títulos que otorgan acceso a tierras adjudicados a mujeres, que pasaron de 3.228 a 14.949 de acuerdo con el sistema Sinergia del DNP. (...) El menor acceso y uso de la tierra y los activos productivos se relaciona con situaciones de discriminación. Por ejemplo, estereotipos que asocian a las mujeres con el ámbito reproductivo y a los hombres con el trabajo productivo de la tierra, mayor dificultad de las mujeres en el acceso a la justicia y a los marcos normativos relacionados con la propiedad de la tierra, menor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión relacionados con la gobernanza de la tierra (FAO & Colnodo, 2020)”.

306. En consecuencia, se adoptó un plan de acción que presenta, para cada eje, acciones orientadas a promover la participación de las mujeres rurales en el desarrollo social, político y económico del país. Al efecto, y con el fin de mejorar las condiciones de vida y las oportunidades económicas de las

²⁴⁷ [Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_1900_2018\] \(secretariassenado.gov.co\)](#)

mujeres rurales como agentes de transformación y desarrollo social y productivo estableció, entre otras, las siguientes metas:

- Con el objetivo de disminuir la brecha de acceso a tierras, la Agencia Nacional de Tierras entre 2022 y 2030, adelantará programas de regularización para beneficio de mujeres rurales, logrando que al menos el 49 % de los participantes de estos programas sean mujeres.
- En esta misma línea la Agencia Nacional de Tierras, de 2022 a 2030, promoverá la participación de las mujeres rurales en los procesos de acceso y formalización de tierras, con el fin de promover la gobernanza de la tierra para las mujeres rurales.
- Con el objetivo de fortalecer los procesos productivos de las mujeres y su capacidad de generación de ingresos a través de estos, entre 2022 y 2030, la Agencia de Desarrollo Rural brindará servicios de fomento y fortalecimiento asociativo a mujeres productoras rurales, logrando que al menos el 30 % de los productores rurales priorizados para el servicio de fomento asociativo sean mujeres.
- Por otra parte, entre 2022 y 2025, la Agencia de Desarrollo Rural beneficiará a 45.788 mujeres rurales mediante la intervención de las organizaciones de pequeños y medianos productores con el modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización, con el fin de ampliar las posibilidades de mercado de sus productos.
- Entre 2022 y 2030, la Agencia de Desarrollo Rural apoyará a 28.881 mujeres rurales con la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), logrando apoyar a más mujeres a través de la cofinanciación de los proyectos productivos, con el fin de mejorar sus condiciones de vida y productividad. Para apoyar los proyectos de las mujeres rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2022 y 2030, operará e implementará el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur). Esto se realizará implementando las líneas de cofinanciación del fondo y a través de una evaluación de medio término en la que se medirán sus avances.
- Con el fin de fomentar la generación de ingresos de mujeres rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2022 y 2030 establecerá puntajes adicionales para las mujeres rurales en los mecanismos de intervención vinculados a la generación de ingresos en el Sector de Agricultura y Desarrollo Rural. Al menos el 75 % de los mecanismos deberán contar con estos puntajes. En cuanto a la inclusión financiera, y para mejorar el acceso al crédito e instrumentos financieros, entre 2022 y 2030, el Banco Agrario incrementará el número de operaciones de créditos para el desarrollo de proyectos agropecuarios a

mujeres rurales, alcanzando al menos dos millones de operaciones de crédito dirigidas a mujeres rurales y microempresarias.

- En esta misma vía y con el objetivo de impulsar las opciones de crédito para las mujeres rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con Finagro y el Banco Agrario, entre 2022 y 2030, incrementarán el número de operaciones de crédito con tasas subsidiadas para mujeres rurales a través de Líneas Especiales de Crédito -LEC, logrando que haya una participación en operaciones de crédito con tasa subsidiada LEC para mujeres rurales de 44 %.

307. En consecuencia, resulta indispensable que las recomendaciones contenidas en la mencionada política pública se traduzcan en herramientas que garanticen su ejecución siempre en coordinación con el Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales o quien haga sus veces.

6.2.2.3.1.2. Enfoque étnico

308. El carácter pluricultural de la Constitución Política de 1991 abrió las puertas para la inclusión legal de comunidades históricamente discriminadas como las indígenas y las negritudes, reconociendo -de manera expresa- la especial relevancia que comporta la identificación de la diversidad étnica y el carácter democrático, participativo y pluralista en los que se funda el Estado. Lo anterior implica admitir y proteger las diversas expresiones étnicas que tienen lugar en el país, lo que, a su vez, genera la obligación de adoptar medidas eficaces para garantizar la pervivencia de las comunidades culturalmente diferenciadas²⁴⁸.

309. Así, la Constitución de 1991 creó un marco normativo que entiende que a Colombia la integran múltiples grupos humanos con características disímiles y, además, que defiende y protege esas diversas expresiones étnicas que tienen lugar en el país. En consecuencia, ese mandato le impone al Estado la obligación de adoptar medidas eficaces para garantizar la pervivencia y preservación de esas comunidades culturalmente diferenciadas “(...) *a través de la implementación de herramientas jurídicas que garanticen su identidad como minoría étnica y cultural, organizadas y reguladas mediante sus prácticas tradicionales*”²⁴⁹.

²⁴⁸ Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-392 de 1994: “no sería aventurado afirmar que el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población indígena guarda armonía con los diferentes preceptos de la Constitución Nacional relativos a la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales que la conforman, si se considera que las comunidades indígenas constituyen igualmente un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando normalmente la población indígena habitualmente ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante que son del patrimonio natural y cultural de la Nación. De esta manera, la población indígena y el entorno natural se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado.” Sobre el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural también pueden consultarse las sentencias T-349 de 1996, SU-510 de 1998, T-188 de 1993, T-496 de 1996, T-039 de 1997, SU-510 de 1998.

²⁴⁹ Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2009.

310. En el texto constitucional, los pueblos indígenas -a diferencia de otros grupos poblacionales- cuentan con una protección *explícita* de sus derechos en los artículos 286, 329 y 330 superiores, lo que implica una autonomía para autogobernarse. Sin embargo, esto no se traduce en una infraprotección de los otros grupos que encuentran protección en el artículo 7 constitucional²⁵⁰.

311. Con el Convenio 169 de la OIT, se estableció una obligación de protección reforzada de respeto por el carácter colectivo de los territorios de estos pueblos. El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas comprende las siguientes subreglas: (i) el derecho fundamental a constituir resguardos; (ii) la protección contra actos de terceros; y (iii) la garantía a la integridad étnica y la supervivencia de los pueblos indígenas²⁵¹, derecho reconocido como fundamental por esta Corporación desde 1993²⁵². Esta conclusión se desprende no sólo por la necesidad para la supervivencia de los pueblos indígenas y raizales, sino también *“porque él hace parte de las cosmogonías amerindias y es substrato material necesario para el desarrollo de sus formas culturales características”*²⁵³.

312. A su vez, la protección de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas encuentra un arraigado sustento en los artículos 329 y 330 de la Constitución. El primero establece que la delimitación de las entidades territoriales indígenas se realizará con la participación de sus autoridades tradicionales y que *“los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable”*; mientras que el segundo prevé que los territorios indígenas estarán gobernados por autoridades indígenas conformadas según los usos y costumbres de sus comunidades, para lo cual se les otorga como funciones, entre otras, *“la preservación de los recursos naturales”* y la de *“velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios”*.

313. No obstante, el desarrollo legislativo de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas es anterior a la Constitución de 1991²⁵⁴. En la Ley 135 de 1961 se reconoció a las comunidades indígenas, y condicionó la adjudicación de baldíos en zonas ocupadas por indígenas, al concepto previo y favorable de la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno para adelantar reestructuraciones internas, reagrupar la población de los resguardos y eventualmente ampliarlos a través de la adquisición de tierras aledañas. También estableció la posibilidad de crear reservas con destinación específica.

314. Ya en la Ley 160 de 1994 se reconoció la protección reforzada de la propiedad indígena al atribuir a la autoridad de tierras, las funciones de estudiar las necesidades de acceso a tierras de las comunidades indígenas y

²⁵⁰ Art. 7: *“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”*.

²⁵¹ Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013.

²⁵² Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 1993.

²⁵³ Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998.

²⁵⁴ Un recuento más detallado se encuentra en las sentencias T-188 de 1993 y T-387 de 2013.

constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos. Estableció, además, que los terrenos baldíos determinados por la autoridad de tierras con el carácter de reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991²⁵⁵. El Decreto 2164 de 1995²⁵⁶ que reglamentó la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas, definió las reservas indígenas así: *“Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el INCORA a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el [Artículo 63 de la Constitución Política] y la [Ley 21 de 1991]”*²⁵⁷.

315. Con base en lo anterior, concluyó esta Corporación que *“las reservas se caracterizan por: (a) la asignación de un terreno baldío por parte de una entidad estatal, (b) para que sea usado excluyendo a terceros. (c) como lo indican la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995 las reservas se encuentran protegidas y son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*²⁵⁸.

316. Pese a lo anterior, la Corte ha advertido que los indígenas ven amenazados sus derechos no solo de acceso a la tierra, sino de su propia supervivencia, en el desarrollo del conflicto armado a causa de *“(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas”*²⁵⁹.

317. El Decreto Ley 4633 de 2011²⁶⁰ reconoció el derecho fundamental de las comunidades indígenas al territorio, en el marco de la restitución de tierras, así: *“El carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los derechos sobre las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo deberá orientar el proceso de restitución, devolución y retorno de los sujetos colectivos e individuales afectados. El goce efectivo del derecho colectivo de los pueblos indígenas sobre su territorio, en tanto la estrecha relación que estos mantienen con el mismo, garantiza su pervivencia física y cultural, la cual debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus*

²⁵⁵ Art. 85.5.

²⁵⁶ Compilado en el Decreto 1071 de 2015.

²⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013.

²⁵⁸ Ibidem.

²⁵⁹ Corte Constitucional, Auto 004 de 2008. En dicho auto también se advirtió que *“no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado”*, en concordancia con la sentencia T-025 de 2004.

²⁶⁰ Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

culturas, su vida espiritual, su integridad y el desarrollo autónomo de sus planes de vida”²⁶¹. A su vez, en el artículo 11 del precitado Decreto, se estableció la protección del territorio de los pueblos indígenas, de conformidad con los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 63 superior. Para garantizar el objetivo del Decreto, se establecieron como tierras susceptibles de restitución, y por tanto no podrían ser objeto de titulación, adjudicación, compra o restitución en favor de personas ajenas a las comunidades indígenas, las siguientes: los resguardos indígenas constituidos o ampliados; las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de resguardos indígenas; las tierras de los resguardos de origen colonial y las tierras de ocupación ancestral e histórica que los pueblos y comunidades indígenas ocupaban el 31 de diciembre de 1990; las tierras comunales de grupos étnicos; las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de resguardos indígenas por decisión en firme, judicial o administrativa nacional o internacional; las tierras adquiridas por la autoridad de tierras en beneficio de comunidades indígenas de las que es titular el Fondo Nacional Agrario; y, las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades indígenas que deben ser tituladas en calidad de constitución o ampliación de resguardos²⁶².

318. Dada la continuidad del conflicto, y los riesgos que sufren las comunidades indígenas, el AFP contempló igualmente, el enfoque territorial en la Reforma Rural Integral, a través de los PDET. En estos casos, se previó el mecanismo de consulta previa para su incorporación²⁶³.

319. Por su parte, las comunidades afrodescendientes han tenido que soportar, históricamente, la marginalidad y segregación, lo que justifica la aplicación de un enfoque diferencial y conlleva derechos propios y particulares para las comunidades negras como sujetos colectivos²⁶⁴. Al efecto, encontraron reconocimiento constitucional en el artículo 55 transitorio²⁶⁵, que ordenó el desarrollo legislativo de los derechos de las comunidades negras de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, y que dio lugar posteriormente a la Ley 70 de 1993, mediante la cual se reconoció el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras

²⁶¹ Artículo 9.

²⁶² Artículo 141.

²⁶³ El enfoque territorial no se limita al punto 1 del Acuerdo, sino que está presente a lo largo del mismo. Particularmente, en el punto 4 referido a la “*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*”, se establece el deber de respetar el uso ancestral de la coca en las comunidades indígenas, e implementar el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) en atención al enfoque étnico.

²⁶⁴ Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-169 de 2001, T-422 de 1996, T-052 de 2017, T-955 de 2003, T-414 de 2015.

²⁶⁵ Artículo 55: “*Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. /En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. /La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. /La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social*”.

que ocupaban el territorio de acuerdo con sus prácticas tradicionales de subsistencia. Por su parte, el Decreto 1745 de 1995²⁶⁶ adoptó el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras y atribuyó al entonces INCORA la titulación colectiva de las tierras baldías a comunidades negras²⁶⁷. Para ello, se entendieron áreas adjudicables las ocupadas por la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993, con especial consideración a la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas²⁶⁸. En cambio, se entendió que eran áreas inadjudicables las siguientes²⁶⁹: los bienes de uso público; las áreas urbanas de los municipios; las tierras de resguardos indígenas; el subsuelo; los predios de propiedad privada; las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional; las áreas del sistema de parques nacionales; los baldíos que hubieren sido destinados por entidades públicas para adelantar planes significativos para el desarrollo, los baldíos que constituyan reserva territorial del Estado; los baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat; y, las reservas indígenas y los territorios tradicionales utilizados por pueblos indígenas, nómadas y seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura que se hallaren ubicados en zona de reserva forestal a la fecha de vigencia de la ley 160 de 1994.

320. Mediante el Decreto Ley 4633 de 2011²⁷⁰, se reconoció el derecho fundamental al territorio de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras²⁷¹ así como el “*carácter constitucional inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras de las comunidades*”²⁷². Para dar cumplimiento a la restitución de que trata el decreto, se establecieron, como tierras que podrían ser objeto de titulación, adjudicación, compra o restitución en beneficio únicamente de personas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras las siguientes: las tierras de las comunidades; las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de tierras de comunidades; las tierras de ocupación histórica o ancestral que las comunidades conservaban, colectiva o individualmente al 31 de diciembre de 1990; las tierras comunales de grupos étnicos; las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de tierras de comunidades por decisión judicial o administrativa nacional o internacional en firme; las tierras adquiridas por la autoridad agraria en beneficio de comunidades de las que es titular el Fondo Nacional Agrario; y, las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios de las comunidades, por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades.

²⁶⁶ Compilado en el Decreto 1066 de 2015.

²⁶⁷ Artículo 17.

²⁶⁸ Artículo 18.

²⁶⁹ Artículo 19.

²⁷⁰ Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

²⁷¹ Artículo 40.

²⁷² Ibidem.

321. En suma, para las comunidades indígenas y afrodescendientes, el acceso a la tierra trasciende al mero hecho de habitar en un espacio, e implica la construcción de una propia identidad, tanto en lo individual como en lo colectivo. Este enfoque no puede desconocerse a la hora de definir las políticas de acceso a la propiedad de la tierra, la cual a su vez adquiere un mayor valor en tanto es resignificada por la comunidad. Por tanto, la superación de las inequidades estructurales debe permitir una verdadera transformación en términos de equidad social en clave del acceso a la tierra.

6.2.2.3.1.3. Enfoque socioeconómico

322. El artículo 24 de la Ley 160 de 1994 -antes de su derogatoria por el Decreto Ley 902 de 2017- incorporó el concepto de *familia pobre* al establecer que “*serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos*”.

323. Posteriormente el legislador dispuso la adjudicación de los terrenos baldíos de manera exclusiva para la población campesina pobre en la Ley 1728 de 2014 “*por la cual se dictan normas sobre distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones*”²⁷³, con el propósito de “*aprovechar las potencialidades del campo, alcanzar un modelo socioeconómico sin exclusiones basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social*”²⁷⁴. En la exposición de motivos se indicó que el proyecto de ley reconocía la vocación agropecuaria de Colombia, comparándola con las economías de América Latina. Adicionalmente, estimó que, durante un periodo de 17 años, solo en 4 años el PIB agropecuario superó el nacional. Lo anterior, debido a la restrictiva y deficiente asignación de tierras y a la dificultad de acceder a ellas²⁷⁵. También señaló que la población que se vería beneficiada serían los campesinos que se encontraban en zonas limitadas para titulación y que no tenían acceso a crédito ni subsidios de ninguna forma por parte del Estado.

324. El Decreto 902 de 2017 abandona el término *familia pobre* que traía la Ley 160 de 1994 y, en su lugar, se refiere a campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y asociaciones, con *vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente*, así como a personas y comunidades que participan en programas de asentamiento y reasentamiento para proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria; las cuales

²⁷³ El proyecto inicialmente presentado en el Senado reprodujo íntegramente el artículo 156 de la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, misma que fue declarada inexecutable mediante sentencia C-175 de 2009 por no haberse efectuado la consulta previa.

²⁷⁴ Ver, exposición de motivos Gaceta No 548 del 29 de julio de 2011.

²⁷⁵ Ibid.

adicionalmente deberán cumplir con los siguientes requisitos: (i) no poseer un patrimonio neto que supere 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras; (ii) no ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo; (iii) no haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF; (iv) no ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena; y (v) no haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En todo caso, para poder ser registrados en el RESO²⁷⁶ a título gratuito, deberá comprobarse que la persona no tiene capacidad de pago²⁷⁷. A su vez, el artículo 14 de la norma mencionada trae los criterios para la asignación de puntos para el RESO, siendo el primero “*las condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar*”. Si bien el ingreso al RESO no consolida una situación jurídica, ni otorga derechos o expectativas distintas de la propia inscripción²⁷⁸, sí constituye una herramienta para identificar los beneficiarios del Fondo de Tierras para la RRI, y así poder garantizar un progresivo acceso a tierras.

6.2.2.3.2. Condiciones objetivas

6.2.2.3.2.1. Ocupación previa

325. La *ocupación previa* de los baldíos no constituye actualmente, a partir del Decreto 902 de 2017, requisito para su adjudicación, por cuanto el artículo 82 derogó el requisito de ocupación previa no inferior a cinco (5) años previsto en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. El artículo 26 del mencionado decreto ley dispuso sobre el particular lo siguiente:

“La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad”.

²⁷⁶ Por su acrónimo es el Registro de sujetos de Ordenamiento, el cual, de conformidad con el artículo 11 del Decreto 902 de 2017, “*es una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley. // El RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. // Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La información sobre estos beneficiarios reposará en el módulo especial de que trata el siguiente artículo*”.

²⁷⁷ Artículo 4 párrafos 2 y 3 del Decreto 902 de 2017. Adicionalmente el artículo 5 del mismo estatuto prevé los requisitos que deben cumplir los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito.

²⁷⁸ Ibid. Artículo 15.

326. La ocupación previa, sin embargo, como lo establece la precitada disposición, otorga al ocupante prioridad en la adjudicación del predio rural ocupado o de otro de mejor calidad, y si la ocupación se inició antes de la expedición de dicho decreto ley y para esa fecha los ocupantes no habían solicitado la adjudicación, *se les podrá titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca*, para lo cual, a efectos de facilitar su demostración, los interesados podían dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro del año siguiente a la expedición del precitado decreto ley, como lo dispone su artículo 27.

327. De manera que el requisito según el cual *no podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa*, previsto en el inciso cuarto del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, debe entenderse modificado no sólo por el artículo 26 precitado, sino por los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, en cuanto no exigen dicha ocupación como requisito para acceder a los programas de acceso a tierra y formalización.

328. Antes del Decreto 902 de 2017, el régimen especial de baldíos siempre exigió *ocupación previa* como requisito para la adjudicación de los baldíos, siendo posible identificar dos períodos en cuanto al término mínimo de la ocupación, a saber: (i) entre la Ley 70 de 1886 y la Ley 160 de 1994, en el que no se exigió un tiempo mínimo de ocupación, y (ii) entre la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, en el que se exigió ocupación previa no inferior a cinco (5) años, en los términos del artículo 69 de la mencionada Ley 160 de 1994.

329. En los primeros años de la República, aproximadamente hasta la Ley 70 de 1886, la política de asignación de baldíos se orientó fundamentalmente a obtener recursos para financiar el funcionamiento del Estado mediante la venta de dichos bienes públicos, a la vez que perseguía el objetivo de ampliar la frontera agrícola, razón por la que no se exigía como requisito su ocupación previa.

6.2.2.3.2.2. Protección de los recursos naturales y del medio ambiente

330. El artículo 8 del Decreto 902 de 2017 establece que los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito se someterán por el término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento, entre otras, de la obligación de *“No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables”*, para lo cual la Agencia de Desarrollo Rural deberá acompañar los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles que *“deberán atender a las condiciones del suelo y propenderán por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado”* (art. 23).

331. En la Ley 160 de 1994 se había establecido, como uno de los objetivos de la ley, la sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables en la regulación de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación (art. 1). Al efecto, el artículo 65 indicaba que *“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”*, y que por *“el solo hecho de la adjudicación, [los adjudicatarios] se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables”* (art. 39) so pena de extinción de dominio (arts. 52 y 59)²⁷⁹. También establecía la posibilidad de que la autoridad agraria decretara la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando comprobara *“la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos”* (Art. 65)²⁸⁰. Por su parte, el Decreto 2664 de 1994²⁸¹, posteriormente modificado por el Decreto 982 de 1996, reglamentó el capítulo 12 de la Ley 160 de 1994 y, al efecto, dispuso que el INCORA administraría las tierras baldías de propiedad de la Nación, para lo cual podía adjudicarlas mediante resolución en la que estableciera *“la obligación del adjudicatario de cumplir las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (...)”* (art. 26).

332. Con anterioridad a la Ley 160 de 1994, el artículo 10 de la Ley 30 de 1988²⁸², modificadorio del artículo 29 de la Ley 135 de 1961, dispuso que *“La persona que solicite la adjudicación de un baldío por ocupación previa,*

²⁷⁹ Artículo 61. *“Hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables y del ambiente, cuando se realizan conductas o se producen abstenciones que los destruyen, agotan, contaminan, disminuyen, degradan, o cuando se utilizan por encima de los límites permitidos por normas vigentes, alterando las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, o se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento en cuanto éste convenga al interés público”*.

²⁸⁰ La reversión mencionada fue derogada expresamente por el artículo 82 del Decreto 902 de 2017.

²⁸¹ Decreto 2664 de 1994 (jep.gov.co)

²⁸² Artículo 10. *“El artículo 29 de la Ley 135 de 1961, quedará así: Artículo 29. A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa y en favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación. La persona que solicite la adjudicación de un baldío por ocupación previa, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita, excluidas las zonas de vegetación protectora y bosques naturales, y además, que en su aprovechamiento cumple con las normas de protección de los recursos naturales. Para este efecto, las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales se tendrán como porción explotada para el cálculo de la superficie de explotación de que trata este inciso. Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente Ley, superficies que excedan a las aquí señaladas, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del artículo 2º. de la Ley 34 de 1936. Salvo lo que con respecto a sabanas de pastos naturales se establece en el artículo siguiente, la ocupación con ganados sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales, de cuya existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular. Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”*.

deberá demostrar que (...) en su aprovechamiento cumple con las normas de protección de los recursos naturales". Esta fue la primera vez que el legislador exigió la protección de los recursos naturales y del medio ambiente como requisito para la adjudicación de bienes baldíos, pues si bien desde mucho antes se habían expedido leyes que imponían a propietarios, poseedores y ocupantes la obligación de cuidar los bosques y recursos hídricos, no se había incluido su protección como requisito para la adjudicación²⁸³.

333. Cabe concluir, en consecuencia, que en el período anterior a la Ley 30 de 1988 no se exigió la protección de los recursos naturales y del medio ambiente como requisito para la adjudicación de los bienes baldíos ni para mantener su dominio, aunque es posible sostener que dicha protección ha sido una preocupación explícita en el régimen de baldíos desde la Ley 135 de 1961, al consagrar entre los objetivos de dicha ley el de *"Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales"*. En el período posterior a la Ley 30 de 1988 se viene exigiendo invariablemente, en particular en los casos de ocupación previa, dicha protección tanto para solicitar la adjudicación como para mantener el dominio del predio adjudicado.

6.2.2.3.2.3. Áreas máximas adjudicables

334. Actualmente la adjudicación directa de bienes baldíos a personas naturales está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y se sujeta a los límites que para las áreas adjudicables establece el régimen de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), como lo dispone el artículo 25 del Decreto 902 de 2017. En efecto, se trata de áreas máximas en tanto si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a una UAF garantiza al ocupante condiciones para una vida digna, será procedente la titulación de la extensión ocupada si no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata dicho Decreto (art. 26)²⁸⁴. Con ello se reiteró lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 que establece, en el artículo 66, que las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares²⁸⁵, cuyas

²⁸³ Por ejemplo, el artículo 9 de la Ley 200 de 1936 prohibía *"tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoyo o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan"*. Al efecto, el artículo 36 del Decreto 59 de 1938 especificó que, para los efectos de la prohibición contenida en el artículo 9 recién mencionado, *"es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de terrenos baldíos, talar los bosques o florestas de cualquier clase, existentes en una zona no menor de cincuenta (50) metros de ancho situada a cada margen de toda fuente de aguas vivas y de cien (100) metros de radio en los nacimientos de las mismas"*.

²⁸⁴ En Sentencia C-073 de 2018 se declaró la exequibilidad del artículo 26 del Decreto 902 de 2017 porque contiene un criterio *"que resulta plenamente acorde con la Carta Política, como es garantizar la vida digna y no afectar la calidad de vida del beneficiario"*.

²⁸⁵ *"Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio"* (art. 38 de la Ley 160 de 1994).

extensiones máximas y mínimas adjudicables serán señaladas por la autoridad de tierras²⁸⁶.

335. Ahora, con excepción de las primeras leyes sobre baldíos²⁸⁷, a partir de la Ley 48 de 1882²⁸⁸ el legislador ha señalado áreas máximas adjudicables, cuya extensión ha variado en los diferentes períodos del régimen de baldíos²⁸⁹, salvo durante la vigencia de la Ley 97 de 1946, en cuyo artículo 9° dispuso que no se harían adjudicaciones de porciones menores de veinticinco (25) hectáreas a no ser que la extensión de la zona baldía impidiera su ensanchamiento²⁹⁰, o de hasta cinco mil (5000) hectáreas a título de ganadero en las regiones en las que prevalecieran sabanas de pastos naturales (artículo 11).

336. Por tanto, podría identificarse un primer período que termina con la expedición de la Ley 135 de 1961 en el que las extensiones máximas adjudicables variaron entre un área sin límite y un mínimo de 10 hectáreas, y otro tanto de lo cultivado; un segundo período comprendido entre la expedición de la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994 en el que la extensión máxima adjudicable fue de 450 hectáreas y hasta 1.500 hectáreas en el caso de las sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario o que se dedicaran a la explotación de cultivos agrícolas de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva, en los términos de la Ley 30 de 1988²⁹¹; y un tercer período a partir de la expedición de la Ley 160 de 1994 en el que las extensiones máximas adjudicables se determinan en unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas.

6.2.2.3.2.4. Otras condiciones y limitaciones

²⁸⁶ Las extensiones actualmente vigentes fueron definidas por el INCORA en la Resolución número 041 de 1996. La modificación introducida por el artículo 2 de la Ley 1728 de 2014 en nada afectó lo establecido sobre la titulación de las tierras baldías en UAF.

²⁸⁷ Leyes 61 de 1874; 106 de 1873; y 70 de 1866.

²⁸⁸ *“Artículo 11. En ningún caso podrá adjudicarse a un mismo individuo o Compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas; ni a diversos individuos o entidades, en extensión continua, una superficie mayor de cinco mil hectáreas, pues siempre deberán dejarse, entre una y otra porción, lotes alternados, por lo menos de igual extensión a los adjudicados, que la nación reserve exclusivamente para cultivadores. En todo caso, se exigirá también que el perímetro del área que haya de adjudicarse sea tal, que su mayor longitud sea próximamente igual a su mayor anchura”*.

²⁸⁹ 5.000 hectáreas en la Ley 48 de 1882; 1.000 hectáreas en la Ley 56 de 1905; 100 hectáreas en terrenos cuya altura sobre el nivel del mar sea mayor de 600 metros, en el Decreto Ley 27 de 1906; 2.500 hectáreas en la Ley 110 de 1912; 10 hectáreas en la Ley 71 de 1917; 2.500 hectáreas, y si la adjudicación se solicita para la agricultura, hasta 1.000 hectáreas, en la Ley 85 de 1920; 10 hectáreas en la Ley 47 de 1926; 25, 600, 800, 1.500 y hasta 2.500 hectáreas, según el caso, en la Ley 34 de 1936; 450 hectáreas en la Ley 135 de 1961; y el equivalente a Unidades Agrícolas Familiares -UAF-, a partir de la Ley 160 de 1994.

²⁹⁰ [LEY 97 DE 1946 \(suin-juriscol.gov.co\)](http://www.suin-juriscol.gov.co)

²⁹¹ Artículo 11. *“El artículo 32 de la Ley 135 de 1961, quedará así: Artículo 32. Las sociedades de cualquier índole, que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 33 de la Ley 9ª. de 1983, o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva, podrán solicitar la adjudicación en propiedad de tierras baldías, cuya extensión oscile entre 450 y 1.500 hectáreas, sin necesidad de ocupación previa, mediante la celebración con el INCORA de un contrato en el cual se comprometan a explotar en las actividades económicas mencionadas, no menos de las dos terceras partes de la superficie adquirida, dentro de los cinco años siguientes a la adjudicación, a cuyo término y si no demostraren con oportunidad haber dado cumplimiento a sus obligaciones, el baldío adjudicado revertirá al dominio de la Nación”*.

337. Los artículos 67, 69, 71, 72, 74 de la Ley 160 de 1994 establecieron las siguientes limitaciones y prohibiciones para la adjudicación de baldíos, las cuales deben consignarse en los respectivos títulos de adjudicación:

- No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica (artículo 67, parágrafo). Esta regla fue subrogada por el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, en cuanto adicionó al artículo 67 el parágrafo 1 con el siguiente contenido:

“Parágrafo 1. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008”.

- La ocupación anterior de persona distinta del peticionario no es transferible a terceros para efectos de acreditar la ocupación previa de cinco (5) años. Esta regla fue derogada por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017, mediante el cual igualmente se derogó la exigencia de ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación (artículo 69).
- En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud del suelo establecida por la autoridad de tierras, el baldío no se adjudicará hasta que no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental (artículo 69).
- Las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme lo disponga la autoridad de tierras (artículo 69).
- No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas (artículo 69).
- No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales,

salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario en el Capítulo XIII de la Ley. En el caso de las sociedades deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando éstos superen el patrimonio neto de la sociedad (Artículo 71)²⁹².

- Tampoco podrán titularse tierras baldías a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos (Artículo 71).
- No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional²⁹³, so pena de nulidad absoluta de la adjudicación. Para efectos de esta prohibición se tendrán en cuenta las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, así como al cónyuge, compañero permanente e hijos menores “que no hayan obtenido habilitación de edad”²⁹⁴ (artículo 72).
- Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior (artículo 72).
- No puede alegar derecho a la adjudicación de un baldío el peticionario que deriva su ocupación del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables (artículo 74, parágrafo 2).

338. Por otra parte, el adjudicatario está sometido al cumplimiento de obligaciones que limitan el uso y disposición del bien adjudicado. En efecto, el artículo 8 del Decreto 902 de 2017 establece que quien fuere sujeto de acceso a tierra a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones: (i) adelantar directamente y/o

²⁹² El artículo 71 de la Ley 160 de 1994 fue derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017.

²⁹³ Mediante Sentencia C-517 de 2016 la Corte precisó que dicha prohibición “no se aplica cuando la extensión del predio rural del propietario o poseedor que aspira a la adjudicación de un terreno baldío es inferior al área de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente zona relativamente homogénea, que es la extensión que permite la conformación de unidades productivas autónomas, y en el entendido de que la titulación procede respecto del área necesaria para completar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar”.

²⁹⁴ La habilitación de edad debe entenderse derogada teniendo en cuenta que el artículo 340 del Código Civil otorgaba la habilitación de edad a partir de los 18 años y que la Ley 27 de 1977 estableció la mayoría de edad a los 18 años.

con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo; (ii) no transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras²⁹⁵; (iii) garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica; (iv) acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres; y (v) no violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables. Al respecto, esta Corte -al momento de estudiar la constitucionalidad de la medida-, sostuvo que *“la restricción temporal en la disposición de los derechos sobre las tierras a las que se ha tenido acceso a título gratuito o parcialmente gratuito resulta proporcional frente al objetivo de evitar el fenómeno de concentración masiva de la tierra en detrimento de los campesinos, lo que constituye uno de los objetivos principales de la Reforma Rural Integral y resulta acorde con el principio constitucional de democratización en el acceso a la propiedad rural. Estas medidas se desarrollan en concordancia con lo que establece la Carta Política en su artículo 63 que deja a la ley (materialmente), la posibilidad de establecer las restricciones que el artículo analizado señala”*²⁹⁶.

339. Así mismo, en la Ley 160 de 1994 se habían establecido algunas limitaciones y prohibiciones tales como las siguientes: (i) no se podrá fraccionar el predio adjudicado salvo las excepciones legales (art. 72); (ii) ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos en el respectivo municipio o región (art. 72); (iii) no podrá aportarse a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras adjudicadas como baldíos, si con el aporte dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan la Unidad Agrícola Familiar (art. 72); (iv) no podrá gravarse con hipoteca el predio adjudicado dentro de los cinco años siguientes a la adjudicación, excepto para garantizar las obligaciones derivadas de créditos agropecuarios otorgados por entidades financieras (art. 73).

340. El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 dispuso igualmente que serían absolutamente nulas las adjudicaciones efectuadas con violación de la prohibición establecida en dicho artículo, caso en el cual la acción de nulidad podría intentarse por la autoridad de tierras, por los Procuradores Agrarios o por cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro

²⁹⁵ *“La autorización respectiva sólo procederá cuando el sujeto demuestre que con posterioridad a haber recibido el predio o apoyo, según corresponda, se ha presentado caso fortuito o fuerza mayor que le impiden cumplir con las obligaciones previstas en el presente decreto ley y en sus reglamentos y demás normas aplicables, y el comprador reúna las condiciones para ser sujeto de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras no expedirá la autorización si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva sobre el predio, lo cual verificará con la Unidad de Restitución de Tierras. Verificado lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras expedirá la respectiva autorización dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en el que se complete la documentación exigida en la reglamentación que para tales eventos fije su Director General. Para todos los casos el adquirente o cesionario se subrogará en las obligaciones del autorizado”*.

²⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018.

de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación, según el caso. Dispuso igualmente la revocatoria directa, en cualquier tiempo, de las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, sin el requisito del consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

341. Dichas limitaciones y prohibiciones no fueron una innovación de la Ley 160 de 1994. En efecto, desde las primeras leyes de baldíos las adjudicaciones han estado sometidas a condición resolutoria en caso de incumplimiento de la obligación de explotación, así como a otras restricciones que fueron también objeto de regulación según la finalidad para la que estuvieron destinadas las tierras baldías en cada período de la historia.

342. Así, por ejemplo, las Leyes 61 de 1874 (art. 8²⁹⁷), 48 de 1882 (art. 7²⁹⁸); 56 de 1905 (art. 7²⁹⁹); 110 de 1912 (art. 56) y Ley 85 de 1920 (art. 2³⁰⁰), dispusieron que revertía a la Nación la propiedad de la tierra adjudicada por su abandono o falta de explotación.

343. Adicionalmente, Ley 48 de 1882 previó en su artículo 8 que *“los terrenos baldíos que por cualquier título se adjudiquen, quedan sujetos a las servidumbres necesarias para el cómodo uso y goce de los terrenos que quedan como baldíos y que requieran esa servidumbre”*, y en su artículo 9 que *“en toda adjudicación de tierras baldías, por cualquier título que ella se haga, se entenderán expresamente salvados los derechos de propiedad de los ocupantes, los cuales serán amparados contra los adjudicatarios, en los términos de la ley”*. La Ley 110 de 1912 estableció que *“Los terrenos baldíos de cuyo dominio se desprende el Estado, a cualquier título, quedan sujetos a las servidumbres pasivas de tránsito, caminos, acueducto, irrigación y demás que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes”* (art. 54). Previó igualmente que todo exceso obtenido en una adjudicación es denunciabile en cualquier tiempo como baldío por cuanto se reputa no haber salido del dominio nacional (Artículo 58). La Ley 34 de 1936 señaló que

²⁹⁷ Ley 61 de 1874. *“Artículo 8. Los cultivadores que abandonen los terrenos que se les conceden por esta lei, por un término que no sea menor de cuatro años, perderán los derechos que hayan adquirido sobre tales terrenos, los cuales volverán al dominio nacional”*.

²⁹⁸ Ley 48 de 1882. *“Artículo 7. Los terrenos baldíos que la Nación enajene por cualquier título vuelven gratuitamente á ella al cabo de 10 años, si no se estableciere en tales terrenos, durante ese tiempo, alguna industria agrícola o pecuaria”*.

²⁹⁹ Ley 56 de 1905. *“Artículo 7. Los terrenos baldíos que no hayan sido cultivados desde la expedición de la Ley 48 de 1882 volverán ipso facto al dominio de la Nación, y exhibida la prueba de no estar cultivados, pueden ser denunciados. Asimismo en lo sucesivo todo terreno baldío adjudicado á colonos, empresarios, ó cultivadores debe trabajarse siquiera en la mitad de su extensión, sin cuyo requisito quedará extinguido el derecho del adjudicatario en el plazo fijado en el título de la adjudicación”*.

³⁰⁰ Ley 85 de 1920. *“Artículo 2. En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la condición resolutoria del dominio del adjudicatario, en el caso de que, dentro de término de diez años, contados desde la fecha de la adjudicación, no hubiere ocupado con ganados las dos terceras partes del terreno, por lo menos, o cultivado la quinta parte. // En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve a la Nación ipso facto y por ministerio de la ley, y por tanto son estos denunciables, por el solo hecho del cumplimiento de la expresada condición resolutoria. // Este artículo debe insertarse en toda resolución de adjudicación. // PARÁGRAFO 1º. El Gobierno tiene la obligación de averiguar si en los terrenos adjudicados como baldíos se han llenado las condiciones requeridas por las leyes para conservar la propiedad de tales terrenos; y, en caso negativo, declara de oficio o a petición de cualquier persona, que han vuelto al dominio de la Nación”*.

cuando se comprobare que en una adjudicación hecha a título de cultivador con posterioridad a la vigencia de la Ley 85 de 1920, *“ha habido engaño por no existir los correspondientes cultivos en el momento de expedirse el título, la adjudicación se entenderá sujeta a la condición resolutoria que establece el artículo 2 de la citada Ley 85 de 1920”*, a pesar de lo dispuesto en la Ley 52 de 1931³⁰¹ (Artículo 10).

344. Y la Ley 135 de 1961 incluyó la prohibición de obtener una nueva adjudicación cuando con ésta se sobrepasaran los límites máximos señalados en la Ley. Igual regla se aplicaría al propietario de tierras cuyo título proviniera de adjudicación de baldíos a cualquier otra persona, realizada dentro de los cinco años anteriores. Quien hubiere obtenido una adjudicación de tierras baldías y las hubiere enajenado, no podía obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco (5) años desde la fecha de la adjudicación interior (art. 37), tiempo que el artículo 13 de la Ley 30 de 1988 amplió a 15 años.

6.2.2.3.3. Indebida ocupación

345. El régimen actual de baldíos establece que la ocupación de baldíos en exceso de las áreas máximas adjudicables constituye ocupación indebida y que la autoridad de tierras tiene el deber de recuperarlas.

346. De acuerdo con el artículo 58 del Decreto 902 de 2017, el procedimiento agrario de recuperación de baldíos por indebida ocupación de que trata la Ley 160 de 1994, se tramitará a través del Procedimiento Único. Los baldíos así recuperados, tendrán la calidad de reservados y su destinación a los programas de acceso a tierras se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994³⁰². En todo caso, para ser beneficiario de los programas de acceso a tierra a título gratuito, el interesado no puede haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías ni estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.

347. Según la Ley 160 de 1994, en caso de ocupación indebida de tierras baldías el INCORA debía ordenar la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas (art. 74). Al efecto, el Decreto 1465 de 2013³⁰³ estableció que el procedimiento agrario de recuperación de baldíos tenía por objeto restituirlos al patrimonio del Estado. Según el artículo 37 del mismo Decreto, se consideraba que las tierras baldías ocupadas que excedieran las extensiones máximas adjudicables, entre otras causales, tenían la condición de

³⁰¹ Mediante la cual se establecieron diversas causales de exoneración de la condición resolutoria y el cumplimiento de las condiciones.

³⁰² Modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015 (art. 25).

³⁰³ Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los 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.

terrenos baldíos indebidamente ocupados por lo que procedía la recuperación³⁰⁴. En concordancia con dichas disposiciones, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 atribuyó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantar los procedimientos tendientes a determinar cuándo había *indebida ocupación* de terrenos baldíos.

348. El artículo 67, por su parte, dispuso que el Consejo Directivo del INCODER señalaría para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos, en Unidades Agrícolas Familiares, y declararía, en caso de exceso del área permitida, la indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación. Y el artículo 92 asignó al Procurador delegado para Asuntos Agrarios y a los Procuradores Agrarios la función de solicitar al INCORA o a las entidades en las cuales éste hubiera delegado sus funciones, que se adelanten las acciones encaminadas a recuperar las tierras de la Nación indebidamente ocupadas.

349. Dispuso igualmente que se declararía, en caso de exceso del área permitida, que hay *indebida ocupación de las tierras de la Nación*, caso en el cual el INCORA cobraría el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras baldías en la región o municipio, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras (66). Este inciso fue derogado por la Ley 1728 de 2014, el cual quedó así: “*El Consejo Directivo del INCODER declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación*”.

350. El Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994, señaló en el artículo 45 que tienen la condición de terrenos *baldíos indebidamente ocupados* los siguientes:

“1. Las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables, o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público.

2. Las porciones de tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables establecidas por la Junta Directiva del Instituto, según las disposiciones de la ley y el presente Decreto, o las ocupadas contra expresa prohibición legal.

3. Los terrenos baldíos que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión.

4. Los terrenos afectados con la declaratoria de caducidad, en los contratos relacionados con baldíos de la Nación”.

351. Con anterioridad, en el artículo 58 de la Ley 110 de 1912 se había señalado que “*Todo exceso obtenido en una adjudicación es denunciabile en cualquier tiempo como baldío, por cuanto se reputa no haber salido del*

³⁰⁴ Compilado en el Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

dominio nacional”. En el mismo sentido, la Ley 34 de 1936 dispuso que “*Sobre el exceso que resulte de una adjudicación, tendrá derecho preferente el adjudicatario del baldío, en tanto no sobrepase la extensión fijada por la ley como adjudicables, siempre que haya cultivado todo el exceso o una parte no inferior a su mitad*” (art. 11); no obstante, “*Los cultivadores o colonos establecidos con anterioridad a la fecha de la vigencia de esta Ley tendrán derecho a que se les adjudique la parte cultivada y el tanto más que señala la misma Ley, aunque la totalidad del terreno exceda de los límites señalados en ella*” (art. 12).

352. Por su parte, la Ley 135 de 1961 estableció que “*Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente Ley, superficies que excedan a las aquí señaladas, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del artículo 2º de la Ley 34 de 1936*” (art. 29), y, así mismo, dispuso que correspondía al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “*ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías*”.

353. En el artículo 38 bis de la Ley 4 de 1973 se indicó que “*En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, podrá el Instituto previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, (...) ordenar la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas*”, previsión que fue repetida, como ya se dijo, en la Ley 160 de 1994.

354. Así mismo, mediante el Decreto Reglamentario 1265 de 1977³⁰⁵, se dispuso que *tendrían* la condición de indebidamente ocupados (i) las tierras baldías que por disposición legal eran inadjudicables, y (ii) las porciones de tierras baldías poseídas en exceso sobre el límite legal adjudicable.

355. Finalmente, en el Decreto Ley 2363 de 2015 se asignó a la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, la función de adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, *recuperación de baldíos indebidamente ocupados*, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.

356. En consecuencia, podría identificarse un primer periodo anterior a la expedición de la Ley 4 de 1973 en el que, si bien todo exceso en la adjudicación era denunciable en tanto se reputaba que no había salido del dominio del Estado, se priorizó su regularización en favor del adjudicatario otorgándole un derecho preferente sobre la mayor extensión siempre que no sobrepasara el área máxima adjudicable vigente para el momento de iniciada la ocupación y siempre que lo estuviere explotando; y un segundo periodo

³⁰⁵ Por el cual se reglamentan los artículos 3º, literal a) y 38 bis de la Ley 135 de 1961.

posterior a la Ley 4 de 1973 en el que, por el contrario, se priorizó su recuperación por parte de la autoridad agraria.

6.2.2.4. Quienes hubieren ocupado, con cultivos o ganados, tierras baldías antes de la promulgación de la ley 160 de 1994, adquirieron derecho a la adjudicación del área máxima adjudicable, siempre que, además, hubieren cumplido las condiciones y requisitos señalados por el legislador

357. Antes de la Ley 160 de 1994, el legislador había consagrado el derecho a la adjudicación de los bienes baldíos ocupados o poseídos de conformidad con las normas de la legislación especial en materia de baldíos.

358. En un primer período, entre las Leyes 70 de 1886 y 85 de 1920, las normas especiales en materia de baldíos establecieron que la ocupación o posesión de bienes baldíos con cultivos y habitación, conferían derecho de dominio sobre dichos bienes, razón por la que el acto de adjudicación constituía título declarativo del dominio así adquirido. Posteriormente dicho derecho de dominio se volvió a consagrar a partir de la Ley 34 de 1936 y hasta la Ley 135 de 1961. Entre la Ley 85 de 1920 y la Ley 34 de 1936 el legislador reconoció un derecho de adjudicación de los baldíos por el hecho de su ocupación con cultivos, derecho que volvió a consagrar a partir de la Ley 135 de 1961 sin nuevas variaciones hasta la Ley 160 de 1994, a partir de la cual se dispuso que *“Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”*. Desde entonces, estas reglas, en cuanto al concepto y alcances de la ocupación, se han mantenido sin modificaciones sustanciales.

359. Algunas de las disposiciones más relevantes en la materia son las siguientes:

360. La Ley 70 de 1866³⁰⁶ estableció el carácter de baldíos, pertenecientes a la Nación, de los terrenos incultos de las cordilleras y valles, *“a menos que, los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueben con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años, continua, real y efectiva del terreno cultivado”*.

361. La Ley 61 de 1874³⁰⁷ reconoció (i) el *derecho de propiedad* sobre los baldíos ocupados con labranza y habitación, (ii) la *posesión agraria* que

³⁰⁶ Sobre deslinde y formación de catastro de las tierras baldías de la Nación. *“Artículo 3. Todas las tierras comprendidas en los territorios de Mocoa y La Goajira y las márgenes de los ríos navegables y las costas desiertas de los Estados Unidos de Colombia, se reputan baldías de propiedad nacional, y los que se consideren dueños de parte de tales terrenos, deberán presentar sus títulos a la oficina que determine el respectivo presidente o gobernador de cada Estado. Artículo 4. Se reputan igualmente baldíos de propiedad nacional los terrenos de las islas de uno y otro mar que no estén ocupados por poblaciones organizadas, o con justo título por pobladores particulares. Artículo 5. Tienen el mismo carácter de baldíos pertenecientes a la Nación, los terrenos incultos de las cordilleras y valles, a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueben con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años, continua, real y efectiva del terreno cultivado”*.

³⁰⁷ Adiciona el Código Fiscal (Ley 106 de 1873).

confería derecho a un área adyacente al terreno cultivado, y (iii) la *presunción de baldíos* para efectos de la protección de los colonos, en los siguientes términos:

“Art. 1. Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la lei, i establezca en ellos habitación i labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su estension”.

362. Además de la propiedad así reconocida a los colonos, también se les reconoció, si establecían dehesas de ganado o siembras de cacao, café, caña de azúcar u otra clase de plantaciones permanentes, *“derecho a que se le adjudique gratuitamente una porcion del terreno adyacente, igual en estension a la parte cultivada (...)”* (art. 2). En caso de que *“los pobladores de tierras baldías demarquen por sí mismos los terrenos en que se establezcan, encerrándolos con cercas firmes i permanentes, capaces de impedir el paso de bestias i ganados, cada colono adquirirá la propiedad de todo el terreno comprendido dentro de sus cercas”* (art. 3), y *“Los colonos que estén en posesion de tierras baldías serán considerados propietarios de las porciones cultivadas i 30 hectaras adyacentes a dichas porciones. Se entenderán como poseedores los que hayan fundado habitaciones i cultivos permanentes por mas de cinco años de posesion continua”* (art. 4).

363. La Ley 48 de 1882, por su parte, estableció que la propiedad de las tierras baldías se adquiriría por el cultivo y que los cultivadores serían considerados poseedores de buena fe, conforme a las siguientes disposiciones:

“Art. 1. La ley mantiene el principio de que la propiedad de las tierras baldías se adquiere por el cultivo, cualquiera que sea la extensión, y ordena que el Ministerio Público ampare de oficio a los cultivadores y pobladores en la posesión de dichas tierras, de conformidad con la ley 61 de 24 de junio de 1874.

Art. 2. Los cultivadores de los terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario”.

364. La Ley 56 de 1905³⁰⁸ sobre adjudicación de tierras baldías, también previó que *“Todo individuo que ocupe tierras baldías y establezca en ellas casa de habitación y cultivos artificiales, **adquiere derecho de propiedad sobre el terreno cultivado y otro tanto**”* (art. 1), para lo cual debía solicitar la demarcación y adjudicación respectiva siempre que se encontrara acreditada por el dicho de 3 testigos. Estableció igualmente que, surtido el procedimiento correspondiente, *“el título de propiedad de adjudicación de tierras baldías será expedido por el Ministerio de obras Públicas (...)”* (art. 3). Lo anterior, en el entendido de que *“La Nación tiene la propiedad de todos los terrenos baldíos a virtud de haber recobrado el dominio absoluto sobre los que*

³⁰⁸ LEY 56 DE 1905 (suin-juriscal.gov.co)

pertenecían a los extinguidos Estados, según lo dispuesto en el inciso 2, artículo 202 de la Constitución Nacional” (art. 19)³⁰⁹.

365. La Ley 110 de 1912³¹⁰ por la cual se sustituyeron el Código Fiscal y las leyes que lo adicionaron y reformaron, avanzó en la construcción del régimen especial de baldíos al disponer que su propiedad se adquiría por su cultivo u ocupación con ganados, así:

“Artículo 65. La propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados, de acuerdo con lo dispuesto en este Código”.

366. Adicionalmente en el artículo 66³¹¹ se dispuso que la persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tenía derecho a que se le adjudicara gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente, en una extensión que comprendiera lo ocupado y tres tantos más. El artículo 58, por su parte, señaló que todo exceso obtenido en una adjudicación era denunciable en cualquier tiempo como baldío, por cuanto se reputaba no haber salido del dominio nacional³¹².

367. Con posterioridad a la Ley 110 de 1912, en la legislación agraria se reiteró el derecho a la adjudicación de los bienes baldíos por el hecho de su ocupación con cultivos y ganado, en las condiciones y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos, hasta la promulgación de la Ley 160 de 1994, en la que se señaló expresamente que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

368. La Ley 85 de 1920 reguló el derecho a la adjudicación de los baldíos en forma diferenciada por el hecho de su ocupación con cultivos o con ganados, así:

*“Artículo 3. La persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes, o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y trestantos más, sin pasar en ningún caso de mil (1,000) hectáreas. Es entendido que esta disposición no se opone al cumplimiento del artículo 1° de la Ley 71 de 1917.
(...)*

Artículo 9. El inciso b) del artículo 67 del Código Fiscal se reforma así:

³⁰⁹ Por Resolución de 20 de octubre de 1906, se resolvió que “los cultivadores de terrenos baldíos o que se presumen de tales y que comprueben ocupación o posesión pacífica por más de cinco años continuos, no pueden ser privados de ella sino por sentencia judicial en juicio civil ordinario”.

³¹⁰ [LEY 110 DE 1912 \(suin-juriscal.gov.co\)](http://suin-juriscal.gov.co)

³¹¹ Esta disposición fue derogada por el Artículo 10 de la Ley 85 de 1920.

³¹² Y agregaba dicha disposición: “El denunciante que pruebe la existencia del exceso tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente la mitad de dichos excesos y la preferencia para que se le adjudique el resto a cualquiera de los títulos establecidos en este Código, en cuanto el total no comprenda una extensión mayor de dos mil quinientas hectáreas”.

Si el ocupante tiene encerrado el terreno con cercas firmes y permanentes, adquiere derecho a la adjudicación gratuita de lo cercado, siempre que no pase de dos mil quinientas (2,500) hectáreas, y que conserve efectivamente ocupado el terreno con ganados, en la proporción que fije el Gobierno”.

369. Ley 47 de 1926, además de reiterar que toda persona podía adquirir, como colono o cultivador, título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde se hubieren establecido con casa de habitación y cultivos permanentes, como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar, o sementeras de trigo, papa, maíz, arroz, etc., señaló expresamente que la resolución ministerial tenía carácter de título traslativo de dominio, equivalente a escritura pública y debía inscribirse en la Oficina de Registro correspondiente (artículo 7).

370. En relación con el título, el artículo 9 de la Ley 34 de 1936 dispuso que, en las adjudicaciones de baldíos decretadas a título de cultivador, lo que transfiere el dominio es el hecho del cultivo reconocido en la respectiva providencia de adjudicación.

371. Las reformas y adiciones introducidas con posterioridad a la normatividad agraria, tales como la Ley 135 de 1961, la Ley 4 de 1973, la Ley 30 de 1988³¹³, y las demás disposiciones especiales, reconocieron ya no el dominio sino el derecho a la adjudicación.

372. En cuanto al título, el artículo 119 de la ley 135 de 1961, adicionado por la Ley 4 de 1973, dispuso que todas las adjudicaciones de tierras que haga el instituto se efectuarán mediante Resolución que una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del Circuito respectivo, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

373. Como ya se dijo anteriormente, en relación con el tránsito de legislación al entrar en vigor la Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994, posteriormente modificado por el Decreto 982 de 1996, reglamentario del capítulo 12 de dicha ley sobre baldíos nacionales, dispuso lo siguiente:

“[E]n los procedimientos de titulación de baldíos o de recuperación de los indebidamente ocupados, iniciados antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, las situaciones jurídicas definidas o consumadas bajo la vigencia de la ley anterior, lo mismo que los efectos producidos por tales situaciones antes de que entrara a regir la ley nueva, quedan sometidos a la Ley 135 de 1961 y los Decretos 2275 de 1988 y 1265 de 1977, con las modificaciones introducidas hasta la Ley 30 de 1988. Se aplicarán las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y las del presente Decreto, a las situaciones jurídicas que se iniciaron bajo el imperio de la ley anterior, pero que aún

³¹³ Artículos 29 de la Ley 135 de 1961 y 10 de la Ley 30 de 1988: “Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente Ley, superficies que excedan a las aquí señaladas, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del artículo 2º. de la Ley 34 de 1936”. Salvo lo que con respecto a sabanas de pastos naturales se establece en el artículo siguiente, “la ocupación con ganados sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales”, de cuya existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular. Tampoco “podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”.

estaban en curso o no se habían definido cuando aquella entró a regir, lo mismo que a sus efectos” (art. 60).

374. En la legislación anterior a la Ley 160 de 1994 el legislador había reconocido en diversos períodos los derechos adquiridos conforme a la legislación preexistente. En efecto, en el Decreto Ley 27 de 1906 dispuso que las nuevas disposiciones no afectarían *“los derechos adquiridos por cultivadores que hayan solicitado adjudicación de acuerdo con las leyes vigentes al tiempo de la solicitud”* (artículo 5). En la Ley 34 de 1936 se señaló que *“los cultivadores o colonos establecidos con anterioridad a la fecha de la vigencia de esta Ley tendrán derecho a que se les adjudique la parte cultivada y el tanto más que señala la misma Ley, aunque la totalidad del terreno exceda de los límites señalados en ella”* (Artículo 12). Y en el Decreto 2275 De 1988³¹⁴, por el cual se reglamentó parcialmente el Capítulo VIII de la Ley 135 de 1961, luego de precisar la superficie máxima adjudicable, estableció que *“quienes con anterioridad a la vigencia de la Ley 135 de 1961 hubieren puesto bajo explotación agrícola o ganadera, superficies superiores a la referida, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, sin sobrepasar las extensiones fijadas por el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 34 de 1936”* (Parágrafo Artículo 6).

6.2.2.5. Quienes pretendan adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio, tienen la carga de acreditar la propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, en los términos del artículo 48 de la ley 160 de 1994

375. El artículo 48 de la Ley 160 de 1994 atribuye al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria³¹⁵, hoy ANT, adelantar los procedimientos tendientes a clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado, y dispone, casi en idénticos términos al artículo 3 de la Ley 200 de 1936, que *“a partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”,* excepto *“respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”*.

376. El término de antigüedad en la inscripción de títulos en que consten tradiciones de dominio es el equivalente al de la prescripción extraordinaria que para la fecha de expedición de la Ley 160 de 1994 era de 20 años.

³¹⁴ Derogado [Artículo 61 DECRETO 2664 de 1994](#)

³¹⁵ Mediante el Decreto Ley 2365 de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015, se suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder. En su lugar, mediante el artículo 38 de dicho decreto se creó la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), y se le atribuyeron *“los temas de ordenamiento social de la propiedad rural”*.

377. Si el título vigente para el 5 de agosto de 1974 (20 años antes de la expedición de la ley), cumplía con el requisito de transmitir dominio, no es necesario revisar títulos de fechas anteriores, pero si, por el contrario, el título vigente para esa época constituye una falsa tradición³¹⁶, al no verse satisfecho el requisito del título traslativo de dominio en los términos del artículo 745 del Código Civil³¹⁷, se hace necesario revisar títulos anteriores a 1974, para seguir buscando ese antecedente de dominio que permita verificar que el predio es privado.

378. En efecto, los títulos de dominio que no se vean reflejados en una anotación del folio de matrícula inmobiliaria pero que estén en libros de antiguo sistema, son igualmente información registral válida y tienen valor a efectos de demostrar la propiedad como lo exige el artículo 48 de la ley 160 de 1994. Sin embargo, información diferente a la registral no podrá servir a efectos de probar dominio del inmueble.

379. Lo anterior porque, conforme al artículo 756 del Código Civil, la tradición del dominio de los bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, como también lo expresa el artículo 2, numeral a, de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto Registral).

380. La inscripción del título no es, en consecuencia, un mero formalismo para efectos de oponibilidad a terceros, sino que es una condición para que se transmita la propiedad, luego la única forma posible de probar dominio es con título inscrito, independientemente de si se ven o no reflejados en el folio de matrícula inmobiliaria, como normalmente debe ocurrir, y dichos títulos, conforme a lo expresado en el artículo 48 de la Ley 160, deben ser traslativos de dominio.

381. En todo caso, la imposibilidad de probar la propiedad privada no quiere decir que quien la pretende quede desamparado, pues quien hubiere iniciado una explotación económica del predio (posesión agraria) antes de la ley 160 de 1994, adquirió por ese hecho derecho a su adjudicación por parte de la autoridad de tierras.

382. La acreditación de dominio privado, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, procede no sólo con títulos originarios, sino

³¹⁶ La falsa tradición es una institución jurídica que se desprende del artículo 1871 del Código Civil, como es, entre otras, la venta de cosa ajena aceptada en nuestro ordenamiento jurídico sin que ello quiera decir que transmite el derecho de dominio. Además de la venta de cosa ajena pueden configurar falsa tradición: (i) títulos de *non domine* o no dueño, provenientes de quien no tiene el derecho de dominio (aquí entra la venta de cosa ajena); (ii) dominio incompleto, referido a la propiedad sobre sólo una parte del derecho; (iii) enajenación de derechos sucesorales realizada en cuerpo cierto; (iv) enajenación de derechos sucesorales realizada sobre una universalidad jurídica, sin haberse liquidado la causa sucesoral respectiva (esta es importante porque en varios de los casos acumulados los prescribientes pretenden con base en derechos que dicen haber obtenido en sucesión); (v) enajenación de cuerpo cierto teniendo el tradente únicamente derechos de cuota, sea por venta, permuta, donación sobre cuerpo cierto; (vi) inscripciones sin antecedente registral o antecedente propio; y (vii) la mal denominada posesión inscrita prevista en algunos textos del Código Civil.

³¹⁷ Artículo 745 del Código Civil: “Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc. (...)”.

con la denominada “fórmula transaccional” establecida a partir de la Ley 200 de 1936 para desvirtuar la presunción de bien baldío.

383. Como ya se anotó, antes de la Ley 200 de 1936 la prueba del dominio privado requería acreditar, además del título originario expedido por el Estado -única forma de demostrar que el predio había salido del patrimonio de la Nación-, una cadena de títulos desde que el bien reclamado hubiera salido del patrimonio público hasta el actual propietario, prueba difícil o casi imposible de acreditar por las pérdidas de información registral con el paso del tiempo, como consecuencia de siniestros, incendios, y la guerra civil de comienzos de siglo XX, entre otras causas.

384. Por lo anterior, esa exigencia de casi imposible prueba, necesaria para demostrar que el inmueble había salido válidamente del patrimonio público hasta llegar al actual propietario por una cadena interrumpida de tradiciones de dominio, obtuvo el calificativo de “prueba diabólica”, y se hizo evidente que generaba una permanente tensión con la realidad del campo colombiano, teniendo en cuenta, además, un sistema registral incapaz de dar cuenta de la historia jurídica completa de los inmuebles, razón por la que se adoptó la aludida fórmula transaccional, permitiendo a partir de entonces probar el dominio con el título original o con títulos traslaticios de dominio inscritos dentro de un lapso igual al de la prescripción adquisitiva del dominio -cadena traslaticia de dominio-, con anterioridad a la Ley 200 de 1936 y más recientemente, a la Ley 160 de 1994. Sobre el particular se dijo en la exposición de motivos de la Ley 200 de 1936:

“La prueba diabólica exigida por la Corte es casi imposible de producir en la mayor parte de los casos, por el descuido con que en épocas anteriores se mantuvieron los archivos nacionales, o por la destrucción de ellos en nuestras guerras civiles; constituye una carga demasiado onerosa e injustificada respecto de terrenos cultivados, y es, por otra parte, ineficaz respecto de terrenos sustraídos a todo aprovechamiento económico si en relación con ellos existe el título originario.”
(...)

(...) sólo un criterio transaccional puede admitirse como equitativo, ya que sería injusto insistir en la exigencia de un título originario para conservar una propiedad de subsistencia limitada olvidando voluntariamente la dificultad si no la imposibilidad de hallar ese título originario”.

385. De esa forma se abrió paso en el ordenamiento jurídico la posibilidad de probar que los inmuebles tienen dominio privado no solo con el título originario, sino también con títulos traslaticios de dominio entre particulares, siendo estas, por tanto, las dos únicas formas de desvirtuar la presunción de baldío de que trata el artículo 2 de la Ley 200 de 1936.

386. Sobre esta posibilidad de probar el dominio privado, dijo la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 13 de marzo de 1939, oportunidad en la que realizó una de las primeras interpretaciones de la Ley 200 de 1936:

“La posesión inscrita, de títulos entre particulares, es eficaz para trasladar el dominio del Estado al particular cuando se exhiben títulos anteriores a la ley 200 que demuestren tradiciones durante el lapso requerido. Los títulos inscritos se hallan provistos, frente al Estado, de una fuerza probatoria que no tenían antes de la ley 200 de 1936. Ellos son, además, no sólo un medio nuevo de prueba del dominio particular, sino que al propio tiempo constituyen o crean el dominio privado, ya que éste no existía, en relación con el Estado, por no haberse desprendido antes de sus tierras baldías. Los títulos inscritos son bastantes, por sí solos, para demostrar propiedad territorial superficiaria, sin que sea necesario establecer que el terreno respectivo salió del poder del Estado”.

Expresa el artículo 3 que los títulos inscritos han de comprender un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. (...). Se ha pensado, sin suficiente fundamento (...) que el artículo consagra una prescripción. Pero él no es en modo alguno, un estatuto de prescripción.

Esta se basa en el hecho de la posesión material, y el artículo 3 se refiere a la posesión inscrita. Falta un elemento constitutivo esencial de la prescripción. Y como ésta no existe, no puede deducirse la consecuencia que se pretende con base en la prescripción. (...).” (Subrayados fuera de texto).

387. Para los propósitos de la decisión de los casos acumulados, las reglas de decisión se extraen, principalmente, de la interpretación que, conforme a la Constitución, hace la Corte del régimen jurídico especial de baldíos vigente a partir de la Ley 160 de 1994. En consecuencia, en los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a esta sentencia, se acreditará la propiedad privada de predios rurales con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de dicha Ley, en que consten tradiciones de dominio³¹⁸ por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad (REGLA 4). Por tanto, quien pretenda adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio tiene la carga de acreditar dentro del proceso de pertenencia los requisitos para ello (REGLA 5).

6.3. Cambio en el contexto normativo como consecuencia del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

388. La concentración de la tierra en Colombia ha llegado a ser una de las mayores del mundo³¹⁹ y el campesinado la población más pobre y vulnerable

³¹⁸ Al respecto se insiste en que los títulos debidamente inscritos deben ser traslaticios del dominio por lo que no son admisibles aquellos en los que consten falsas tradiciones.

³¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012: “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. El análisis realizado cubre 32.7 millones de hectáreas en 1985 y 51.3 millones en 1996, lo que equivale al 45% de la superficie continental total (114 millones de hectáreas). (FAJARDO, 2002). En 2001, de acuerdo con las cifras que reporta Fajardo (2002), los predios menores de 3 hectáreas cubrían el 1.7% de la superficie del país reportada en el registro nacional y estaban en manos del 57,3% de los

del país³²⁰, no sólo a causa de los problemas históricos en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de reforma rural y de baldíos, sino como producto de la violencia sistemática a que se ha visto enfrentada la sociedad colombiana durante más de medio siglo, la cual ha tenido como epicentro el campo y como principal víctima a la población campesina. Esta problemática se reflejó en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 al momento de abordar el proyecto del actual artículo 64 de la Constitución, oportunidad en la cual se dijo en el informe de ponencia para primer debate de plenaria:

“En desarrollo de los puntos anteriores [la función social de la propiedad] llegamos a la lógica, de acuerdo con los cambios necesarios, de dar acceso a todos a la propiedad; desarrollando su vida y libertades, sobre asideros ciertos, satisfaciendo necesidades. No olvidemos que se debe mirar a una mejor convivencia y a tal grado de producción, que permita tiempo libre, para desarrollar nuestras potencialidades humanas.

Es así como las propiedades comunitarias, solidaria, cooperativa, social y otras deben tener impulso por el estado; promoverlos y garantizarlos. (...)

En este punto de democratizar la propiedad, se nos presenta otro medio que hace inteligible su función social. Si queremos ir más allá de los engaños y ejercer un mandato de las mayorías, las nuevas normas constitucionales deben permitir el acceso a la propiedad para todos, con mecanismos, de ser necesarios, como la expropiación. Sólo así dejará de darse la concentración nacional de riquezas; sólo así se dará el paso a una verdadera democracia participativa, pues no se tiene claridad de decisión, sin necesidades mínimas satisfechas.”³²¹

389. También, sobre la distribución de la propiedad se dijo en informe de ponencia:

“Derecho de todos:

propietarios. Mientras tanto, los predios mayores de 500 hectáreas, que cubrían el 61.2% del territorio nacional registrado, estaban en manos del 0.4% de los propietarios. Por su parte los predios entre 100 y 500 hectáreas en el año 2000 cubrían el 14.6% del territorio y estaban en manos del 2.6% de los propietarios. Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos. Vid. FAJARDO M. D. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales – Universidad Nacional de Colombia, 2002. IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª Edición. Bogotá: IGAC, 2002. Citado por Luis Carlos Agudelo Patiño. “Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colombia”. En Revista nera, año 13, N°. 16 – JANEIRO/JUNHO DE 2010 – ISSN: 1806-6755, pp. 81-95. Absalón Machado C. La Reforma Rural. Una deuda social y política. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pp. 120- 123, 135-139”.

³²⁰ Ídem. “Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003”. Lo precisa con los siguientes datos: Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003: Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010). Vid. Alvaro Albán. “Reforma y Contrarreforma Agraria” En. Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º 24, primer semestre/2011, pp. 327-356”.

³²¹ Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional Nro. 82. 25 de mayo de 1991. P. 6.

La distribución de la propiedad y de los beneficios del desarrollo es un prerrequisito para la paz y para la consolidación de una sociedad justa, equilibrada y avanzada en sus rasgos culturales. Los mecanismos del mercado, si tienen una evolución sana, deben apuntar en este sentido, y la intervención del Estado en la economía con mayor razón.

La Constitución es la referencia más importante que tienen los ciudadanos y la sociedad en su conjunto para visualizar su razón de ser y sus objetivos como Nacional.

Resulta esencial entonces definir en la Carta con claridad el derecho de todos a la propiedad, no sólo para que ese derecho se enseñe como una meta colectiva, sino también para que sea un camino y un instrumento de acción que acelere la distribución de dicha propiedad y facilite el acceso a ella.

Cuando se distribuye esa propiedad, en qué medida y mediante cuáles procedimientos. Eso dependerá en cada momento de la vida nacional y de las realidades políticas y sociales.”³²²

390. Todos los esfuerzos posteriores orientados a superar la violencia han reconocido la necesidad de enfrentar la concentración de la propiedad rural y la desigualdad en el campo, como efectivamente ocurrió en las negociaciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito con las FARC-EP en noviembre de 2016.

391. En el punto 1 de dicho Acuerdo, denominado “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*”, el Gobierno nacional se comprometió a implementar una Reforma Rural Integral con el objeto de sentar las bases para la transformación estructural del campo, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de sus derechos. En particular, *se comprometió a desarrollar un conjunto de medidas orientadas a promover el acceso progresivo de los trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, a la propiedad de la tierra y a diversos bienes públicos con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida, priorizando a la población rural victimizada, a las mujeres rurales, a las mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.* En los considerandos de este punto del Acuerdo, se dijo textualmente:

“(…) una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social”.

³²² Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional Nro. 46. 15 de abril de 1991. P. 26.

392. Para efectos de la implementación de lo acordado, el Gobierno pactó tener en cuenta, entre otros, los principios de regularización de la propiedad y de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, en los siguientes términos:

“Regularización de la propiedad: es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada.

Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Con ese propósito y de conformidad con lo acordado en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras para la RRI (3 millones de hectáreas) y en el punto 1.1.5. Formalización masiva de la Propiedad Rural (7 millones de hectáreas), durante los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la Reforma Rural Integral de 10 millones de hectáreas. En todo caso la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización en los PDET dentro de los próximos 7 años”.

393. Y en el punto 1.1. del Acuerdo denominado “Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva”, el Gobierno Nacional se obligó específicamente a implementar los siguientes compromisos:

“1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:

- *Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.*
- *Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo).*
- *Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.*

- Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.
- Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz.

Los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por inexploración (extinción del dominio sobre tierras incultas) se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en las leyes vigentes.

1.1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a:

- Subsidio integral para compra: se otorgará un subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias (ver 1.1.3.), en las zonas priorizadas y como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso, y que cuente con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio.
- Crédito especial para compra: se abrirá una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria con medidas especiales para las mujeres rurales (ver 1.1.3.).
- Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

(...)

1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno:

- Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.
- Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.

- *En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.*
- *En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos.*

Hacer el tránsito hacia un sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Considerando que actualmente existen distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y la necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país, sin perjuicio de lo establecido en materia de acceso a la tierra, el Gobierno conformará un grupo 3 expertos/as en el tema de tierras que en un plazo no mayor a 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible:

- *Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe*
- *Garantizar la función social y ecológica de la propiedad*
- *Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente*
- *Promover el uso productivo de la tierra*

Las propuestas de ajustes normativos a la legislación sobre tierras y de política pública deberán ser discutidos con los sectores interesados con el fin de buscar los consensos más amplios posibles, previo a su discusión en el Congreso de la República.

1.1.6. Tierras inalienables e inembargables: con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años.

(...)

1.1.8. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria: con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el Gobierno Nacional:

- *Crearé mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en*

situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra.

(...)

1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

- Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. El avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley.*
- Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.*

(...)

Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental”.

6.3.1. Medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras contemplada en el Acuerdo Final

394. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 se incluyó un artículo transitorio a la Constitución Política que facultó al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley y con ello facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del AFP. Con fundamento en dicho artículo, se profirió el Decreto Ley 902 de 2017 contentivo de las medidas instrumentales y urgentes para la reforma rural integral, pues *“las medidas implementadas a través del decreto analizado no pretenden realizar toda la reforma rural, sino una parte, aquella que resulta más urgente e indispensable para la estabilización del posconflicto y que, dentro de un proceso gradual que llevará más de una década, supone un primer paso prioritario, por estar dirigido a beneficiar a las personas más vulnerables,*

frente al problema que ha sido identificado como la causa más relevante del conflicto armado colombiano que se pretende superar”³²³.

395. Con dichos propósitos el precitado Decreto Ley reguló temas relacionados, entre otros, con los sujetos de acceso a tierras y formalización (a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso); el fondo de tierras; las formas de acceso a tierras; la formalización de la propiedad privada; y el procedimiento único (fase administrativa y fase judicial).

396. En su artículo 1º señaló que nada de lo dispuesto en dicho decreto podía ser interpretado ni aplicado en forma tal que *“afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos, y que en todos los casos se respetarían los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe”*.

397. Sobre los sujetos de acceso a tierras y formalización, los artículos 3 y siguientes disponen que los beneficiarios de los programas de acceso a tierras deberán ser nacionales colombianos trabajadores del campo, y sus organizaciones, sin tierra o con tierra insuficiente. Serán beneficiarios a título gratuito, parcialmente gratuito u oneroso dependiendo del cumplimiento de una serie de condiciones relacionadas, entre otras, con su patrimonio, en tanto este permite identificar las condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar.

398. En el artículo 18 se crea el Fondo de Tierras, y en los artículos siguientes se establecen sus características. Se trata, pues, de un fondo especial cuya administración está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas; cada una de las cuales cuenta con unos bienes específicos además de los recursos destinados por la Nación. Como una medida de protección a los derechos de los campesinos, el artículo 21 establece que los bienes rurales baldíos o fiscales adjudicados serán inembargables, imprescriptibles e inalienables por un término de 7 años, y el artículo 23 indica que a la Agencia de Desarrollo Rural le corresponde el acompañamiento de los programas de tierras ejecutados por la ANT con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente y la articulación entre la ANT y el Gobierno Nacional para que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza.

³²³ Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018

399. Las formas de acceso a tierras están establecidas en los artículos 25 y siguientes. Por un lado, el Decreto (i) regula la adjudicación directa “*de los predios baldíos y fiscales a personas naturales en regímenes de UAF (artículo 25). Igualmente, establece que existirá prelación en la adjudicación de baldíos para los ocupantes de los mismos y la titulación de la extensión ocupada como una excepción al criterio de la UAF, bajo ciertas condiciones. Respecto a las solicitudes de adjudicación en proceso antes de la entrada en vigencia de esta normativa, indica que serán tramitadas mediante el régimen más favorable y en caso de tratarse de la Ley 160 de 1994 exceptúa la aplicación de una de sus disposiciones (artículo 26). Lo mismo dispone para la titulación, siempre que se haya probado la ocupación con anterioridad a la vigencia del decreto ley (artículo 27)*”³²⁴. Por otro lado, (ii) crea el Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT) como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo, pero advierte que aquellos que hayan sido beneficiarios de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el Decreto Ley 902 de 2017, podrán solicitar el SIAT “*únicamente para la financiación del proyecto productivo*”. Finalmente, el Decreto también (iii) contempla el Crédito Especial de Tierras para quienes no tengan tierra o esta sea insuficiente, y les permitirá acceder a una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

400. Con el fin de regularizar la propiedad, el artículo 36 dispuso que la Agencia Nacional de Tierras podrá titular la posesión y sanear la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del procedimiento único de que trata el decreto no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, “*caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente*” para que reconozca el derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente. Lo anterior “*no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas*”.

401. Finalmente, sobre el Procedimiento Único mediante el cual se habrá de implementar el ordenamiento social de la propiedad rural, el Decreto diferencia dos fases: administrativa y judicial.

402. Los artículos 65 y siguientes sobre la fase administrativa, aluden a la obligación de formar un expediente por cada predio identificado con sustento en la información y documentos recaudados durante el diseño del POSPR; a

³²⁴ Ídem.

las visitas de campo que deberá realizar la ANT a cada predio en el marco del Procedimiento Único; a la elaboración por parte de la ANT de un informe técnico-jurídico y un plano predial con el fin de consolidar información para el RESO sobre los pobladores y los predios rurales; a la apertura del trámite administrativo del Procedimiento Único para la formalización y administración de derechos; al procedimiento de decreto y práctica de pruebas de oficio, o a solicitud de parte sufragando los gastos correspondientes, por parte de la ANT; a la presentación en audiencia pública de los resultados obtenidos durante el proceso de visita a los predios sobre los linderos y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, entre otros aspectos; al cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos, sin oposición y con oposición; a los recursos contra los actos administrativos de cierre y su control judicial; y, a la notificación personal de los actos administrativos de cierre.

403. Sobre la fase judicial del procedimiento único el artículo 78 del Decreto 902 de 2017 establecía que *“Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”*. Esta regulación, sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte mediante Sentencia C-073 de 2018, con el argumento de que establecía en forma indeterminada y a futuro el juez competente ante el cual se debía acudir, por lo que *“el ciudadano que pretende resolver un litigio procedente del resultado del Procedimiento Único, queda limitado en su derecho a acceder a una solución por parte de la justicia. Esa indeterminación violenta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos”*. Y agregó la Corte:

“(…) de los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política así como de la jurisprudencia³²⁵, es claro que el juez natural para el control de los actos de la Administración es, necesariamente, el juez que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La oportunidad para adelantar el control de los actos administrativos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución”.

404. La jurisdicción agraria, en consecuencia, en cuanto al control de los actos administrativos relacionados con la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, incluso respecto de los proferidos dentro de la fase administrativa del procedimiento único, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 236, 237 y 238 de la Constitución.

405. La mencionada providencia, por otra parte, precisó que la inexecutable del artículo 78 no afecta la vigencia y aplicabilidad del Decreto Ley 902 de 2017, por cuanto la competencia de los jueces para

³²⁵ Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-1436 de 2000 y C-136 de 2017.

conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único se deriva del derecho vigente, así:

“(…) las normas procesales aplicables a la etapa judicial del procedimiento único, están claramente definidas en los artículos 52 y 79 del mismo Decreto 902 de 2017³²⁶, y remiten al Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012.

En consonancia con ello, la Corte Constitucional encuentra que de los artículos 52 y 79 del decreto analizado se desprende que, para los procesos diferentes al control de actos administrativos, el juez competente es aquel que corresponda según la materia del asunto”.

406. En efecto, el artículo 79 del Decreto establece que, *“Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal”.*

407. Por tanto, en aplicación de los artículos 1³²⁷ y 15³²⁸ del Código General del Proceso, y mientras se crea e implementa la jurisdicción agraria, se dará aplicación a los artículos 390 y siguientes del Código General del Proceso para adelantar la fase judicial del procedimiento único.

6.3.2. Obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo

408. De conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017, es necesario tener en cuenta (i) que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe los compromisos adquiridos y, en consecuencia, sus actuaciones, los desarrollos normativos y su interpretación y aplicación, deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, y (ii) que los contenidos del Acuerdo Final en materia de tierras, en cuanto

³²⁶ El artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017 hace referencia concreta al tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, el proceso verbal sumario de que tratan los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). Por su parte, el artículo 52 es más general al salvar los vacíos legales de la fase administrativa con las normas de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y los de la fase judicial con las normas de la referida Ley 1564 de 2012, sin que en momento alguno dicho artículo 52 prevea que la competencia para conocer de la fase judicial del Procedimiento Único esté radicada en una determinada jurisdicción. Todo ello sin perjuicio de que -con arreglo a lo previsto en el referido artículo 52 y como es normal y ocurriría en cualquier caso que se tramite bajo algún procedimiento que se encuentre regulado en el estatuto procesal general- cualquier vacío legal que ocurra dentro de dicho procedimiento, se llene con las normas del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012, las normas que regulen casos análogos y los principios constitucionales y generales de derecho procesal.

³²⁷ *“Artículo 1. Objeto. Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes”.*

³²⁸ *“Artículo 15. Cláusula general o residual de competencia. Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción. // Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria. // Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil”.*

corresponden, *prima facie*, a derechos fundamentales de los trabajadores agrarios y aquellos conexos con estos, constituyen obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

409. La obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo, como lo precisó la Corte en la Sentencia C-630 de 2017, mediante la cual decidió sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, compromete a todas las autoridades estatales quienes deberán garantizar la conexidad entre las medidas de implementación y el Acuerdo, bajo principios de integralidad y no regresividad. Dijo sobre el particular la Corte:

(...) la conexidad opera en una doble vía, de un lado, entre las normas de implementación y los contenidos del Acuerdo Final y, por el otro, entre las propias normas de implementación y desarrollo normativo, en el sentido de que disposiciones posteriores no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad.

(...) si dentro del término previsto en el artículo segundo del Acto Legislativo 02 de 2017, se somete a consideración del Congreso de la República el trámite de leyes o actos legislativos que, en relación con el Acuerdo de Paz, no tengan como propósito la implementación y desarrollo normativo de sus contenidos, tales medidas podrían desconocer el requisito de conexidad, toda vez que no cumplirían con el propósito de contribuir efectivamente a la realización de lo acordado en el mismo. Conforme lo señaló esta Corporación, “el ámbito de regulación del Congreso respecto de la implementación del Acuerdo Final radica en la presentación de diferentes opciones de regulación, pero todas ellas deben estar dirigidas a facilitar dicha labor de implementación del Acuerdo”³²⁹”

410. Y agregó la Corte que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado. Sobre estos aspectos precisó la Corte:

“En primer lugar, cabe referirse a la previsión según la cual existe por parte de las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.

Dicho mandato ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad.

Ello comprende a los funcionarios de la Administración Pública, al Congreso obrando como Legislador y como constituyente secundario, y al propio órgano de control de constitucionalidad, cuyos juicios deberán producirse a partir, obviamente,

³²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2017.

de la Constitución, así como de la conexidad con los contenidos del Acuerdo Final ya implementados.

la Corte advierte que, si bien se impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, como una obligación de medio, la expresión “deberán guardar coherencia” con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, implica que, en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad”.

411. Teniendo en cuenta lo acordado y la obligación de cumplirlo de buena fe, es indispensable no perder de vista que entraron a formar parte del régimen especial de baldíos el Acuerdo de Paz en materia de tierras -en cuanto política pública de Estado cuyo cumplimiento de buena fe constituye una obligación constitucional-, así como las normas que lo han desarrollado, como el Decreto 902 de 2017 que adoptó medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras.

412. La Corte advierte, sin embargo, que el Decreto 902 de 2017 resultará insuficiente si no se cumplen los demás compromisos del Acuerdo, en particular, la creación de la que denominó *jurisdicción agraria* para el trámite de la fase judicial del procedimiento único previsto en el artículo 60 de dicho decreto, y las reformas normativas y de política pública acordadas con el objeto, por una parte, de regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe y, por la otra, facilitar el acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

413. Por consiguiente, resulta necesario exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RESOLUTIVO 14).

414. Más adelante la Sala hará un análisis sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo hasta la fecha.

7. Divergencias interpretativas en la aplicación judicial del régimen especial de baldíos. Unificación jurisprudencial

415. Al revisar los fallos constitucionales de instancia, la Sala Plena encontró que existen dos grandes tendencias de decisión. En algunos se aplicó el precedente establecido en la Sentencia T-488 de 2014 y, por tanto, declararon la existencia de defectos orgánicos, sustantivos y/o fácticos (según el caso), en

las sentencias civiles que declararon la pertenencia sobre bienes rurales. Otros jueces y tribunales, en cambio, afirmaron que siguieron el precedente establecido por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-1776 de 2016 y, por tanto, consideraron que no se configuraron tales defectos.

416. Tales discrepancias han contribuido al incumplimiento del régimen especial de baldíos, razón por la que la Corte unificará la interpretación y aplicación de dicho régimen y, en general, de las normas sustantivas y procesales aplicables en materia de acceso a la propiedad de la tierra rural y, así mismo, precisará la jurisprudencia constitucional constitutiva de precedente en estas materias, en particular la contenida en la Sentencia T-488 de 2014 y la línea jurisprudencial desarrollada a partir de dicha providencia pues, como se ha dicho en anteriores oportunidades, la función de revisión de los fallos de tutela a cargo de la Corte Constitucional “*va más allá de resolver el caso concreto, siendo su objetivo preferente la unificación de criterios y la fijación de la hermenéutica autorizada de la Constitución Política*”³³⁰.

7.1. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Precisión jurisprudencial

417. En la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación estudió el caso en el que una oficina de registro de instrumentos públicos se abstuvo de inscribir la sentencia judicial que declaró a su favor la prescripción adquisitiva sobre un bien inmueble dentro de un proceso de pertenencia. En efecto, reposaba en el expediente nota devolutiva de dicha oficina exponiendo la imposibilidad de cumplir lo ordenado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1579 de 2012, al considerar que el juez desconoció la Ley 160 de 1994 en tanto que, a su modo de ver, se trataba de tierras imprescriptibles por ser baldías, de manera que sus ocupantes solo tenían meras expectativas hasta tanto se realizara la adjudicación por parte de la autoridad agraria. En fallo de única instancia se tutelaron los derechos de acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y confianza legítima de quien había resultado beneficiado con la prescripción, y se ordenó inscribir la sentencia y abrir el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria. Pero en sede de revisión, esta Corporación revocó la sentencia y negó la protección de los derechos fundamentales invocados. Sin detenerse a analizar el contenido de la Ley 200 de 1936, sostuvo que “[L]a disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994³³¹, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma

³³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-694 de 2002.

³³¹ Si bien posteriormente se profirió la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160, la Corte declaró su inexecutable por violación del derecho fundamental a la consulta previa. De este modo, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ver al respecto las sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010. En esta última la Corte explicó: “*Estas consideraciones son para la Corte suficientes para concluir que la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada. Sobre este particular debe resaltarse que si se adoptara la tesis según la cual para el presente caso no es procedente la reincorporación y, por ende, se está ante un vacío normativo sobre la materia, se llegaría a conclusiones incompatibles con el Estado constitucional. Así, asuntos centrales para la protección de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, como la regulación del desarrollo y explotación de la propiedad agraria, la adjudicación*

Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, cuyo artículo 65 “consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor”.

418. Explicó que, en efecto, las tierras baldías sólo podían adquirirse por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos legales entonces vigentes³³², por cuanto “el objetivo primordial del sistema de baldíos es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”, de tal manera que cumpla la función social de la propiedad, “promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos”, en tanto el primer objetivo de la reforma agraria es “promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y la democracia participativa”.

419. Para lograrlo, evidenció la magnitud de la problemática institucional y social que la gobernanza de la tierra había generado, principalmente, por la falta de información actualizada y completa, por cuanto “[C]omo un círculo vicioso de prácticas erradas que se robustecen entre sí, la falta de información precisa y completa sobre los territorios baldíos, las calidades reales de los sujetos beneficiarios y el número de hectáreas adjudicadas, facilita la concentración inequitativa de tierras de propiedad de la nación. Con ello se erosiona, en últimas, el objetivo central del sistema de reforma agraria: el acceso progresivo del trabajador campesino a la tierra y el mejoramiento de su calidad de vida”. Y bajo el entendido de que la prescripción adquisitiva sobre un predio rural sin propietarios conocidos, en caso de que resulte ser baldío, “atentaría contra la naturaleza imprescriptible de los bienes del Estado así como contra los propósitos imperiosos trazados por el constituyente en favor de un desarrollo rural que garantice el acceso efectivo a la propiedad de los trabajadores rurales”, decidió que el juez de conocimiento incurrió en defecto fáctico, pues además de valorar desacertadamente el folio de matrícula inmobiliaria aportado, omitió la práctica de otras pruebas conducentes a determinar la naturaleza jurídica del terreno en discusión, ya que “careciendo de dueño reconocido el inmueble³³³ y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción”, casos en los que se debe correr traslado a la autoridad de tierras para que clarifique su naturaleza.

de baldíos, la reglamentación y protección de los resguardos y demás territorios. Esto implica que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural, lo que permite el análisis de constitucionalidad propuesto por el actor”.

³³² Explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF); no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales ni ser propietario de otro bien rural.

³³³ El artículo 675 del Código Civil establece: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”.

420. Así mismo consideró que el juez desconoció el precedente judicial “no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional³³⁴, sino de las otras altas Corporaciones de justicia³³⁵ 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”. Y como la única autorizada para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es la autoridad de tierras, también se configuró un defecto orgánico en tanto el juez carecía de competencia para conocer del asunto, de manera que la negativa del registrador de inscribir la sentencia judicial gozaba de legalidad. Finalmente, con el objeto de conjurar la problemática evidenciada, que trascendía la situación del caso concreto analizado, ordenó: (i) la adopción de un plan para desarrollar el proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la Nación a cargo del INCODER; (ii) la adopción de un plan para la recuperación de las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia a cargo del INCODER; y (iii) la promulgación de una directriz a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, sobre la imprescriptibilidad de las tierras baldías, los supuestos de hecho y de derecho que permitieran determinar la naturaleza de un predio, y el protocolo de conducta en casos de que los jueces de la República declararan la pertenencia de un bien presuntamente baldío³³⁶.

421. La Sentencia T-488 de 2014 constituyó la decisión fundacional de una línea jurisprudencial relevante para la decisión de los casos objeto de estudio. Veamos:

422. En Sentencia T-293 de 2016, la Corte Constitucional resolvió una solicitud de tutela en la que el INCODER solicitó la protección de su derecho fundamental al debido proceso que estimó vulnerado por el juez demandado, al no haber sido vinculado al proceso de pertenencia que resolvió adjudicar a particulares un bien sobre el que se tenían indicios de pertenecer al Estado. El juez de primera instancia amparó el derecho pretendido, bajo el argumento de que si bien el juzgado demandado aplicó debidamente las normas que rigen los procesos de pertenencia agraria, pasó por alto la necesidad de vincular al INCODER. En segunda instancia, el Tribunal “resolvió revocar lo resuelto en primera instancia y, en su lugar, negó el amparo de los derechos fundamentales alegados, al considerar que el Incoder ha utilizado esta acción de manera indebida para obtener medidas de saneamiento en procesos que ya

³³⁴ Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995, C-097 de 1996 y C-530 de 1996.

³³⁵ Ver, 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.

³³⁶ La magistrada Gloria Stella Ortiz salvó parcialmente el voto. Entre otras razones, indicó que, la posición mayoritaria “consideró que el bien inmueble que el actor adquirió por prescripción a través de sentencia judicial tiene naturaleza de baldío, sin que tal situación se encuentre acreditada en el expediente”, cuando lo que en realidad se le imponía era “interpretar de manera armónica 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, de donde se puede afirmar que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado”, para concluir que, “en aquellos procesos ordinarios de pertenencia con la que se pretenda la adquisición del dominio de bien inmueble, que según certificación de la entidad competente no registre propietario privado anterior inscrito, se presume baldío, y el juez deberá conformar el litisconsorcio necesario por pasiva, con la vinculación procesal del INCODER”.

culminaron, a pesar de que tenía el deber de concurrir a los mismos sin necesidad de esperar a ser vinculada, dado que la convocatoria que se hace por medio de edicto emplazatorio por tratarse de demandas contra personas indeterminadas, le permitió hacerse parte del trámite”. En sede de revisión, la Corte sostuvo que “los bienes baldíos se adquieren por adjudicación, previa ocupación y cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley para ello pues, de lo contrario, quien pretende el terreno solo cuenta con una mera expectativa”. En efecto, a pesar de las presunciones contenidas en los artículos 1º y 2 de la Ley 200 de 1936, “resulta innegable la gran relevancia que reviste el régimen de los bienes baldíos para el ordenamiento jurídico colombiano”, por lo que su protección se exige a todas las entidades involucradas en los procesos de acceso a tierras. En consecuencia, ante la incertidumbre sobre la naturaleza jurídica de un bien pretendido en usucapión, la institucionalidad debe volcarse a su clarificación, razón por la que declaró la nulidad de todo lo actuado para que, en el trámite de un nuevo proceso, se vincule al INCODER así:

“el juez, a pesar de que no existían titulares registrados de derechos reales sobre el predio, este carecía de matrícula inmobiliaria y la demanda fue presentada contra personas indeterminadas, circunstancias que configuran indicios de que podría tratarse de un terreno baldío, se limitó a decretar pruebas que, si bien contribuyen al esclarecimiento de los hechos, no permitían determinar, con certeza, la naturaleza del bien. Motivo por el cual se configura el defecto fáctico alegado. Aunado a ello, como lo ha señalado la Corte en oportunidades previas, se observa que, debido a lo anterior, la conducta del juez potencialmente puede derivar en un defecto orgánico pues, 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”.

423. En sentencia T-461 de 2016, resolvió la solicitud de tutela interpuesta por el INCODER contra la decisión de un juez que, dentro de un proceso agrario de pertenencia, decidió usucapir el bien pretendido en favor de un particular a pesar de que no contaba con antecedentes registrales, titulares de derechos reales sobre el predio o titulares inscritos, lo que conllevaría a inferir que se trataba de un predio de naturaleza baldía. El juez de primera instancia tuteló el derecho al debido proceso del accionante y declaró la nulidad de todo lo actuado para vincular al INCODER con miras a que reportara sobre la naturaleza del bien. En segunda instancia, el Tribunal revocó el fallo y rechazó el amparo por considerar que el tutelante contaba con el recurso extraordinario de revisión como mecanismo de defensa judicial al que debe acudir antes de ejercitar la acción constitucional. En sede de revisión la Sala reiteró lo sostenido en la sentencia T-488 de 2014, y advirtió sobre la falta de competencia del juez para decidir sobre la disposición de un bien que podría ser baldío, sin previamente acudir a la autoridad de tierras para que clarifique su naturaleza. Por consiguiente, declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó

al juez adelantar nuevo proceso durante el cual, el INCODER deberá iniciar el proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión. Sostuvo:

“El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal (...) siendo conocedor de que el bien objeto de litigio no contaba con folio de matrícula y, por ende, el inmueble carecía de dueño reconocido y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío (...). Omitió sus deberes oficiosos para la práctica de las pruebas conducentes que determinarían si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción. (...) al analizar si el bien era susceptible de prescripción, le bastó traer a colación algunas sentencias emitidas en torno a la presunción de que trata el artículo 2 de la Ley 200 de 1936, pero omitió llevar a cabo la interpretación armónica de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, desconociendo así que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado. (...) Como consecuencia del defecto analizado anteriormente, al haber omitido dilucidar la naturaleza jurídica del bien, incurrió en una falta de competencia para decidir sobre la adjudicación del mismo, como quiera que de tal claridad depende establecer cuál es la autoridad competente para disponer sobre la posible adjudicación del inmueble”.

424. En sentencia T-548 de 2016 resolvió una solicitud de tutela en la que el INCODER reprochó la decisión del juez de usucapir un predio sin tener certeza sobre su naturaleza jurídica. En primera instancia el juez declaró la improcedencia de la acción por existir otros medios de defensa judicial, pues la entidad no interpuso el recurso extraordinario de revisión³³⁷. En segunda instancia, el juez confirmó la decisión. En sede de revisión, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso al encontrar configurados los defectos fáctico, orgánico y el desconocimiento del precedente, con el fin de que se reiniciara el trámite teniendo en cuenta que la ANT debía surtir el procedimiento de clarificación correspondiente. Ahora, en el esfuerzo por definir el alcance de la presunción del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, sostuvo:

“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

³³⁷ Uno de los magistrados que conforman la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, presentó salvamento de voto al considerar que la autoridad judicial cuestionada sí desconoció normas de rango legal e infralegal aplicables al caso, las cuales conllevarían a concluir que la decisión atacada por el Incoder sí fue arbitraria y constituye una vía de hecho. Argumentó que *“La sentencia cuestionada carece abiertamente de motivación y justificación, pues el texto que la contiene tan sólo trae una relación de medios probatorios de los cuales implícitamente se dan por probados unos hechos, sin análisis alguno y menos aún sin verificarse la totalidad de los elementos o requisitos que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha establecido para la procedencia de la prescripción”.*

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”.

425. En sentencia T-549 de 2016 resolvió una solicitud de tutela interpuesta por el INCODER contra la decisión de un juzgado de usucapir un predio que nunca había contado con titulares del derecho de dominio. El accionante consideró que se vulneraron sus derechos al debido proceso y la seguridad jurídica en tanto el juez hizo una insuficiente valoración de los elementos probatorios, pues al confirmar que el predio no tenía titulares inscritos, debió presumirlo baldío y citar a la autoridad de tierras para pronunciarse sobre la naturaleza del bien pretendido, antes de declarar la prescripción. Los jueces de primera y segunda instancia rechazaron la solicitud por no satisfacer los requisitos de procedibilidad. En sede de revisión, la Sala advirtió que, si bien los artículos 1º y 2 de la Ley 200 de 1936 presumen la propiedad privada de los fundos explotados económicamente, y de propiedad pública los no explotados, *“es necesario acudir a otras normas del ordenamiento para realizar una labor de hermenéutica jurídica aceptable y acorde con el ordenamiento constitucional y legal”*, entre ellas: los artículos 674 y 675 del Código Civil; 44 y 61 del Código Fiscal; 63, 64 y 150 Constitucionales; 65 de la Ley 160 de 1994 y 375 del Código General del Proceso. En consecuencia, *“el mismo sistema jurídico ha reconocido la existencia [sic] dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que pareciesen generar un conflicto normativo, pero que cuando se analizan de forma sistemática permiten entrever la interpretación adecuada ante la cual debe ceder nuestro sistema jurídico”*, pues el conflicto es aparente en tanto *“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 que resultaba necesario concluir que cada una de las reglas regulaba situaciones jurídicas diferentes, pero *“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”*. Y, sostuvo que *“el registrador cuenta con la potestad y herramientas para oponerse al registro de un bien inmueble cuando detecta una situación que puede derivarse de un desconocimiento del ordenamiento legal y constitucional”*. Por lo anterior, declaró la nulidad de todo lo actuado *“Ante los defectos fáctico, orgánico, sustantivo y de desconocimiento del precedente, de la sentencia que es atacada por el actor, ha sido vulnerado el derecho al debido proceso, e infringidos los principios de justicia material e igualdad”* por lo que ordenó revocar las sentencias mientras el INCODER aclaraba la naturaleza jurídica del bien, y *“si el inmueble objeto de clarificación resulta ser un baldío, el accionante en el proceso de pertenencia al que se sustrae esta providencia, deberá ser tenido como el primer opcionado en el trámite de titulación del bien, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales”*.

426. En sentencia T-727 de 2016, resolvió un caso en el que el INCODER solicitó el amparo del derecho fundamental al debido proceso por no haber sido vinculado a los procesos acumulados, por lo que debía declararse su nulidad y dejar sin efectos las sentencias. En primera instancia -en los dos casos acumulados-, el juez declaró improcedentes las solicitudes por existir otro medio de defensa judicial, y en segunda instancia se confirmaron las decisiones. En sede de revisión, la Sala dejó sin efectos las sentencias y declaró la nulidad de todo lo actuado con el fin de que se rehicieran las actuaciones dentro del proceso de pertenencia, vinculando a la autoridad de tierras para que clarificara la naturaleza del bien pretendido. Lo anterior, porque:

“Cuando se incumple con la carga de verificar la naturaleza del bien inmueble objeto del proceso de pertenencia, la Corte, de manera uniforme y pacífica, ha precisado que el juez incurre no solo en un defecto fáctico, por indebida valoración probatoria y omisión del deber de practicar pruebas de oficio, sino también en un defecto orgánico, por haber actuado sin competencia para hacerlo, pues “no le es dable al juez civil iniciar procesos de pertenencia en los que el bien objeto de discusión es imprescriptible”. De igual modo, en algunos casos la Corte ha determinado que la conducta del juez también se traduce, por un lado, en un yerro sustantivo, por no tener en cuenta las normas que integran el régimen de baldíos y omitir llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las mismas a la luz de la Constitución. Y por otro, en un desconocimiento del precedente establecido tanto por la Corte Constitucional como por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, autoridades judiciales que “han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir, por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación. Esto, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994”.

427. En sentencia T-231 de 2017, estudió la solicitud de tutela presentada por el INCODER contra el juez que declaró la prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien que no contaba con antecedentes registrales. La autoridad de tierras alegó la violación de su derecho al debido proceso por no haber sido vinculada al trámite con el fin de defender sus intereses. En primera instancia, se declaró la improcedencia de la solicitud por no haber agotado el recurso extraordinario de revisión, decisión que fue confirmada en segunda instancia. En sede de revisión, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó al juez de conocimiento, suspender el trámite ordinario hasta tanto obtuviera el concepto del INCODER sobre la naturaleza jurídica del bien pretendido. Lo anterior, porque:

“El Juzgado Primero Civil del Circuito de Yopal (Casanare) incurrió en un defecto fáctico por no valorar los elementos de prueba obrantes en el expediente y no activar sus facultades oficiosas destinadas a identificar de forma efectiva la naturaleza jurídica del bien objeto de controversia en el proceso de declaración de pertenencia, de lo cual se deriva, además, la concurrencia de un defecto orgánico y otro sustantivo.

De acuerdo con la pacífica línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional, siempre que una autoridad judicial avoque conocimiento y resuelva una demanda ordinaria de declaración de pertenencia: (i) contra personas

indeterminadas, y (ii) sin registro de antecedentes registrales o inmobiliarios, esta deberá presumir que el bien objeto de controversia corresponde a un bien baldío, por lo que estará obligada a poner en conocimiento del proceso al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT) con el fin de obtener su concepto respecto de la naturaleza jurídica del inmueble y, en caso de corresponder a un bien perteneciente a la nación, declararse incompetente para conocer del asunto, pues es labor exclusiva de esta entidad adelantar el trámite de adjudicación y consecuente titulación del respectivo inmueble”.

428. En sentencia T-407 de 2017, la Corte resolvió una solicitud de tutela interpuesta por la Procuradora 4 Judicial II Agraria de Bogotá contra el juez que declaró la prescripción adquisitiva de un predio que carecía de antecedentes registrales. En primera instancia, el juez negó la protección de los derechos invocados porque *“atendiendo a los principios de igualdad y proporcionalidad en la asunción de cargas procesales, no puede entenderse que corresponda únicamente al particular probar el derecho de dominio, siendo relevado el Estado, cuando precisamente es titular de la obligación de ser el dador, organizador y controlador del registro de la propiedad inmobiliaria”*. En segunda instancia, el juez confirmó la decisión, pero por encontrar que no se cumplía con el requisito de inmediatez. En sede de revisión, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado para que se reinicie el proceso una vez se identifique, con plena certeza, la naturaleza del bien a prescribir. Lo anterior, por encontrar probados los defectos fáctico y sustantivo, así:

“Para este Tribunal el defecto fáctico alegado por la Procuradora 4 Judicial II Agraria de Bogotá puede constituirse tanto por omisión del material probatorio obrante en el expediente como por la no aplicación de las facultades oficiosas en materia probatoria; ello por cuanto el Juzgado Promiscuo Municipal de Villapinzón siendo conocedor de que el bien objeto de litigio no contaba con antecedentes registrales y, por ende, existía una altísima posibilidad de que el inmueble fuese baldío, dio por cierto la naturaleza privada del bien sin especificar los elementos de prueba o de convicción que lo llevaron a tomar dicha determinación. De igual manera, el Incoder advirtió que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores sino una simple expectativa, de acuerdo con el marco legal vigente. Dicha argumentación fue presentada oportunamente por dicha entidad en el escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda, circunstancias que necesariamente llevan a concluir que el Juzgado Promiscuo Municipal de Villapinzón al proferir la sentencia acusada incurrió en un defecto sustantivo.

(...)

[Así mismo] el juzgador 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. Así las cosas, considerar que solo por el hecho de que un bien esté siendo explotado automáticamente puede ser catalogado como privado, constituye una lectura aislada de lo dispuesto en la Ley 200 de 1936”.

429. En sentencia T-567 de 2017, se resolvieron las solicitudes de tutela acumuladas presentadas por el INCODER contra decisiones judiciales que declararon la prescripción adquisitiva del dominio de los bienes pretendidos sobre los cuales se ejerció posesión material, pero carecían de antecedentes registrales. En sólo uno de los cinco procesos, el juez de primera instancia tuteló los derechos de la entidad por violación directa de la constitución, decisión que fue revocada en segunda instancia. En los demás casos, se declaró improcedente la acción o se negó la solicitud por no encontrar vulneración alguna, y se confirmaron las decisiones en segunda instancia. En sede de revisión se ordenó dejar sin efectos las declaraciones de pertenencia, se declaró la nulidad de todo lo actuado y se ordenó a los jueces rehacer las actuaciones vinculando a la ANT. Lo anterior, por haber incurrido en defectos fáctico, orgánico y sustantivo.

430. Primero, porque la ausencia de antecedentes registrales era suficiente *“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. 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”*. Segundo, porque *“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”*. Finalmente, porque también *“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”*.

431. En sentencia T-496 de 2018, resolvió una solicitud de tutela interpuesta por un particular contra la oficina de registro de instrumentos públicos de Valledupar y de la Superintendencia de Notariado y Registro por considerar vulnerado su derecho al debido proceso, toda vez que las accionadas negaron el registro de la sentencia que declaró la prescripción adquisitiva del dominio de un predio a su favor. En primera instancia, el juez declaró improcedente la

acción por contar con los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuales puede solicitar medidas cautelares para suspender los efectos de los actos administrativos reprochados. En segunda instancia, aun cuando se dijo modificar la decisión, esgrimió las mismas razones que el *A quo*. En sede de revisión, la Corte negó el amparo, dejó sin efectos las providencias y ordenó adelantar el procedimiento de clarificación de la propiedad del predio pretendido. Lo anterior, por encontrar configurados los defectos fáctico y orgánico, así:

432. Por un lado, *“El operador judicial optó por declarar la propiedad del inmueble en favor de un particular, apoyándose únicamente en los elementos de juicio que fueron adjuntados a la demanda y omitió decretar pruebas que le permitiera tener claridad sobre la naturaleza jurídica del inmueble involucrado, supuesto sine qua non para dar continuidad al proceso de pertenencia. Razón por la cual, se determina que el operador judicial incurrió en defecto fáctico”*. Por otro lado, *“también incurrió en un defecto orgánico, toda vez que omitió dilucidar si el predio era de índole privada o baldía y no se tenía claridad de su competencia para decidir respecto de la propiedad del mismo”*.

433. Contrario a lo sostenido hasta ese momento, en los siguientes dos casos las Salas de Revisión que los decidieron aplicaron reglas de decisión distintas a las referidas anteriormente:

434. En la sentencia T-549 de 2017 se revisaron fallos de tutela contra decisiones judiciales que declararon la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios que carecían de titulares de derechos reales, con lo que habrían vulnerado los derechos del INCODER al debido proceso y acceso a la administración de justicia. En los dos casos acumulados, los jueces de tutela declararon improcedente la acción por incumplir el requisito de subsidiariedad porque el recurso extraordinario de revisión resultaba idóneo. En sede de revisión, se negaron los amparos solicitados. Al efecto, sostuvo que *“En ninguno de los dos expedientes acumulados, encuentra la Sala que el fallo dictado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Macaravita (Santander) haya incurrido en los defectos fáctico y orgánico endilgados al mismo por la entidad demandante ni, mucho menos, que, por su intermedio se hayan vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Tampoco puede establecerse la existencia de un defecto orgánico, pues, sobre la base de que el Incoder no dio cuenta de la naturaleza baldía del bien en disputa, ni las pruebas recaudadas permitían llegar, de forma clara, a dicha conclusión, la decisión del juzgado se produjo en el ámbito propio de su competencia para tramitar y decidir el proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural, que le fue asignado para su conocimiento. No puede atribuirse defecto alguno a la providencia objeto de cuestionamiento, pues la misma se adoptó a partir de los elementos de juicio allegados al expediente, incluyendo la información brindada por el Incoder a la que ya se ha hecho alusión”*.

435. En sentencia T-580 de 2017, se estudió si los despachos judiciales accionados desconocieron los derechos fundamentales invocados por la ANT, como consecuencia de la declaración judicial de adquisición por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de unos bienes presuntamente baldíos a favor de unos particulares y de una entidad territorial. En sede de revisión, con respecto a la única solicitud que satisfizo los requisitos de procedibilidad, se negó el amparo por no encontrar prueba alguna de vulneración de derechos. Lo anterior, porque aun cuando el predio carecía de antecedentes registrales y titulares de derechos reales, el mismo fue segregado de uno de mayor extensión que sí tenía antecedentes registrales.

436. Los anteriores pronunciamientos se sintetizan en el siguiente cuadro:

PRECEDENTE	T488-14	T293-16	T461-16	T548-16	T549-16	T727-16	T231-17	T407-17	T567-17	T496-18	T549-17	T580-17
Defecto fáctico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Defecto orgánico	X	X	X	X	X	X	X		X	X		
Defecto sustantivo				X	X	X	X	X	X	X		
Desconocimiento del precedente	X			X	X		X					
Interpretación armónica			X	X	X	X		X	X	X		
Revoca los fallos de tutela	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Ampara el debido proceso		X		X	X	X	X	X	X			
Anula/deja si efectos sentencia de pertenencia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Ordena al juez rehacer el proceso de pertenencia		X	X	X	X	X	X	X	X			
Ordena a la ANT clarificar la naturaleza del bien / vinculación	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Ordena a la ANT diligencia y acompañamiento	X		X		X							
Los casos no incurrieron en defecto											X	X

7.2. La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

437. Como se puso de presente anteriormente, los jueces ordinarios que declararon la pertenencia en favor de particulares sobre predios cuya naturaleza jurídica estaba en duda, acudieron -como fundamento sustantivo- al artículo 1° de la Ley 200 de 1936. Según su interpretación, la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño permite presumir que se trata de predios de naturaleza privada susceptibles de ser adquiridos por prescripción. Y ante la falta de prueba en contrario que confirme su naturaleza baldía, los jueces se consideraron relevados de su obligación de verificar el cumplimiento de alguno de los supuestos previstos en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. La anterior interpretación la derivaron, principalmente, del pronunciamiento de la CSJ contenido en la sentencia de tutela STC1776-16.

438. Por tanto, resulta necesario hacer una breve descripción de la evolución de la jurisprudencia de la CSJ para identificar los argumentos que se citaron como fundamento de la sentencia STC1176-16 con el fin de demostrar que la interpretación que se hizo en dicha providencia sobre la aplicación de la

presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 no correspondía al precedente de dicha Corporación³³⁸:

439. En sentencia de 14 de julio de 1937³³⁹, la Corte declaró probada la excepción de prescripción extraordinaria propuesta por un colono. El fallo reconoció la validez de los títulos invocados por el accionante al afirmar que “*Manuel Ortiz adquirió de la Corona el dominio*” y que, sobre el predio reclamado se habían surtido “*sucesivas tradiciones del derecho de dominio*”, que harían procedente la excepción alegada aplicable a los bienes de naturaleza privada. Con ello se dio aplicación a la fórmula transaccional contenida en el artículo 3 de la Ley 200 de 1936 para desvirtuar la presunción de bien baldío y demostrar la propiedad privada del predio pretendido con base en títulos traslaticios de dominio inscritos.

440. En sentencia de 9 de marzo de 1939³⁴⁰, la Corte Suprema de Justicia resolvió un caso en el que se debatía la naturaleza jurídica de un inmueble en el que se construiría el puerto de Barranquilla. El Gobierno Nacional aducía que el predio era baldío mientras que el señor JR pretendía comprobar que era

³³⁸ Consideramos necesario referir dos fallos anteriores a la expedición de la Ley 200 de 1936 que permiten identificar la posición que la CSJ tenía sobre el tema en esa época: (i) Con base en lo dispuesto en el artículo 44 del Código Fiscal vigente para la época, según el cual, son baldíos pertenecientes al Estado los terrenos situados en el territorio nacional que carecen de otro dueño, la CSJ en sentencia de 15 de abril de 1926, se pronunció sobre la prueba necesaria para demostrar la naturaleza privada de un predio (Sentencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, 15 de abril de 1926, Gaceta Judicial XXXII, 262. Magistrado Ponente Luis Felipe Rosales). En efecto, dentro de un juicio ejecutivo en el que se embargó un predio de gran extensión situado en el departamento del Magdalena que pertenecía -supuestamente- a un particular, el Gobierno se opuso a la medida por considerar que recaía sobre un inmueble de naturaleza baldía. Explicó que la presunción contenida en dicho artículo 44, podría desvirtuarse con prueba en contrario, que “*debe dar quien les niegue el carácter de baldíos por creerse dueño de ellas*”. Y agrega, “*La aseveración, dice acertadamente el señor Procurador de la Nación, que haga el Estado de ser baldío un terreno, entraña una negación indefinida, o sea la de no haber salido de su patrimonio, la cual, según los principios generales sobre pruebas, debe destruirse con la afirmación concreta y definida de haberse adquirido el dominio por quien se pretende dueño*”. Por tanto, a pesar de que ejecutante y ejecutado aducen que los terrenos embargados tienen su origen en la sucesión de PR, “*la Corte encuentra que los opositores no han demostrado que los terrenos disputados hayan pasado a los herederos de la sucesión (...) pues no basta una relación de parentesco, por inmediata que sea, para dar por hecha la transmisión de los bienes del difunto*”. En consecuencia, “*lo que forzosamente procede -dada la ineficacia de los títulos del opositor- es el desembargo*”, en tanto “*sería inexplicable mantener la traba sobre los terrenos de que el ejecutado en esta articulación no ha demostrado plenamente ser dueño*”. Así las cosas, quien tiene la carga de prueba para demostrar que el predio es privado, mediante prueba registral, es quien aduce dicha naturaleza. (ii) En la sentencia de 24 de julio de 1935 (Gaceta Judicial Nro. XLII. Página 313 a 318. Esta posición ya había sido defendida en la sentencia de 31 de agosto de 1931 (Gaceta Judicial No. XXXIX. Página 256 a 259), la CSJ insistió en la importancia de proteger al colono cultivador por encima de las formalidades. Sostuvo que, la sola ocupación -acompañada de la explotación del suelo-, otorgaba derecho de dominio sobre el predio, y mantuvo la carga de la prueba en cabeza de quien se considerara propietario del terreno cultivado a quien se imponía la obligación de exhibir el título traslativo correspondiente. En efecto, “*De conformidad con los artículos 47 (incisos 2º y último), 59, 65, 66, 69 (letra b), 79 y 84 de C.F y 10, 11 y 12 de la Ley 71 de 1917, los intereses y derechos de los ocupantes, cultivadores y colonos de baldíos están colocados por encima de los de cualquier interesado en la adjudicación hasta el punto de que puede decirse que nuestra legislación fiscal está toda saturada de la idea de protección a esos colonos, cultivadores u ocupantes y que el principio general y dominante en materia de baldíos es el de que por ningún motivo ni bajo ningún pretexto se sacrifiquen o menoscaben los derechos basados en la ocupación, en el cultivo y en la colonización*”. Así mismo indicó que la ley fiscal contiene un principio general con base en el cual, la ocupación es modo de adquirir la propiedad de los bienes baldíos, de manera que “*En litigios de cualquier clase de un particular contra un ocupante, cultivador o colono, la carga de la prueba le corresponde a ese particular que pretende pasar por encima del hecho de la ocupación o cultivo, y que esa prueba no puede ser otra que la de propiedad del terreno*”, y en consecuencia, “*no hubo ni pudo haber violación de la ley sustantiva por parte del Tribunal al dispensar a los demandantes, para ampararlos como poseedores y mantener la situación de hecho en que se encuentra el terreno, de toda prueba distinta de la relacionada con los hechos concretos de ocupación y cultivo*”. Esta posición resulta acorde con el contenido de la Ley 47 de 1926 “*Por la cual se fomenta la colonización de los baldíos y se modifica la Ley 71 de 1917*”, vigente para la época.

³³⁹ Sentencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, 14 de julio de 1937, Gaceta Judicial XLV, 329. Magistrado Ponente Juan Francisco Mujica.

³⁴⁰ Sentencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, 9 de marzo de 1939, Gaceta Judicial XLVII, 798. Magistrado Ponente Pedro A Gómez Naranjo.

de su propiedad, exhibiendo títulos y alegando explotación económica. La Corte Suprema de Justicia declaró que era privado *“por haberlo adquirido según las pruebas de que se ha hecho mención”*, en tanto del estudio registral *“ha comprobado el traspaso sucesivo del dominio del predio de La Loma entre particulares por un lapso mayor de cincuenta años”*. Reforzó su posición al indicar que *“No está suficientemente claro si el terreno en cuestión hace parte del área urbana de Barranquilla. Pero si así fuera, la conclusión sería la misma, porque el artículo 7 de la Ley 200 de 1936 dice que acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial urbana, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a esta ley, en que consten tradiciones de dominio, por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”*. En el análisis realizado, el hecho de la explotación económica sirvió para demostrar la posesión pacífica e ininterrumpida necesaria para prescribir, pero la decisión sobre la naturaleza privada del bien se basó en la existencia de los títulos inscritos que exhibió el accionante. Lo anterior, en una lectura armónica de los primeros tres artículos de la Ley 200 de 1936. No obstante, es uno de los precedentes citados en la sentencia STC1776-16, a la que le atribuye haber sostenido que los predios baldíos explotados económicamente se presumían privados y se podían adquirir por prescripción adquisitiva por el hecho de la ocupación con explotación, en tanto -según la lectura que hizo de dicha providencia- ello cambiaba la naturaleza jurídica del bien pretendido.

441. En sentencia de 13 de marzo de 1939³⁴¹, la CSJ resolvió un caso en el que la Nación demandó a los herederos de JFPR para que se declarara que el globo de terreno por ellos ocupado era baldío. Al igual que en el caso anterior, se constató que el bien había salido del dominio del Estado porque contaba con títulos traslativos de dominio inscritos por un término superior a los 20 años anteriores a la expedición de la Ley 200 de 1936. De esta manera, nuevamente la Corte dio aplicación a la fórmula transaccional contenida en el artículo 3 de dicha ley, que exoneraba de la necesidad de acreditar la cadena de transacciones desde el título originario (*prueba diabólica*). Así, sobre la prueba de la propiedad, sostuvo que *“En juicio de esta clase, en que ha de determinarse sobre la calidad de las tierras, para decidir si son baldíos o de dominio privado, el interesado particular debe comprobar estos hechos, como fundamento de su pretensión: 1) que las tierras salieron del poder del Estado; 2) que es dueño actual de ellas”*, con *“títulos inscritos de veinte años anteriores a la Ley 200 de 1936, o con el título originario, o con el anterior al 11 de octubre de 1821, o con otra prueba plena del acto o hecho que trasladó la propiedad de la Nación al particular”*. Por tanto, declaró que el predio no es baldío porque la *“Sala ha verificado los títulos aducidos referentes a los terrenos llamados SR, objeto del pleito, y los ha hallado satisfactorios [porque] contienen traslaciones de dominio inscritas respecto a un periodo de más de veinte años anteriores a la vigencia de la ley 200 de 1936, o sea hasta*

³⁴¹ Sentencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, 13 de marzo de 1939, Magistrado Ponente Aníbal Cardozo Gaitán.

1902 y 1905, respectivamente, para cada titulación y porque además se adujo un título legalmente válido anterior al 11 de octubre de 1821”.

442. Al igual que en los casos recién reseñados, en sentencia de 29 de marzo de 1941³⁴², la CSJ resolvió un caso en el que la Nación demandó a los herederos de LCdeL y UL para que se declarara que el globo de terreno por ellos ocupado era de naturaleza baldía. En aplicación de la fórmula transaccional, mediante el estudio registral, encontró probada la cadena de títulos traslativos del dominio que excedían los 20 años anteriores a la Ley 200 de 1936.

443. Los fallos del 14 de julio de 1944³⁴³ y del 23 de julio de 1945³⁴⁴ ahondaron en la exigencia del título otorgado por el Estado para conferir el dominio. En el primero se dijo que esta formalidad pretendía sanear los títulos en tanto “[L]as tierras no podían pasar del poder de la Corona al de los particulares sino en virtud de actos dispositivos del Soberano, que constituían el título para la entrega de tierras o que saneaban situaciones anteriores de ocupaciones sin título”. El segundo sostuvo que “[L]a ocupación, modo de adquirir el dominio de los bienes regulados por el Código Civil, también origina el derecho de propiedad sobre terrenos baldíos. Pero al paso que en el Derecho Civil común la ocupación con ánimo de dueño origina posesión y ésta hace presumir el dominio o lo engendra por el transcurso del tiempo (prescripción adquisitiva), en el régimen legal sobre baldíos la sola ocupación no funda dominio, entre otras razones, porque los baldíos no pueden adquirirse por prescripción (artículo 61 del Código Fiscal)”. Al efecto se requiere, la adjudicación por parte del Estado.

444. En el mismo sentido, la providencia de 30 de noviembre de 1950³⁴⁵ insistió en la necesidad del acto administrativo por medio del cual se otorga el título de adjudicación, por encima del hecho mismo de la ocupación:

“Según el artículo 65 del Código Fiscal ‘la propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados de acuerdo con lo dispuesto en este Código’. Este principio está reproducido y ampliado en el artículo 9 de la Ley 34 de 1936, en estos términos: ‘En las adjudicaciones de baldíos decretadas a título de cultivador, lo que transfiere el dominio tanto sobre el sector cultivado como sobre el adyacente que determinen las leyes respectivas, es el hecho del cultivo reconocido en la respectiva providencia’. No basta pues, el cultivo o la ocupación con ganados para adquirir el dominio del terreno. Es necesario además llenar las exigencias legales pertinentes para obtener la declaración en virtud la cual el Estado se desprende del dominio en beneficio de quien incorporó a la tierra, en las condiciones reglamentarias, el esfuerzo de su trabajo. Esa declaración constituye la resolución de adjudicación, que es título traslativo de la propiedad, equivalente a una escritura pública, calificación que expresamente la da la ley en distintos textos. (Artículos 77, C. F.; 4º del Decreto 15 de 1940; 6º del Decreto 198 de 1943).

³⁴² Sentencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, 29 de marzo de 1941, Magistrado Ponente Aníbal Cardozo Gaitán.

³⁴³ Gaceta Judicial No. LVIII. Página 403 a 439.

³⁴⁴ Gaceta Judicial No. LIX. Página 355 a 359.

³⁴⁵ Gaceta Judicial No. LXVIII. Página 563 a 575.

Es natural que no baste ser cultivador u ocupante con ganados para hacerse dueño de la tierra y que se requiere también el procedimiento administrativo correspondiente, que culmine en adjudicación (...)”.

445. Ahora, sobre la prueba para adquirir la propiedad de bienes de naturaleza privada por la prescripción agraria a la que se refiere el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, la CSJ en sentencia de 22 de junio de 1956³⁴⁶ indicó que, además de probar la posesión con explotación en los términos del artículo 1º de la misma Ley, esta debía ejercerse de buena fe, y al no estar acreditado el cumplimiento de esta exigencia en el caso concreto, las parcelas poseídas por los cultivadores demandados (poseedores) debían retornar a quien había demostrado su dominio mediante títulos inscritos (propietarios)³⁴⁷. En el recurso de casación, los prescribientes arguyeron, entre otras cosas, que el juez no había aplicado la presunción de bien privado contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 desconociendo el hecho de la explotación económica por ellos realizada. Al respecto, la Corte explicó que, *“sin negar la posesión económica de los demandados sobre las parcelas, ella no opera contra los títulos inscritos mientras no configure un medio adquisitivo de la propiedad, que bien puede ser la usucapión ordinaria, la extraordinaria o la agraria. La presunción del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 equivale, respecto de la Nación, a la ocupación, que es modo de adquirir los particulares el dominio de las tierras baldías; pero, entre éstos carece de sentido, ya que la ocupación no es modo de adquirir el dominio agrario privado”*. Con ello diferencia la forma de adquirir bienes de naturaleza privada por prescripción agraria, de la forma de adquirir bienes de naturaleza baldía por ocupación y posterior adjudicación. Si bien se trata de un pronunciamiento en el que se hace referencia a la posibilidad de usucapir bienes rurales que hubieren sido explotados en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, lo cierto es que aplica el artículo 12 de la misma normativa en tanto el bien en litigio es de naturaleza privada. A pesar de ello, esta sentencia se cita como un precedente en la sentencia STC1776-16 para sostener que la ocupación con explotación de predios baldíos modifica su naturaleza y permite que sean adquiridos por prescripción.

446. Mediante sentencia de 13 de septiembre de 1963³⁴⁸, la CSJ estudió un caso en el que se discutió sobre la supuesta adquisición de la propiedad de unos predios por el modo de la justa prescripción con base en la explotación económica. En esa ocasión dio aplicación a lo dispuesto en la Ley 135 de 1961 respecto a que la ocupación confería derecho a la adjudicación:

“[L]os baldíos, en cuanto tales, no pueden considerarse como objeto de prescripción (...). El colono por el hecho del cultivo u ocupación con ganado de un terreno baldío

³⁴⁶ Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, 22 de junio de 1956, Magistrado Ponente José J Gómez R.

³⁴⁷ En esa ocasión, la Corte Suprema de Justicia resolvió en casación un asunto en el que el Banco Agrícola Hipotecario demandó a FV, BV, GR y otros, para que se declarara que las parcelas por ellos poseídas le pertenecían a dicho banco.

³⁴⁸ Sentencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, expediente 415623, 13 de septiembre de 1963, Magistrado Ponente Efrén Osejo Peña.

se coloca en una situación objetiva, dentro de las normas reglamentarias sobre la materia, que se convertirá en un derecho subjetivo o en una situación individual cuando el Estado, previo el cumplimiento del procedimiento administrativo de rigor, le expida el título de adjudicación; (...) La rama jurisdiccional civil u ordinaria del Poder Público no tiene competencia funcional para expedir título de colono, sustituyendo en esta forma el procedimiento administrativo adecuado o determinado por las leyes para este fin, ni aún tratando de colonos que aleguen 'justa prescripción por explotación económica por tiempo inmemorial'; (...) En resumen, el derecho que el Art. 5 de la Ley de 13 de octubre de 1821 concedió a los colonos de 'tiempo inmemorial o a pretexto de justa prescripción', no puede ser objeto de una declaración judicial, sino de la autoridad administrativa competente para expedir el título".

447. Insistió, por tanto, en la imposibilidad de adquirir bienes baldíos mediante prescripción adquisitiva de dominio con independencia de la ocupación que con explotación se hiciera sobre los mismos.

448. En sentencia de 2 de septiembre de 1964³⁴⁹, resolvió un caso en el que se solicitó declarar nulo el contrato de compraventa de mejoras sobre un inmueble de aparente naturaleza baldía. Sobre el alcance de la adjudicación, sostuvo:

"En principio y con la natural salvedad de las tierras incluidas en las reservas de la nación, el destino económico-jurídico de los baldíos consiste en ser objeto propio de la adjudicación por el Estado, precisa y principalmente a quien demuestre haber adquirido el dominio del suelo mediante cultivos u ocupación con ganados (...). Quien por consiguiente, incorpora su trabajo a los baldíos de la Nación y los mejora con edificaciones, plantaciones o sementeras que acrecientan la riqueza pública, adquiere de inmediato el dominio del suelo, no por transferencia alguna, sino por el modo originario de la ocupación con que el ordenamiento protege y respalda al poseedor económico de tierras sin otro dueño que el Estado. La adjudicación posterior, encaminada a solemnizar la titularidad, ha de basarse en la prueba que demuestre plenamente haberse cumplido en las condiciones legales el modo adquisitivo por ocupación".

449. Así, reiteró que la ocupación con explotación de tierras baldías confiere derecho a la adjudicación a favor del colono o cultivador que no es más que un acto declarativo pero necesario para perfeccionar la transferencia del dominio. A pesar de ello, se cita como precedente en la sentencia STC1776-16, para sostener que la ocupación con explotación de predios baldíos modifica su naturaleza y permite que sean adquiridos por prescripción.

450. Contrario a la posición sostenida hasta entonces, en sentencia de 31 de octubre de 1994³⁵⁰, la CSJ estudió la procedencia del recurso extraordinario de casación para proteger el dominio de un predio rural adquirido por prescripción. En esa ocasión, la señora AZ promovió una demanda de pertenencia contra personas indeterminadas con la pretensión de adquirir el

³⁴⁹ Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, 2 de septiembre de 1964, Magistrado Ponente José Hernández Arbeláez.

³⁵⁰ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, expediente 4306, Magistrado Ponente Nicolás Bechara Simancas.

dominio de un predio cuyos antecedentes registrales daban cuenta de transferencias constitutivas de falsa tradición. Y, a pesar de negar las pretensiones por no haberse probado la posesión en los términos necesarios para que operara la prescripción (arts. 778 y 2521 del Código Civil), la CSJ sostuvo:

“c) Con todo, el citado requisito de ser prescriptible el objeto materia de pertenencia, esto es, el de no tratarse de bienes de uso público ni pertenecer ellos a entidades de derecho público (artículo 407, núm. 4o., C. de P.C.), no significa sin embargo que, frente a la prescripción extraordinaria y respecto de fundos rurales, el actor esté en la obligación de demostrar que el bien no es baldío por haber salido del patrimonio del Estado y haber ingresado al de los particulares, pues esa exigencia no se la impone el legislador, que por el contrario consagra un principio de prueba de dominio en su favor, al disponer en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 que se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Bien distinta ha sido, pues, la tendencia del legislador, porque es nítido que, en supuestos como éste, se ha inclinado por facilitarle al actor la obtención de la sentencia declarativa en mención, con la única exigencia de demostrar posesión en la forma y términos de ley.

Y es que tal exigencia no tiene ni siquiera cabida en el evento en que el Estado concurriera personalmente al proceso a disputarle el predio al actor, porque en virtud de la presunción de dominio consagrada en favor de este último en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, en la forma en que fue modificado por el artículo 2o. de la ley 4a. de 1973, sería a aquel a quien le correspondería acreditar, para enervar los efectos de la acción petitoria en comento, que el bien no ha salido nunca de su patrimonio, por cuanto sobre él recaería la carga de la prueba en contrario. De manera que si el actor ejerce posesión económica sobre el predio rural pretendido en usucapión, en ningún caso podrá exigírsele acreditar que ese bien no es baldío por haber salido del dominio del Estado y haber pasado a ser de propiedad privada; y, por ende, constituye notorio error desconocer que, acreditándose por parte del usucapiente posesión económica sobre el bien, en principio si (sic) tiene la calidad de propietario, no sólo cuando el proceso se adelanta sin la comparecencia personal del Estado, sino cuando éste interviene en esa forma discutiéndole dominio al acto”.

451. Con ello, se apartó de la interpretación que esa Corporación había dado a la presunción de bien privado utilizándola ahora para invertir la carga de la prueba e imponerla al Estado siempre que pretenda la protección del patrimonio público. Según esta lectura, basta demostrar la ocupación con explotación en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, y la falta de prueba de la naturaleza baldía del pretendido, para tenerlo por privado susceptible de ser adquirido por prescripción. Sustentó su teoría en las sentencias de 9 de marzo de 1939, 22 de junio de 1956 y 2 de septiembre de 1964, a las que atribuyó un contenido que no tienen.

452. Esta posición fue reiterada en la sentencia STC1776-16, a pesar de que en anteriores pronunciamientos se había reiterado la interpretación de acuerdo con la cual el dominio de bienes baldíos se adquiere por la ocupación con

explotación económica y posterior adjudicación a cargo del Estado³⁵¹. En efecto, al resolver una solicitud de tutela presentada por el INCODER contra un fallo que declaró la pertenencia de un predio respecto al cual no se había probado su naturaleza privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, la CSJ la declaró improcedente por no superar el requisito de subsidiariedad en tanto -según su interpretación- el accionante tenía que tramitar el recurso extraordinario de revisión.

453. No obstante, ahondó en la discusión de fondo para concluir que la presunción del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, al no ser desvirtuada por el Estado con la prueba de que se trataba de un bien baldío, permitía considerar que gozaba de naturaleza privada susceptible de adquirirse por prescripción.

454. Primero, expuso que *“La presunción que tiene que ver con los predios rurales que no se reputan baldíos, obliga al Estado a demostrar lo contrario”,* porque *“Para sostener la imprescriptibilidad de un terreno baldío se tiene que partir del supuesto, que tiene esa calidad, puesto que si no es así se ha de presumir, si es explotado económicamente por un particular se trata de un predio privado susceptible, por tanto, de prescribirse en los términos que la ley establece”*. Lo anterior, con base en lo dicho en la sentencia de 31 de octubre de 1994 mencionada antes, pues *“No ha demostrado, el INCODER, que el predio prescrito por RLI es baldío, como era su deber, para romper de esa manera la presunción que lo ampara de tenerse como terreno privado por la explotación económica del suelo, acreditada por medio de hechos positivos propios de dueño”*. Así, se alejó de la interpretación consolidada sobre el alcance de la presunción de bien privado estableciendo que corresponde desvirtuarla al Estado con la demostración de su naturaleza baldía.

455. Segundo, sostuvo que *“suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien”*. De lo anterior concluyó *“la inviabilidad de otorgar el amparo elevado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, apartándose así del precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, que en una de sus Salas de revisión de tutelas, con salvamento de voto, en un caso de similar acontecer fáctico, equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por registrador de instrumentos públicos del inmueble reclamado ‘no figuraba persona alguna como titular de derechos reales’”*. Con ello se apartó de la lectura armónica de la legislación según la cual la ausencia de registro o la carencia de titulares de derechos reales respecto de un predio genera una duda de aquellas que deben ser resueltas mediante el procedimiento agrario especial

³⁵¹ Ver, Corte Suprema de Justicia, Sentencias STC-15027, STC-16151 y STC-16714 de 2014; STC-2628, STC-2973, STC-10474, STC-10720, STC-13435, STC-14853 y STC-16972 de 2015.

de clarificación de la propiedad a cargo de la autoridad de tierras, con el fin de establecer si ha salido o no del dominio del Estado. Solo en caso de que en la resolución de clarificación se concluya que el bien pretendido efectivamente es privado, se activa la competencia del juez ordinario en los juicios de pertenencia.

456. Tercero, indicó que el hecho de *“obrar certificados y fichas catastrales en nombre de las personas que han poseído el inmueble desde 1953, y de las personas que vendieron la posesión quieta y pacífica a la prescribiente RLI, quien arribó al predio en 1984 una vez compró la posesión quieta y pacífica, como aparece en la escritura pública No. 2697 de 18, de diciembre de ese año, de la Notaría Primera de Tunja, y pagado los impuestos prediales”*, si bien no acreditan la propiedad del predio, *“sí sirven para mostrar, ahí sí indiciariamente, la condición privada del mismo”*.

457. Sostuvo, finalmente, que una postura contraria a la que en esa decisión se sostiene, quebranta el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, modificado por el art. 4 de la Ley 4 de 1973; los artículos 51 y 52 de la Ley 9 de 1989; y los artículos 1, 2 y 11 de la Ley 1561 de 2012. Con ello llevó la discusión a un escenario distinto al presentado en la solicitud de tutela, pues tal como se advirtió más arriba, estas normas se refieren a predios cuya naturaleza jurídica es claramente privada, por lo que referirlas en casos en los que la naturaleza jurídica del predio pretendido está en duda, sólo sería pertinente si como resultado del procedimiento de clarificación, se confirma dicha naturaleza.

458. La anterior decisión fue objeto de tres aclaraciones de voto. La primera³⁵², con el fin de indicar que (i) no cabía exigirle a la autoridad de tierras la interposición del recurso extraordinario de revisión en tanto *“a pesar de que por mandato legal [la autoridad de tierras] tiene funciones de protección de los bienes baldíos de la nación y de adjudicar los mismos a los colonos, no es sujeto de citación obligada a ese proceso, pues la ley no lo establece así y por eso su participación, aunque no está prohibida, no es obligatoria. Es una facultad que emana de las múltiples funciones que la ley le señala y que se relacionan con esta clase de bienes, pero no debe ser citada al proceso”*. Y que, (ii) *“la presunción mencionada no es absoluta, es decir, que no confiere la propiedad al particular que acude a la prescripción, sino que le establece en su favor una favorabilidad probatoria encarnada en la presunción, pero en la providencia se ha tomado como si realmente se tratara de un dueño”*. La segunda³⁵³, con el fin de indicar que si la autoridad de tierras no tiene certeza sobre la naturaleza baldía del bien pretendido, cuenta con otro mecanismo de defensa consistente en el procedimiento agrario de clarificación de la propiedad; en efecto, *“la resolución que se adopta en la mentada ‘actuación administrativa’, al ser registrada en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, tiene la virtualidad de romper los alcances erga*

³⁵² Magistrado Álvaro Fernando García Restrepo

³⁵³ Magistrada Margarita Cabello Blanco.

omnes de la providencia que declara la prescripción adquisitiva a favor del usucapiente, comoquiera que las sentencias así obtenidas sobre dichos predios, no son oponibles a la Nación, de donde claramente surge, itérase, la presencia de otra ruta de resguardo para los intereses del aludido ente estatal”. Y la tercera³⁵⁴, con el fin de advertir que debido a que se había constatado la improcedencia de la solicitud, “No era dable profundizar en conceptos que, sin desconocer ni discutir su trascendencia o relevancia, terminan convirtiéndose en una intromisión en la ‘autonomía judicial’. De ahí que el análisis de los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, 675 del Código Civil, 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, 65 de la Ley 160 de 1994 y 407 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el 1° del decreto 2282 de 1989, es excesivo y superfluo”³⁵⁵.

459. Basándose en esta sentencia los jueces ordinarios en los casos acumulados que ahora se revisan declararon la prescripción de bienes cuya naturaleza jurídica estaba en duda. Sin embargo, la interpretación adoptada en la precitada sentencia se abandonó a los pocos meses, pues mediante sentencias STL10788-16³⁵⁶ y STC10798-16³⁵⁷, la CSJ retomó la tesis que había sostenido hasta entonces según la cual los juicios de pertenencia solo proceden respecto de bienes cuya naturaleza privada está probada mediante prueba registral. Así, en la segunda de las precitadas se sostuvo que *“procede el amparo pretendido, por cuanto el juzgado acusado incurrió en causal de procedencia del amparo, al declarar la pertenencia de un predio presuntamente imprescriptible sin valorar adecuadamente el acervo probatorio, lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional, por cuanto está en juego el patrimonio del Estado y ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de considerar la imposibilidad jurídica de adquirir a través de la usucapión el dominio de tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 65 de la ley 160 de 1994”*.

460. El año 2016 fue uno de intensa producción jurisprudencial de la CSJ en sede de tutela sobre la forma de adquirir los bienes baldíos, los derechos que se derivan de su explotación, y la legitimación de la autoridad agraria para lograr su protección. Durante ese año se profirieron doce sentencias de tutela en las que las pretensiones contra los fallos que prescribieron baldíos fueron denegadas por faltar al requisito de subsidiaridad³⁵⁸; cinco sentencias en las

³⁵⁴ Magistrado Fernando Giraldo Gutiérrez

³⁵⁵ En la Sentencia C-530 de 1996 la Corte declaró la constitucionalidad del numeral 4 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, que señala que la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. Al respecto, se advierte que dicha norma fue modificada por el numeral 210 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989.

³⁵⁶ <http://consultaprovidencias.cortesuprema.gov.co/visualizador/ZmlsZTovLy92YXIvd3d3L2h0bWwvSW5kZXgvMjAxNi9MYWJvcmFsL0RyLiBKb3JnZSBNYXVyaWNpbyBCdXJnb3MgUnXtei9TRU5URU5DSUFTL1NUTDEwNzg4LTIwMTYuZG9j/Tutelas/STL10788-2016>
<http://consultaprovidencias.cortesuprema.gov.co/visualizador/ZmlsZTovLy92YXIvd3d3L2h0bWwvSW5kZXgvMjAxNi9MYWJvcmFsL0RyLiBKb3JnZSBNYXVyaWNpbyBCdXJnb3MgUnXtei9TRU5URU5DSUFTL1NUTDEwNzg4LTIwMTYuZG9j/Tutelas/STL10788-2016>

³⁵⁷ <http://consultaprovidencias.cortesuprema.gov.co/visualizador/ZmlsZTovLy92YXIvd3d3L2h0bWwvSW5kZXgvMjAxNi9DaXZpbC9Eci5BbHZhcm8gRmVybWZG8gR2FyY2lhIFJlc3RyZXBvL1NFTIRFTkNJQVMvU1RDMTA3OTgtMjAxNi5kb2M=/Tutelas/STC10798-2016>

³⁵⁸ Corte Suprema de Justicia, Sentencias STC-2021, STC-5142, STC-5143, STC-5185, STC-5804, STC-6605, STC-6606, STC-7660, STC-9069, STC-10215, STC-12076 y STC-16563 de 2016.

que afirmó que se satisfacía el requisito de subsidiaridad en tanto el INCODER no tenía la calidad de parte y no podía exigírsele interponer recursos³⁵⁹; dos sentencias en las que se apartaron de la tesis según la cual los actos de explotación económica confieren de suyo un pleno derecho de dominio, sostenida en la Sentencia STC-1776 de 2016, pero en las que aún se consideraba que el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 permitía la prescripción adquisitiva sin importar si respecto del predio pretendido se había acreditado el dominio privado³⁶⁰; y cinco sentencias en las que se sostuvo que las dos normativas se mantienen vigentes³⁶¹.

461. Ya en el año 2017 la Corte Suprema de Justicia profirió una sentencia reiterando el precedente STC1776-16³⁶², y otras veintitrés en las que acogió el precedente contenido en la Sentencia T-488 de 2014³⁶³.

462. De la jurisprudencia reseñada se tiene que, salvo algunos casos excepcionales, la CSJ ha tenido una posición consolidada respecto a la forma de probar la propiedad privada y de adquirir el dominio de bienes baldíos. La jurisprudencia más reciente indica que (i) los bienes baldíos no se pueden adquirir por prescripción; (ii) para desvirtuar la presunción de baldío se debe acreditar título originario expedido por el Estado -que no haya perdido su eficacia legal-, o título debidamente inscrito otorgado con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley; (iii) la ausencia de prueba registral y titulares de derechos inscritos pone en duda la naturaleza privada del bien pretendido; (iv) de la ocupación con explotación económica no se sigue un cambio en la naturaleza del predio que lo convierta en privado susceptible de prescripción; (v) la disposición de los bienes baldíos está a cargo del Estado que es el único que puede desprenderse de su dominio mediante su adjudicación previo cumplimiento de los requisitos legales.

463. La jurisprudencia más reciente de la CSJ retomó, en lo fundamental, la sentencia T-488 de 2014.

7.3. Precisiones y unificación jurisprudencial

7.3.1. Precisiones necesarias

464. A partir de lo expuesto, la Sala precisará su jurisprudencia construida a partir de la Sentencia T-488 de 2014, la que constituye la decisión fundacional de una línea jurisprudencial relevante para la decisión de los casos objeto de

³⁵⁹ Corte Suprema de Justicia, Sentencias STC-10798, STC-11024, STC-11801, STC-11857, STC-13728 y STC-13729 de 2016.

³⁶⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencias STC-12184 y STC-14416 de 2016.

³⁶¹ Corte Suprema de Justicia, Sentencias STC-11024, STC-11801, STC-11857, STC-13728 y STC-13729 de 2016.

³⁶² Corte Suprema de Justicia, Sentencia STL-3457 de 2017.

³⁶³ Corte Suprema de Justicia, Sentencias STC-9845, STC-10407, STC-9108, STC-11189, STC-10085, STC-21540, STC-9846, STC-8498, STC-7735, STC-21541, STC-19654, STC-16378, STC-11391, STC-17415, STC-19651, STC-10745, STC-12430, STC-2174, STC-15418, STC-15887, STC-14399, STC-5011, STC-18961, STC-15950, STC-2618, STC-1675, STC-11070 todas de 2017.

estudio, pues se pronunció sobre la decisión de un juez civil que declaró la prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien rural respecto del cual no se acreditó su naturaleza privada.

465. Como se indicó, en dicho caso la Corte consideró que el juez civil había incurrido en un defecto fáctico al haber valorado irrazonablemente el folio de matrícula aportado y omitido la práctica de pruebas de oficio para auscultar la verdadera naturaleza del terreno. Además de este “principal yerro”, la Sala de Revisión consideró que estos casos daban lugar al desconocimiento del precedente según el cual los bienes baldíos son imprescriptibles, y a un defecto orgánico en la medida en que la adjudicación de baldíos solo puede hacerse por parte de la autoridad de tierras. El precedente T-488 de 2014, además, adoptó medidas estructurales destinadas a (i) la identificación de los predios baldíos en un sistema de catastro eficiente, (ii) la actualización del sistema de registro, y (iii) la creación de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de estas órdenes.

466. En decisiones posteriores, algunas Salas de Revisión reiteraron que las sentencias de pertenencia no pueden declarar la prescripción de baldíos, aunque no siempre hicieron referencia a los mismos defectos. De treinta y siete sentencias de tutela estudiadas que se relacionan con bienes baldíos proferidas con posterioridad a la T-488 de 2014, doce comparten situaciones fácticas similares a las que ahora se discuten. En siete de ellas se concluyó que los jueces accionados incurrieron en defecto sustantivo al dar una lectura parcial al régimen especial de baldíos³⁶⁴, al tiempo que en solo dos de ellas se puso de presente el defecto por desconocimiento del precedente³⁶⁵. A su turno, el defecto orgánico se encontró configurado en ocho sentencias³⁶⁶, aunque en una de ellas se lo consideró un vicio “potencial” pues “*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*”³⁶⁷. De este modo, consideraron que el juez civil “*no era competente para resolver las pretensiones (...) por lo menos hasta tanto no se hubiese obtenido un pronunciamiento del Incoder [hoy ANT] dirigido a que el predio no pertenece a la nación*”³⁶⁸. También hubo una decisión que no consideró siquiera el defecto orgánico³⁶⁹. En dos decisiones sostuvo que las sentencias no incurrieron en defecto alguno³⁷⁰.

467. Aquel precedente fundacional es muy relevante, pues advirtió a todos los jueces del país sobre los riesgos que la entrega de baldíos en procesos de

³⁶⁴ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-407 de 2017, T-567 de 2017 y T-496 de 2018.

³⁶⁵ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-549 de 2016, T-548 de 2016 y T-231 de 2017.

³⁶⁶ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-567 de 2017 y T-496 de 2018.

³⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2016.

³⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 2017.

³⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-407 de 2017.

³⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-549 de 2017 y T-580 de 2017.

pertenencia proyecta sobre la protección de estas tierras y su administración para la reforma agraria; y porque activó a la institucionalidad administrativa para avanzar en la tarea siempre aplazada de establecer un inventario de baldíos y un sistema de registro adecuado; y para actuar en favor de la recuperación de baldíos entregados de forma irregular a particulares. Pero el mismo precedente no tomó en consideración la segunda dimensión del problema jurídico, que tiene que ver con el acceso a tierra por parte de pequeños propietarios en un contexto de marcada informalidad sobre la propiedad de la tierra. Para el juez constitucional es necesario observar no solo la cara violenta del despojo y la apropiación irregular de bienes baldíos, sino también el rostro del campesino y la campesina inmersos en la informalidad, impotente ante la indiferencia del Estado, en marcos históricos y normativos distintos -que han suscitado, incluso, interpretaciones encontradas en las altas cortes- y frente a políticas diversas relacionadas con el acceso a la tierra. En últimas, el germen del conflicto que ha surgido en torno a la tierra se alimenta tanto del acaparamiento del territorio por parte de unos pocos, como del olvido al que han sido relegados otros muchos.

468. Además, a partir del reconocimiento de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional, y del campo como bien jurídico especialmente protegido, la Sala considera necesario avanzar en una reflexión en torno a las condiciones de vulnerabilidad e invisibilización de su situación, así como prever medidas diferenciales, dentro de la población sujeto de especial protección, a favor de las mujeres campesinas que tradicionalmente han asumido las labores de cuidado del hogar y de los hijos, además de contribuir en las tareas agrícolas, y quienes han sufrido de forma diferenciada los impactos del conflicto armado como el desplazamiento forzado, la violencia sexual, homicidios, amenazas, entre otras violencias. La falta de reconocimiento de los derechos sobre la tierra a favor de las mujeres campesinas ha profundizado relaciones de inequidad en la tenencia de la tierra y también ha profundizado las situaciones de pobreza, impactando negativamente las posibilidades de acceder a otros derechos como el trabajo y la vivienda, entre otros.

469. En este marco, (i) la Sala considera que, como se estableció en la Sentencia T-488 de 2014, los procesos de pertenencia diseñados para tramitar la prescripción adquisitiva de predios privados no son la vía para acceder al dominio de los bienes baldíos; e insiste en que tales procesos son inadecuados para la reforma agraria pues no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la posible existencia de derecho a la tierra de todos los sujetos involucrados en la controversia, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la igualdad de las partes e impide, en principio, la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos de la mujer rural, contrario a lo dispuesto expresamente en los procesos agrarios en los que el operador jurídico debe asumir o desarrollar enfoques de protección especial y garantizar el derecho de todos los sujetos de acceso a tierra que cumplan los requisitos establecidos por el legislador. En términos simples, no son aptos

para propiciar la igualdad material en un problema con profundas implicaciones sociales, como sí podría hacerlo el derecho agrario, aplicado en clave constitucional. Es importante resaltar que, al hablar de los límites en la extensión de las adjudicaciones, el problema no se limita a la entrega de predios que superan ampliamente la UAF, sino que también se encuentra en la entrega de microfundios, muy inferiores a la UAF, que pueden resultar improductivos y, por lo tanto, frustrar los fines asociados a la justicia social, la producción de alimentos, la autodeterminación y la seguridad alimentaria, es decir, a las condiciones de vida digna de la población rural.

470. En consecuencia, las sentencias que declararon la prescripción adquisitiva de bienes cuya naturaleza privada no se probó en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, incurrieron en defecto sustantivo porque la interpretación que algunos jueces ordinarios han hecho del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 “*se sale del razonable margen de interpretación autónoma que la Constitución le[s] ha confiado*”³⁷¹, de tal forma que resulta contraria al orden jurídico³⁷², y deriva en la emisión de decisiones que obstaculizan la garantía de los derechos fundamentales de las partes y terceros involucrados en el proceso³⁷³.

471. Con todo, la Sala reconoce (ii) que algunas sentencias de pertenencia han cumplido la finalidad de asegurar el acceso a la tierra a pequeños propietarios y que, desconocerlos, podría afectar intensamente la estabilidad de las relaciones sociales, finalidad última de la seguridad jurídica. Lo contrario sería asumir como válido que el pequeño cultivador sea sometido a un cuestionamiento indefinido en el tiempo sobre sus derechos, situación que choca con el Estado social de derecho dada la garantía material y no meramente formal de los derechos que se prohíjan.

472. Por esta razón, la solución a adoptar respecto de las sentencias proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 que prescribieron predios cuya naturaleza privada no fue acreditada conforme al artículo 48 de dicha ley, considerará dos variables: (i) La primera de carácter temporal basada en hitos constitucionales o legales, y permite identificar períodos en la evolución normativa que resultan relevantes para la aplicación de las reglas de decisión respecto a las ocupaciones que con explotación se iniciaron antes de dicha ley, y (ii) La segunda hace referencia a la relación de una persona o su familia con un predio determinado, y se proyecta en una dimensión material (ocupación con explotación). Esta permite considerar también la importancia de la estabilidad en las relaciones sociales y la seguridad jurídica.

473. La Sala reconoce, con base en estas dos variables, que el legislador les ha asignado a los baldíos, en cuanto bienes constitutivos del patrimonio

³⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

³⁷² Ibid.

³⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-263 de 2022. En el mismo sentido, ver las Sentencias T-346 de 2012, T-1045 de 2012, SU-770 de 2014, SU-050 de 2017 y T-152 de 2022.

público, distintas finalidades orientadas a la consecución de diversos fines esenciales del Estado. Este reconocimiento es necesario para dar un trato adecuado a las distintas situaciones inmersas en los casos objeto de estudio y, de manera más amplia, en torno a un problema que abarca al menos dos siglos, sin contar los problemas históricos asociados a la afectación de las tierras y territorios étnicos que vienen al menos desde la conquista y el período colonial. La Sala, en fin, considera necesario tener presente que, si bien son muchas las acciones requeridas para la reforma rural integral y la garantía del derecho fundamental al acceso a la tierra, es relevante distinguir, en el plano de las subreglas, entre aquellas que se dirigen a la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y aquellas que tienden a propiciar el acceso y la distribución equitativa de la tierra.

7.3.2. Unificación de jurisprudencia

474. A la justicia ordinaria han acudido quienes consideran que son titulares del derecho de dominio por la explotación de las tierras que trabajan, y los jueces de pertenencia han activado su competencia para decidir sobre dichas pretensiones. En ejercicio de esa competencia, el análisis que se impone hacer al juez se enfoca en el objeto pretendido y no en el sujeto que lo pretende, por lo que, acreditada la explotación, el paso del tiempo y la ausencia de prueba sobre la calidad de baldío -de donde presumieron su calidad de privado-, declararon la usucapión al ver cumplidos los requisitos para la prescripción adquisitiva del dominio.

475. No obstante lo anterior, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que se pretende obtener a través de la puesta en marcha del aparato jurisdiccional del Estado no está garantizada en tanto -por el diseño legal existente en la actualidad-, las sentencias de prescripción que recaigan sobre bienes que no acrediten la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no le son oponibles al Estado. En otras palabras, la titularidad quedará resuelta con efectos de cosa juzgada frente a particulares, pero no frente al Estado, dado que los predios que fueron objeto de la controversia podrán ser sometidos a procesos de clarificación de los que podría resultar probada su naturaleza de bien baldío, situación que activaría los protocolos de recuperación a cargo de la autoridad de tierras.

476. Por ello resulta fundamental que los jueces civiles que conocen de juicios de pertenencia tengan plena certeza de que el bien a prescribir es privado, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, pues, de lo contrario, (i) se marchitaría el patrimonio destinado, principalmente, a garantizar el derecho de la población campesina a acceder progresivamente a la propiedad de la tierra mediante la adjudicación de baldíos y disminuir, con ello, la brecha de desigualdad, y (ii) se tendrían que seguir destinando ingentes recursos para adelantar los procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldíos a los que hubiere lugar.

477. Sin embargo, en las sentencias contra las cuales se dirigen las acciones de tutela dictadas por jueces civiles en procesos de pertenencia, se evidencia que no aplicaron ni interpretaron de manera uniforme las disposiciones del régimen especial de baldíos, razón por la que adoptaron decisiones diferentes y en algunos casos contradictorias. El enorme impacto social que tiene esta diversidad de posiciones, en un tema de especial trascendencia para la equidad y la justicia social, constituye una razón para la adopción de esta decisión de unificación.

478. La Sala encuentra indispensable, en consecuencia, unificar la jurisprudencia en relación con la interpretación conforme a la Constitución de los mencionados aspectos del régimen especial de baldíos y, así mismo, avanzar en la identificación de reglas procesales y sustantivas aplicables en los procesos judiciales en los que se pretenda la declaratoria de pertenencia de predios rurales respecto de los cuales no sea posible acreditar la propiedad privada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, dado que *“la función de la jurisprudencia de la Corte Constitucional va más allá de resolver el caso concreto, siendo su objetivo preferente la unificación de criterios y la fijación de la hermenéutica autorizada de la Constitución Política”*³⁷⁴.

479. Algunas de las divergencias evidenciadas en las decisiones de los jueces civiles objeto de las tutelas, se pueden sintetizar así:

480. (i) *La naturaleza de la participación en el proceso de pertenencia de la autoridad de tierras*: En algunos casos, los jueces la vinculan como litisconsorte necesario, en otros, como litisconsorte facultativo, y en unos más es llamada con fines probatorios, es decir, para que aporte información sobre la existencia de procesos agrarios relacionados con los inmuebles pretendidos, sobre su naturaleza baldía o privada, o para que conteste un cuestionario. Incluso, en un caso, el juez le llamó la atención por intervenir sin que se le hubiera solicitado.

481. En consecuencia, por las razones expuestas al analizar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad (párrafos 98 y siguientes), se unifica la jurisprudencia con el fin de establecer que, al admitir una demanda de pertenencia sobre un bien rural, los jueces civiles deberán informar a la ANT sobre la iniciación del proceso (Regla 1). La información de la iniciación del proceso de pertenencia a la ANT tiene una función esencialmente probatoria y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte (Regla 2).

482. (ii) *El curso de acción asumido por la autoridad de tierras*: La autoridad de tierras, por su parte, tampoco actúa de manera uniforme en los procesos de pertenencia. En algunos casos se abstiene de intervenir; en ciertas ocasiones se declara incompetente para pronunciarse; en otros, afirma que no

³⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-694 de 2002.

cuenta con un inventario de baldíos; y en unos más se limita a informar que los predios no son objeto de procedimientos agrarios en curso, limitándose a responder un cuestionario sin ofrecer ningún tipo de orientación o acompañamiento a los demandantes.

483. En consecuencia, se establece que la ANT tiene la obligación de actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la administración de justicia (Regla 7). Al efecto, una vez sea informada del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia jurídica del inmueble con base en escrituras, sentencias u otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente (Subregla 7.1.). Lo anterior, le servirá para expresar su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad (Subregla 7.2.). En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales, familias pobres y familias desplazadas, deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017. La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra. Las facultades aquí descritas no pueden contradecir los mandatos que dispongan, de ser el caso, los jueces de restitución de tierras (Subregla 7.3.).

484. (iii) *El contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos:* También se encuentran posiciones diversas en torno al régimen legal aplicable y su interpretación, en especial, sobre la forma de acreditar la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Estas discusiones conducen a que distintos jueces, con fundamento en las mismas disposiciones, en ciertos casos accedan a declarar la prescripción adquisitiva, aplicando la presunción de propiedad privada por la ocupación con explotación económica; mientras que en otros decidan negarla, por no acreditar la propiedad privada conforme al artículo 48 precitado.

485. En consecuencia, se unifica la jurisprudencia con el fin de establecer que la propiedad privada de predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá

ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad (Regla 4). Quien pretenda adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio tiene la carga de acreditar dentro del proceso de pertenencia los requisitos para ello (Regla 5). En todo caso en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales, el juez de conocimiento, además de tomar en consideración el certificado del registrador de instrumentos públicos que deberá allegarse a la demanda³⁷⁵, recaudará, de oficio, las pruebas que considere necesarias para establecer el dominio privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (Regla 6). Las razones de esta unificación quedaron consignadas en el capítulo 6.2.2.5. de esta providencia.

486. (iv) *La prueba de la propiedad privada de los bienes rurales*: Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos o ganados, a pesar de que no cuentan con título originario ni títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos; y otros exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

487. En consecuencia, por las razones expuestas en el capítulo 6.2.1. de esta providencia, se unifica la jurisprudencia con el fin de establecer que el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y conforme con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente sólo en cuanto establece que la posesión consiste en la explotación económica del suelo con cultivos o ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada. No obstante, 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 (Regla 3).

8. Problemática estructural en el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos. Necesidad de dictar órdenes complejas

³⁷⁵ Artículo 375.5 CGP: “5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. Cuando el bien esté gravado con hipoteca o prenda* deberá citarse también al acreedor hipotecario o prendario. // El registrador de instrumentos públicos deberá responder a la petición del certificado requerido en el inciso anterior, dentro del término de quince (15) días”.

488. La historia de los predios en los trece casos acumulados, sumada a la discusión jurisprudencial plasmada en algunas decisiones de las altas cortes ya referidas y a las intervenciones tanto de las partes en los procesos como de las autoridades y expertos invitados a la audiencia pública y a la sesión técnica citadas para mejor proveer³⁷⁶, permiten a la Corte constatar que a la disparidad en la interpretación y aplicación de las disposiciones del régimen de baldíos subyacen problemas estructurales y de enorme impacto social relacionados con la tenencia y posesión de la pequeña propiedad rural, que han facilitado el despojo de pequeños cultivadores, la excesiva concentración de la propiedad rural, y en algunos casos la apropiación indebida de baldíos; al tiempo que afecta la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones de los campesinos con la tierra. Como consecuencia de todo ello, se vulneran los derechos de acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, de las mujeres rurales, de los desplazados por la violencia y de otros sujetos de especial protección constitucional.

489. Si bien lo anterior ya lo había evidenciado la Sala en los Autos 222 de 2016 y 040 de 2017 cuando asumió el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014, dicha sentencia y sus autos de seguimiento se profirieron antes de la firma del Acuerdo Final de Paz por lo que resulta necesario actualizar el análisis teniendo en cuenta el cambio en el contexto normativo que dicho Acuerdo y su implementación han implicado, con el fin de identificar las medidas que han de adoptarse para superar el grave incumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos, que la Corte ha constatado en la revisión de los casos objeto de la presente sentencia.

490. La Corte advierte que la problemática estructural en el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos se abordó a partir de las cifras disponibles en el momento de la decisión, que no necesariamente son las más actualizadas y podrían no corresponder a su verdadera magnitud dado el alto subregistro en esta materia. Ello evidencia uno de los principales problemas relacionado con la ausencia de cifras actuales, precisas y confiables.

8.1. Desigualdad, concentración e informalidad en la tenencia de la tierra

491. De conformidad con los índices de concentración y redistribución de la tierra y su incidencia en las dinámicas del conflicto, las cifras oficiales demuestran que, para 2017, el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad continúa en niveles altos, con un valor del índice de Gini de área de propietarios de 0,869 a escala nacional³⁷⁷. Cuanto más cercano a 1 más concentrada está la propiedad (pocos propietarios con mucha tierra), y cuanto

³⁷⁶ La síntesis de las intervenciones se encuentra en los Anexos de esta providencia.

³⁷⁷ UPRA, Distribución de la propiedad rural, Colombia 2017. [Analisis_Dist_Prop_Rural_2017.pdf \(upra.gov.co\)](https://www.upra.gov.co/Analisis_Dist_Prop_Rural_2017.pdf)

más cercano a 0 mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con mucha tierra). Con ello, Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo³⁷⁸.

492. En el documento que contiene las bases conceptuales del proceso de regularización de la propiedad rural en Colombia³⁷⁹, la UPRA señaló que los pequeños y medianos campesinos son mayoría en el sector rural, pero que según el Atlas de la Propiedad Rural en Colombia³⁸⁰ tienen en su poder la menor cantidad de tierra. El 18% de la tierra de propiedad privada inscrita en el catastro es del 75% de propietarios que tienen en su poder microfundios, minifundios y pequeña propiedad. Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, del total del área para uso agropecuario, el 80.5% se destina para pastos y el 19.1% tiene uso agrícola³⁸¹.

493. Adicionalmente, el cálculo de informalidad en la tenencia de la tierra en el país es del 52,7%³⁸² para la vigencia 2019³⁸³. De los 1.121 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 175 presentan entre el 75 y el 100%, 497 municipios entre el 50 y el 75%, 351 entre el 25 y el 50% y 79 entre el 0 y el 25%. La información tanto registral como catastral para 20 municipios y corregimientos departamentales es deficiente y se registran como ‘Sin Información’. No se tuvo en cuenta el municipio de La Tebaida (Quindío) al no reportarse la información de registro 1 y 2 para esta vigencia. Dentro de los departamentos con mayor incidencia en los altos índices de informalidad del país según el número de predios informales que tienen, se encuentran Boyacá, Antioquia, Cundinamarca y Nariño. Aproximadamente el 78% del índice de informalidad de todo el territorio nacional está concentrado en 10 departamentos (Huila, Córdoba, Valle del Cauca, Tolima, Santander, Cauca, Nariño, Cundinamarca, Antioquia Boyacá).

494. Las cifras podrían ser mayores debido a que dentro de los datos analizados no se incluyó el territorio sin formación catastral³⁸⁴ que, según el documento CONPES 3958 de 2019, equivale al 28%. La anterior información es relevante debido a que la informalidad entorpece el desarrollo, desincentiva

³⁷⁸ Sentencia T-488 de 2014 que a su vez cita el informe del PNUD, sobre Desarrollo Humano 2011.

³⁷⁹ UPRA. Bases conceptuales. Proceso de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. (2014). Bogotá, Colombia. [217937eb-528a-4d88-bf31-3ac8af956009 \(upra.gov.co\)](https://www.upra.gov.co/217937eb-528a-4d88-bf31-3ac8af956009)

³⁸⁰ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (2012). Atlas de la Propiedad Rural en Colombia, Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

³⁸¹ Censo Nacional Agropecuario 2014. Avance de resultados 2015. [Presentación de PowerPoint \(dane.gov.co\)](https://www.dane.gov.co/Presentacion-de-PowerPoint)

³⁸² Es una estimación del grado de informalidad de la tenencia de la tierra rural en Colombia, que permite identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad a nivel predial, y sirve de insumo técnico en el proceso de planificación del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural del país.

³⁸³ UPRA, Informalidad tenencia de la tierra en Colombia 2019. [001 informalidad tenencias tierras \(upra.gov.co\)](https://www.upra.gov.co/001-informalidad-tenencias-tierras)

³⁸⁴ Para el cálculo del índice de informalidad, la UPRA tuvo en cuenta los predios que cumplieran con cualquiera de los siguientes criterios: predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral, predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral, predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro (Icare), predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria. Para este cálculo los predios que cumplan con al menos una de las condiciones anteriores se contabilizan como predios con indicios de alguna situación de informalidad y, por ende, se suman dentro del número total de predios presuntos informales para cada municipio. De esta manera se conforma el índice de informalidad municipal en todo el país. Como se observa, la publicación no incorpora los predios sin formación catastral, que de acuerdo con lo señalado en el documento CONPES 3958, a corte 1 de enero de 2019, el 28,32 % no contaba con formación catastral, por lo expuesto la informalidad rural, puede ser mayor a la señalada en el documento de la UPRA.

la inversión, dificulta el acceso al sistema financiero, impulsa los mercados ilegales de tierras y cultivos, y, entre otras consecuencias, genera espacios para el conflicto.

495. Y, de acuerdo con la información contenida en las intervenciones dentro de este proceso, el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra³⁸⁵ y, de estos hogares, el 59.5% presenta informalidad en la propiedad. Además, según el III Censo Nacional Agropecuario³⁸⁶, el 74% de los municipios, que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene catastro rural desactualizado³⁸⁷.

8.2. La incapacidad de la autoridad de tierras para cumplir con las funciones de clarificación de la propiedad, adjudicación y recuperación de bienes baldíos

496. La falta de un adecuado diseño, implementación y financiación de las políticas públicas orientadas a regularizar la relación de la población campesina con la tierra se refleja en una débil institucionalidad en la gestión de baldíos, a la que se suma la ausencia de espacios en los que la participación de la población campesina pueda tener verdadera incidencia y la persistencia del conflicto armado en las zonas en las que se requiere intervención prioritaria. Y, aun cuando se trata de un problema multicausal diagnosticado suficientemente y que está en la base de los conflictos que han desangrado al país, las soluciones se han aplazado de manera indefinida a pesar de los ajustes institucionales que se han realizado para hacerle frente a esta problemática.

8.2.1. Debilidad institucional en la gestión de los baldíos

497. Con la finalidad de superar los problemas institucionales en la gestión de los baldíos de la Nación, con fundamento en la facultad prevista en el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó, mediante Decreto Ley 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, 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 (art. 3). Entre otras, el Decreto 2363 de 2015 dispuso que la ANT tendrá la función de *“adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y*

³⁸⁵ Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2011).

³⁸⁶ Resultados presentados el 11 de agosto de 2015. Al respecto, ver https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA_Contexto_2015.pdf

³⁸⁷ Estadísticas Catastrales Nacionales por Municipio. Vigencia 2018, Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Subdirección de Catastro y Catastros descentralizados (Antioquia, Bogotá, Cali, Medellín, y Delegación Barranquilla).

manejo de sabanas y playones comunales” (art. 4.24), que ya habían sido reglamentados en el Decreto 1465 de 2013³⁸⁸.

498. La creación de la Agencia Nacional de Tierras resultó del objetivo 5 del eje sobre Transformación del Campo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*, en cuya base quedó incluida la necesidad de contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tuviera presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y las características locales. Al efecto se propuso la creación de la Autoridad Nacional de Tierras, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que estaría a cargo de *“los procesos agrarios, la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras, la titulación de territorios a comunidades étnicas y la regulación del mercado de tierras”*.

499. Los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de bienes baldíos, inicialmente a cargo del INCODER³⁸⁹ y actualmente a cargo de la ANT, no han garantizado la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra mediante su formalización, ni disminuido su alta concentración, principalmente por tratarse de programas desfinanciados y por falta de coordinación entre las entidades con responsabilidad en el tema.

500. En efecto, en la intervención realizada en el marco del presente proceso³⁹⁰ relacionada con el avance de los procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de bienes baldíos, la ANT informó que el cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia T-488 de 2014 y sus Autos de seguimiento se había visto obstaculizado principalmente por razones presupuestales.

501. Indicó que al cierre de la vigencia 2018 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se *“encontró Sin Situación de Fondos durante todo el año y que, tal como se ha indicado en los informes previos, ascendió a la suma de CIENTO CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$105.489.000.000) en recursos de Inversión. Es necesario señalar que este recorte tuvo incidencia en el logro de las metas inicialmente programadas”*³⁹¹.

³⁸⁸ DECRETO 1465 DE 2013 (suin-juriscal.gov.co) Compilado en el Decreto 1071 de 2015 (título 19 artículos 2.14.19.1.1. y siguientes).

³⁸⁹ Mediante el Decreto 2365 de 2015 se suprimió el INCODER por cuanto los objetivos y funciones a cargo de la entidad fueron transferidos a la ANT, con fundamento en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

³⁹⁰ Intervención presentada el 19 de febrero de 2019 por el jefe de la Oficina Jurídica de la entidad.

³⁹¹ Esto no parece haber sido superado. En efecto, en el décimo tercer informe trimestral del plan de cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 040 de 2017, con corte a mayo de 2020, la ANT informó que los avances de la gestión se vieron comprometidos “por causa de la propagación de la pandemia causada por el Covid-19”, que le obligó a reajustar metas y productos en tanto “se suspendieron los trabajos de campo para procesos agrarios y ordenamiento social de la propiedad; intervención del Sistema Antiguo de Registro, así como gestión catastral de las direcciones territoriales del IGAC”. A lo anterior se suma que “para la vigencia 2020, le fueron asignados a la Agencia Nacional de Tierras \$236.243 millones de pesos para inversión de los cuales \$25.041 millones se encuentran bloqueados actualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (11% del total asignado). Es decir, para este trimestre se amplió el bloqueo presupuestal en un 3%, frente al 8% (19.500 millones) reportados en el informe pasado. Así mismo, de los recursos bloqueados, \$18.470 millones (74% del total) corresponden a recursos de un crédito proveniente del Banco Mundial que tiene como fin la

502. Además, si bien la ANT se encuentra enfocada en realizar una intervención del territorio encaminada a la implementación del barrido predial, lo cierto es que ello se ve afectado teniendo en cuenta que, en el sistema de información financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda, el 39% del monto total asignado al proyecto “*Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad a nivel nacional*” son recursos en condición de situación presupuestal denominada “*sin situación de fondos*” y, por tanto, no pueden ser comprometidos a pesar de que hagan parte del presupuesto asignado a la formulación e implementación de dichos planes.

503. Como se verá en el capítulo siguiente, sumado a las limitaciones presupuestales, existen obstáculos de diversa índole que requieren soluciones a cargo de distintas entidades por lo que esta Corte considera necesario que la coordinación de todas las acciones requeridas esté a cargo de la entidad creada con ese objetivo.

504. En efecto, ante la liquidación del INCODER y la creación de nuevas entidades y organismos del sector administrativo agropecuario y de desarrollo rural, resultó indispensable la creación de una instancia superior encargada de la coordinación y articulación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural. Es así como, el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural fue creado mediante Decreto 2367 de 2015, con el fin de formular lineamientos generales de política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales (art. 1).

505. Para la Corte, se trata de un espacio de diálogo y dirección que permite articular las políticas de manera seria y responsable, pues cuenta con la participación de todas las entidades que tienen competencia en la materia, pero con un único interlocutor, que será el responsable de informar sobre las proyecciones y avances.

506. A pesar de la importancia de las funciones que debe cumplir, su despliegue ha sido tímido. Por consiguiente, se le ordenará coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el cumplimiento de la presente sentencia y para la obtención de los recursos necesarios para su ejecución (RESOLUTIVO 16). Dentro de las labores de coordinación se incluyen los lineamientos que permitirán cumplir las órdenes dirigidas a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la unidad de Planificación Rural Agropecuaria, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Agencia Nacional de Tierras, particularmente, para actualizar el Plan Marco de

implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y los procesos de formalización de propiedad privada rural y acceso a tierras que de este se desprenden. Así mismo, \$6.571 millones de pesos (26% del total) corresponden a recursos del Presupuesto General de la Nación y afectan los procesos de formalización de la pequeña propiedad privada rural; fondo documental; capacidad de gestión institucional y arquitectura empresarial institucional (sistemas de información)”.

implementación del AFP, el acceso público a la información, la articulación del catastro multipropósito con las demás políticas que deban implementarse con enfoque territorial, y la implementación del sistema general de información catastral y el sistema general de información de tierras. En esa tarea, deberá tener en cuenta las opiniones de la sociedad civil (RESOLUTIVO 18).

507. Ahora bien, en la medida en la que el Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural está integrado exclusivamente por entidades del Gobierno central y podría presentarse un déficit de representatividad y participación entre los distintos sectores de la sociedad, la Corte recuerda que, desde la Ley 160 de 1994, se consagró la necesidad de *“estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento”* (artículo 1.7). En la misma dirección, el Acuerdo Final de Paz subrayó la importancia de promover y garantizar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la reforma rural integral como garantía de transparencia y veeduría ciudadana, (principio de participación) lo que se realiza plenamente cuando los sectores de la sociedad civil interesada pueden participar efectivamente en los procesos decisorios.

508. En consecuencia, mujeres campesinas, organizaciones campesinas, comunidades étnicas, víctimas del conflicto, centros de pensamiento, universidades y comunidad académica, etc., tienen derecho a que se les garanticen canales adecuados para participar eficazmente y de manera informada en los procesos de preparación, ejecución y evaluación de las políticas públicas del campo; y aunque ello no supone el derecho a voto o un poder de veto, sí debe existir un compromiso del Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural para estudiar, analizar y discutir los insumos que le presenten.

509. Así ya lo había establecido el CONPES 4007 mediante el cual se diseñó la estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio, en el que se indicó que *“en la medida en que los ciudadanos tengan acceso oportuno a la información territorial, la conozcan y comprendan, podrán coadyuvar en los procesos de actualización de la información por medio de procesos colaborativos y participar de forma más efectiva en la toma de decisiones relacionadas con el territorio que habitan, haciendo de este un proceso más transparente y participativo y todo lo anterior redundando en una mejor gobernanza de la administración del territorio”*.

510. Por consiguiente, el Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural deberá diseñar protocolos para garantizar el acceso a la información, la participación de la sociedad civil en las discusiones y toma de decisiones y la resolución de consultas. En todo caso, la Corte hace un llamado para que la sociedad civil se organice con el fin de hacer adecuada veeduría a las labores

de coordinación que se impone cumplir al Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural.

8.2.2. Ineficiente ejecución de las funciones de clarificación de la propiedad, adjudicación y recuperación de bienes baldíos

511. Los procedimientos administrativos especiales agrarios incluidos en los capítulos 10 a 12 de la Ley 160 de 1994, se reglamentaron mediante el Decreto 1465 de 2013, con el fin de *“fortalecer y unificar en un solo estatuto reglamentario las normas que actualmente regulan los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio privado, clarificación de la propiedad, deslinde de las tierras de la Nación, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y reversión de baldíos adjudicados, con el propósito de mejorar su efectividad como mecanismos de protección del patrimonio público y de tutela de la función social de la propiedad y de aplicar los principios de debido proceso, eficacia, eficiencia, transparencia, celeridad y economía procesal y facilitar el trámite oportuno de estos procedimientos”*.

512. En lo que se refiere al procedimiento agrario de clarificación, el artículo 39 del Decreto 1465 de 2013 dispuso que el objeto de este procedimiento es *“clarificar 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”*. De esta manera, el contenido de la resolución que culmine el procedimiento de clarificación podrá declarar que:

- “1. Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble o se refiere a bienes no adjudicables.*
- 2. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.*
- 3. Que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal.*
- 4. Que el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada, porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*
- 5. Que el bien inmueble se halla reservado o destinado a un uso público.*
- 6. Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable”*.

513. Ejecutoriada la resolución, el INCODER (hoy, ANT) deberá remitir copia auténtica al IGAC para efectos de la formación o actualización de la cédula catastral y a la ORIP competente para su registro como baldío de

dominio de la Nación. En caso de que se encuentre que la naturaleza del bien es privada, “*quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales legítimos conforme a la ley civil*” (art. 40).

514. En lo referido al procedimiento agrario de recuperación de baldíos, el artículo 36 del Decreto 1465 de 2013 dispone que su objeto es 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. De esta manera, “*Teniendo en cuenta las reglas establecidas en el artículo 48, de la Ley 160 de 1994, cuando del análisis de los títulos de un predio se infiera sin lugar a dudas que se trata de un bien baldío, por no existir títulos que acrediten la propiedad privada, se procederá con el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sin perjuicio de que en el desarrollo de este se demuestre la existencia de un título de propiedad privada o la calidad de sujeto reforma agraria*” (art. 37). La resolución que culmine el procedimiento de recuperación ordenará, si fuere del caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados reconociendo las mejoras a las que hubiere lugar siempre que se acredite la buena fe del ocupante.

515. Sobre los procedimientos administrativos especiales agrarios, la sentencia T-488 de 2014 reiteró que los bienes baldíos permiten garantizar el derecho de los trabajadores agrarios a acceder a la propiedad de la tierra a través de planes de redistribución que permitan su adecuado aprovechamiento. Sostuvo que, sin un inventario, ninguna política agraria sería exitosa. La necesidad de contar con información fidedigna y actualizada de los bienes de la nación y la incapacidad de la autoridad de tierras para hacerlo realidad, contribuye al fenómeno histórico -pero aún muy vigente- de la concentración de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que (i) sean usucapidos mediante declaración de pertenencia debido a la interpretación de algunos jueces que sostienen que la carga de la prueba la tiene el Estado, o (ii) adjudicados a través de actuaciones administrativas³⁹² en las que se califica de manera inadecuada el perfil de los sujetos beneficiarios y los límites de extensión del predio³⁹³.

³⁹² El informe sobre situación registral de predios rurales pertenecientes al círculo de Valledupar, Cesar de agosto de 2012, realizado por la delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro, identifica varias formas de apropiarse de manera irregular de la tierra y las clasifica en unas tipologías, dos de ellas son: 1) “*Aumento de área y modificación de linderos con base en declaraciones extra juicio*” “*Con base en declaraciones extra juicio, se aumentan de manera desproporcionada la cabida superficial del predio y se modifican sus linderos originales*”; 2) “*Aclaración de área, con base en certificaciones del IGAC*”, “*Con base en certificaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se realizan aumento de áreas y modificaciones de los linderos señalados en los títulos precedentes, es preciso tener en cuenta la resolución conjunta No. 11 de IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro*”. En la medida que no se tiene un inventario de baldíos, es posible que algunas de estas ampliaciones realizadas por las autoridades administrativas (que al parecer desconocieron las instrucciones conjuntas suscritas entre el entonces INCODER y la SNR) se hayan dado sobre terrenos baldíos.

³⁹³ Sentencia T-488 de 2014 que a su vez cita la Sentencia la sentencia T-689 de 2013, en los siguientes términos: “*el Incoder expresó el mismo problema (...) En primer lugar, informó que el Instituto no tiene una base de datos en donde se identifiquen cuáles son los terrenos baldíos potencialmente adjudicables, esto es, actualmente no cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración*”.

516. Por tanto, ordenó al INCODER, *“adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país”* (resolutivo 5); lo anterior -según la sentencia- permitirá identificar el universo de predios baldíos que deben ser recuperados. En Auto 222 de 2016, se indicó que la autoridad agraria presentó el plan nacional solicitado a pesar de advertir *“cierta dificultad debido a las imprecisiones e inexactitudes en el número de bienes baldíos, su situación y su ubicación, como quiera que, en ninguna época, se ha realizado o adelantado de forma acuciosa una tarea similar”*. Y como la SNR informó sobre *“26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el Incoder o quien haga sus veces en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras”*, su verificación *“puede llevarse a cabo en el largo plazo, siempre y cuando la Entidad disponga de un equipo de trabajo conformado por profesionales en derecho, ingenieros catastrales, ingenieros agrónomos e ingenieros de sistemas y técnicos en manejo documental y archivo; equipo que debe estar enfocado, exclusivamente, en las actividades de revisión y evaluación de la información suministrada por la SNR y la interposición y seguimiento de las acciones de tutela en los casos en que sea pertinente”*.

517. Según la intervención del Ministerio de Agricultura durante la audiencia pública realizada en el marco de este proceso, el cálculo del tiempo³⁹⁴ y los costos que se tardaría en obtener la certeza sobre la naturaleza jurídica de estos predios, con apoyo en un estudio contratado por la UPRA para calcular con corte a 2014 el costo y tiempo que se tomaría en cumplir las órdenes de la sentencia T-488 de 2014 y en: (i) obtener la certeza sobre la naturaleza jurídica del predio; (ii) el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados; y, (iii) la adjudicación de los baldíos recuperados presentó 3 fórmulas³⁹⁵:

518. a) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que no reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión inferior o superior a las extensiones consideradas de la UAF, en este evento, es necesario: (i) la clarificación de la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); (ii) adelantar un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados (tiempo estimado 5 años); y, (iii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos a favor de un tercero (tiempo estimado 1 año) para un total de tiempo estimado 10.7 años.

³⁹⁴ Tiempo estimado antes del decreto Ley 902 de 2017.

³⁹⁵ El cálculo lo realiza teniendo en cuenta un universo de 37.949 predios en tanto no sólo cuentan los informados por la SNR, pues incluye (i) los bienes fiscales adjudicables propiedad de la nación; (ii) los indebidamente ocupados o apropiados; (iii) los bienes revertidos con ocasión de la verificación del cumplimiento de una condición resolutoria en virtud del proceso administrativo contemplado en el Decreto 1071 de 2015; (iv) los bienes cuya adjudicación fue revocada de conformidad con lo establecido en los incisos 6° y 7° del artículo 72 de la ley 160 de 1994 y (v) los bienes en los cuales sea decretada la extinción de dominio según el artículo 52 de la ley 160 de 1994.

519. b) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión superior a la UAF, es necesario: (i) la clarificación de la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); (ii) adelantar un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el área ocupada en exceso (tiempo estimado 5 años); y, (iii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos del área ocupada por el sujeto de acceso a tierras que no supere la UAF (tiempo estimado 1 año), para un total de tiempo estimado de 10.7 años.

520. c) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión igual o inferior a la UAF, será necesario realizar: (i) la clarificación de la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); y, (ii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos a favor del particular (tiempo estimado 1 año), para un total de tiempo estimado de 5.7 años.

521. Por su parte, los resultados de la investigación realizada por el Grupo de Investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Colombia y Dejusticia y que ingresaron al acervo probatorio dentro de este trámite de revisión, indican que, de la información rendida por la SNR en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-488 de 2014, identificaron los predios presuntamente baldíos entregados a particulares mediante declaraciones de prescripción adquisitiva del dominio para una base de 12.070 predios. Del su análisis, sugieren que *“el fenómeno de la prescripción adquisitiva en presuntos baldíos parece concentrarse en predios pequeños. Según la categorización del IGAC, entre el microfundio y el minifundio estaría el 57,3% del total de casos. Los predios grandes, aquellos de más de 200 hectáreas, corresponden apenas al 1,3% de los casos. A pesar de que los predios grandes son relativamente pocos (152), éstos corresponden a 106.493 hectáreas, esto es, el 49% del área prescrita. La mayoría de los predios grandes están ubicados en los departamentos de Casanare (46), Cesar (30) y Córdoba (23)”*. Su hipótesis general sobre el comportamiento de la prescripción en predios presuntamente baldíos consiste en que, a pesar de que la mayoría de los predios prescritos son pequeños, hay efectos de acumulación de tierras por el número de hectáreas entregadas. A pesar de que los predios grandes (de más de 200 ha) son relativamente pocos (187 del universo de 12.070), éstos corresponden a 149.431 hectáreas.

522. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos (REGLA 9).

523. Al efecto, y debido a que la autoridad de tierras ha manifestado su propia incapacidad para solucionar la problemática advertida en la sentencia T-488 de 2014, y que se ha concentrado en interponer acciones de tutela para alegar la violación de su derecho al debido proceso en asuntos en los que se declara la prescripción adquisitiva del dominio de predios cuya extensión no supera la UAF como lo evidencian los expedientes acumulados que ahora se deciden, en lugar de priorizar aquellos en los que podría inferir una indebida apropiación, se le ordenará que, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para:

524. (i) Elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales y respecto de los cuales se haya declarado la prescripción adquisitiva del dominio, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciando si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria.

525. (ii) Elaborar, a partir de la anterior base de datos, un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la recuperación de (a) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (b) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (c) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (d) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra. Lo anterior, dado que, en ningún caso, las sentencias de declaración de pertenencia serán oponibles a la autoridad de tierras respecto de los procesos de su competencia.

526. (iii) Formular y ejecutar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones con indicación (a) de las metas de adjudicación de baldíos, de la asignación de derechos de uso y de formalización de la propiedad rural sobre predios privados, priorizando mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas con graves carencias materiales, así como las regiones del país que evidencien mayores niveles de concentración de la tierra; (b) de las metas del Fondo de Tierras en materia de entrega gratuita tras la firma del Acuerdo de Paz; (c) de las metas de formalización masiva; y (d) de las metas de depuración, clasificación y digitalización del archivo histórico del INCODER y de los documentos y resoluciones de titulación que reposan

en el Archivo General de la Nación, así como de su posterior registro inmediato.

527. (iv) Activar el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras.

528. En todo caso, en la ejecución del PARB, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, -con independencia de los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las proferieron-, siempre que constaten que cumplen la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación (REGLA 10), de conformidad con la legislación vigente al momento en que se configuró el derecho a la adjudicación³⁹⁶. Esto es así, porque no se puede cargar al campesino con las consecuencias de un sistema registral incompleto y una débil administración de los bienes baldíos. Cualquier oposición con fundamento en sentencias de declaración de pertenencia sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, sólo podrá tramitarse acudiendo a la fase judicial del procedimiento único prevista en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017 (REGLA 10).

8.3. Deficiencias históricas de los sistemas de registro de instrumentos públicos a cargo del Estado

529. La información registral incompleta y desactualizada, además de reflejar la forma en la que tradicionalmente el campesino se ha relacionado con la tierra, es también el resultado de la incapacidad institucional de cumplir con los mandatos asignados, así como del diseño institucional y procedimental mismo. La informalidad entorpece el desarrollo, desincentiva la inversión, dificulta el acceso al sistema financiero, impulsa los mercados ilegales de tierras y cultivos, y, entre otras, genera espacios para el conflicto. Por eso resulta relevante para la solución del presente asunto, evidenciar la

³⁹⁶ Como ya se dijo, el legislador ha asignado a los baldíos el cumplimiento de diversas finalidades, entre ellas, con fundamento en el artículo 64 de la Constitución, la de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, siempre que se cumplan los requisitos de los sujetos de acceso a tierra y formalización y la calidad de las tierras destinadas para su adjudicación, así como los demás requisitos previstos por el legislador.

precariedad de los sistemas de información a la que están sometidos quienes pretenden regularizar su propiedad, a pesar de contar con una detallada regulación. Veamos:

530. La Ley 57 de 1887³⁹⁷ fijó una codificación registral³⁹⁸ que dispuso que el registrador debía llevar separadamente los libros que siguen: “1) *Uno titulado Libro de registro número 1º, para la inscripción de los títulos que trasladen, modifiquen, graven o limiten el dominio de los bienes inmuebles, o que varíen el derecho de administrarlos; 2) Otro intitulado Libro de registro número 2º, para la inscripción de los títulos, actos o documentos que deban registrarse y que no estén comprendidos en las clasificaciones del inciso que antecede y del que sigue, y 3) Otro intitulado Libro de anotación de hipotecas, para la inscripción de los títulos legalmente constitutivos de hipoteca*” (art. 2641 CC). Al respecto, los folios del índice del libro de registro número 1 se debían dividir en 5 columnas: “*Expresarás en la primera columna el nombre o nombres, por orden alfabético, de los inmuebles a que se contraiga el título inscrito en la respectiva partida del libro de registro; en la segunda los nombres y apellidos de los contratantes o partes principales; en la tercera, la especie o naturaleza del acto o contrato; en la cuarta se citará el folio correspondiente al libro de registro; y la quinta se destinará para hacer constar las modificaciones que sufra el título registrado, como su cancelación u otras semejantes*” (art. 2644 CC). Y el artículo 2667 permitió la inscripción de títulos sin comprobar su correspondencia con documentos que previamente hubieran sido registrados, así: “*(...) Para facilitar la operación, el respectivo interesado presentará al registrador la copia o testimonio del título en que deba estar consignada la nota del anterior registro*”. En consecuencia, al permitir que la prueba de la existencia de un título fuera testimonial, se promovió el registro de transacciones de falsas tradiciones.

531. La variedad de anotaciones en los diversos libros dificultó la trazabilidad de la situación real de los bienes, razón por la cual, mediante Ley 40 de 1932³⁹⁹, sin desmontar el anterior, creó un sistema de matrícula inmobiliaria que agregó una sexta columna para “*las demás referencias, como arrendamientos por escritura pública, y observaciones varias que se consideren necesarias, útiles o convenientes*”, tales como la inscripción de los derechos reales y situaciones jurídicas del predio.

532. Modificado por el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos dictado en el Decreto 1250 de 1970⁴⁰⁰, se dispuso que estarán sujetos a registro, “*Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción*

³⁹⁷ Código Civil de Colombia.

³⁹⁸ Aunque existen antecedentes que datan de la Ley de 1 de junio de 1844, seguidos del Código Civil de Cundinamarca de 1859, que fue acogido por los demás Estados mediante la Ley 84 de 1873. Además, con anterioridad a la independencia, en la Colonia se contaron con las cédulas reales de 1778 y 1783.

³⁹⁹ “*Sobre reformas civiles (registro y matrícula de la propiedad y nomenclatura urbana)*”. Derogado por el Artículo 90 del Decreto 1250 de 1970.

⁴⁰⁰ Derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012.

del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario”, además de “Los actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones”. El Folio de Matrícula Inmobiliaria (en adelante, FMI) constaba de 6 secciones o columnas, y la sexta se destinó a la “inscripción de títulos que conlleven la falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio”.

533. Así, sería en la matrícula inmobiliaria donde se inscribían actos, contratos y providencias relacionadas con derechos reales, y se destinaría un solo folio por cada bien a registrar debidamente identificado. En todo caso, ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendría mérito probatorio si no había sido inscrito o registrado en la respectiva oficina (art. 43). Toda actuación adelantada por las oficinas de registro debía ser informada a las oficinas de catastro cuando se viera afectado un inmueble con división, segregación, parcelación, loteo, constitución de propiedad horizontal, etc. (art. 48). Y, *“A falta de título antecedente, se expresará esta circunstancia con indicación del modo en virtud del cual el enajenante pretende justificar su derecho”* (art. 52), de manera que bastaba con informar el desconocimiento sobre la procedencia del derecho.

534. Sobre el tránsito de legislación, previó que la SNR iría estableciendo el nuevo sistema de registro que debía quedar completamente implementado el 31 de diciembre de 1972 (art. 80) y, al efecto, declaró de utilidad pública *“los libros e índices de propiedad de los Registradores y empleados de Registro. El Gobierno, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro procederá a la adquisición de ellos, en cuanto fueren necesarios para la formación de los nuevos archivos y la adecuada prestación del servicio”* (art. 91). Así, introdujo, entre otros, los siguientes avances: *“(i) la unificación registral, determinando la existencia de un solo folio real para cada inmueble, (ii) la calificación legal antes de llevar a cabo la inscripción de un título, y (iii) el principio de publicidad, bajo el cual se garantizaba, no solo el acceso al archivo, sino dotar a dicha información con efectos vinculantes respecto a terceros”*⁴⁰¹.

535. Por su parte, el Decreto 2156 de 1970⁴⁰² indicó, en el artículo 11, que *“La conjunción del registro y del catastro, de que trata el artículo 66 del decreto-ley 1250 de 1970, se cumplirá en el servicio nacional de inscripción. En consecuencia, las oficinas de registro y las oficinas de catastro también enviarán a dicho organismo la información de que tratan los artículos 48 y 53 del mismo decreto”,* de manera que *“A partir del 1° de enero de 1973, las oficinas de registro de instrumentos públicos expedirán, con destino al Servicio Nacional de Inscripción un duplicado de todas las inscripciones consignadas en las matrículas, así como de los certificados de libertad y tradición que expidan de conformidad con el artículo 83 del Decreto ley 1250*

⁴⁰¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia SC-3671 de 11 de septiembre de 2019.

⁴⁰² Derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012.

de 1970. Con tales duplicados el Servicio nacional de Inscripción formará y mantendrá actualizado su archivo de propiedades (...)

536. Pero ante las dificultades para compartir la información necesaria para garantizar una adecuada administración de los bienes, debió expedirse el Decreto 1711 de 1984⁴⁰³ con el objeto de *“reestructurar el intercambio obligatorio de información del registro con el catastro, establecer los procedimientos y los mecanismos para agilizar y tecnificar la función registral y reorganizar administrativamente el registro de instrumentos públicos, con el fin de adecuarlo a la operación de las funciones catastrales”* (art. 1). En consecuencia, las oficinas de registro y de catastro se obligaron a intercambiar información relevante todos los meses y adoptaron un número único de identificación predial. Al efecto, la SNR dispondría la sistematización del servicio de registro de instrumentos públicos y de sus archivos, mediante el empleo de las técnicas y procedimientos más avanzados que garanticen la seguridad, celeridad y eficacia del proceso (art. 8). A pesar de los esfuerzos, no se logró solucionar el problema de registro ni de interoperabilidad de los sistemas.

537. La anterior situación intentó ser superada mediante el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos -Ley 1579 de 2012-. De acuerdo con el artículo primero, el registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado a través de los Registradores de Instrumentos Públicos, en el que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene un rol preponderante de inspección, vigilancia y control⁴⁰⁴. Dicho registro inmobiliario tiene incidencia en la seguridad del tráfico comercial y jurídico, en la adquisición de derechos y en la protección de los intereses legítimos de los asociados mediante la publicidad de la titularidad del dominio⁴⁰⁵. Por consiguiente, su objetivo debe ser: (i) servir de medio de tradición de los derechos reales sobre bienes inmuebles, incluido el dominio, conforme al artículo 756 del Código Civil; (ii) otorgar publicidad a los actos jurídicos que contienen derechos reales sobre bienes inmuebles; (iii) brindar seguridad del tráfico inmobiliario, es decir, otorgar protección a terceros adquirentes; (iv) fomentar el crédito; (v) servir al recaudo tributario; y (v) tener fines estadísticos⁴⁰⁶.

538. Una de las grandes apuestas de esta normativa es la unificación del sistema y los medios utilizados en el Registro de Instrumentos Públicos, para

⁴⁰³ Reglamentado parcialmente por el Decreto 2157 de 1995.

⁴⁰⁴ Decreto 2723 de 2014. *“Artículo 4. Objetivo. La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá como objetivo la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad”*.

⁴⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-356 de 2018.

⁴⁰⁶ Artículo 2 de la Ley 1579 de 2012. *“Objetivos. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes: a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil; b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces; c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción”*.

lo cual “*La información de la historia jurídica de los inmuebles que se encuentran en los libros múltiples o sistema personal, en el folio de matrícula inmobiliaria documental, en medio magnético y en el sistema de información registral; los índices de propietarios y de inmuebles y los antecedentes registrales deben ser unificados utilizando medios magnéticos y digitales mediante el empleo de nuevas tecnologías y procedimientos de reconocido valor técnico para el manejo de la información que garantice la seguridad, celeridad y eficacia en el proceso de registro, en todo el territorio nacional a través de una base de datos centralizada, para ofrecer en línea los servicios que corresponde al registro de la propiedad inmueble*”, y otorgó 5 años a dicha entidad para la sistematización o digitalización de la información contenida en los libros del Antiguo Sistema de Registro (art. 6). Adicionalmente, permitió la apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos a nombre de la Nación.

539. En el artículo 8 reprodujo lo ya estipulado en normas anteriores⁴⁰⁷, así:

“Artículo 8°. 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.

Además, señalará, con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento y el municipio, corregimiento o vereda de la ubicación del bien inmueble y el número único de identificación predial en los municipios que lo tengan o la cédula catastral en aquellos municipios donde no se haya implementado ese identificador.

Indicará también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número, nombre o dirección, respectivamente y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida, datos del acto administrativo y plano donde estén contenidos los linderos, su actualización o modificación y demás elementos de identificación que puedan obtenerse.

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.

(...)

Parágrafo 3°. Para efectos de la calificación de los documentos, téngase en cuenta la siguiente descripción por naturaleza jurídica de los actos sujetos a registro:

(...)

06 Falsa Tradición: para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con el parágrafo 2° de este artículo”.

⁴⁰⁷ Decreto 1250 de 1970. Artículo 7.

540. Aun hoy, los problemas de registro continúan siendo preocupantes, pues no obstante la existencia de herramientas que parecieran útiles, el rezago en el ejercicio de depuración de la información las convierte en ineficientes, por incompletas e inciertas.

541. En el informe de seguimiento a la T-488 de 2014, la SNR señaló que existen aproximadamente 85.500 libros del antiguo sistema, dentro de los cuales 23.397 corresponden a los Tomos de Matrícula cada uno con entre 200 y 300 registros, para un total aproximado de 5.849.250 registros de matrícula en el antiguo sistema. Preciso que realizó un trabajo de revisión e incorporación de la información del 21% correspondiente a 1.232.500 matrículas, restando un total de 4.616.750 registros por verificar con respecto a los cuales no se ha iniciado el trabajo de restauración, digitalización y sistematización. Al indicar los costos en los que habrá de incurrir para ponerse al día, basados en los precios de los contratos que ha suscrito para otras actividades con un valor mensual de \$5.450.000, dos años de actividades por contratista constarían \$130.800.000, lo que, a su vez, multiplicado por el total de personas requeridas (550) sería de \$71.940.000.000. Expuso que con la aplicación de las fases de conservación, digitalización e indexación se obtiene un costo estimado de \$257.000.000.000 para el inventario existente de libros del antiguo sistema de las oficinas de registro del país.

542. Sobre la falta de precisión actual de los asientos registrales, la PGN⁴⁰⁸ advierte, por un lado, que afecta los derechos de los sujetos de especial protección constitucional y de otros poseedores de bienes rurales privados por la imposibilidad de determinar la condición jurídica y física de sus predios; y por el otro, que afecta los derechos de los propietarios quienes, sin poder ejercer el derecho a la contradicción, ven afectados sus predios por las demandas promovidas contra sujetos indeterminados porque la falta de información correctamente asentada no da cuenta de las cadenas traslaticias. De la misma situación dio cuenta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁴⁰⁹, al explicar que las metas de clarificación se ven menguadas porque *“También falta mucho por migrar del sistema antiguo (libro, tomo, folio) de registro. Aunque se trata de un proceso que se viene adelantando por la Superintendencia de Notariado y Registro, afecta los procesos de clarificación porque dificulta el acceso a la información de los predios”*.

543. Para la Sala son evidentes los esfuerzos que se han hecho, al menos desde 1970, para establecer una ruta que dé uniformidad al registro⁴¹⁰, labor de especial relevancia en la determinación de la naturaleza jurídica de los predios. Pero por insuficientes, se ha facilitado la apropiación de un número

⁴⁰⁸ Oficio radicado el 12 de febrero de 2019.

⁴⁰⁹ Oficio radicado el 13 de febrero de 2019 con el número 20191130024231.

⁴¹⁰ Artículo 21 del Decreto 1250 de 1970. *“El Gobierno dispondrá el formato de los folios, libros, tarjetas y muebles, para asegurar la uniformidad de los archivos, métodos y prácticas de trabajo y la mayor seguridad y conservación de los elementos de aquellos. // Asimismo proveerá a la reproducción fotográfica de matrículas e índices y a la conservación de tales copias, para la mayor pureza y plenitud del archivo”*.

indeterminado de tierras baldías⁴¹¹, dado que la inacabada migración de la información que reposa en el sistema antiguo impide contar con un registro correcto, completo y actual de los actos jurídicos sujetos a dicha formalidad, que, de existir, permitiría determinar -con certeza- la naturaleza jurídica de un predio sin necesidad de surtir procesos de clarificación⁴¹². Así lo sostuvo la Sala de seguimiento a la sentencia T-488 de 2014, en Auto 040 de 2017 y lo confirma la Sala Plena en esta ocasión: actualizar y migrar la información existente en el anterior sistema registral *“sigue siendo una deuda histórica que termina afectando a la actual institucionalidad agraria, la cual en muchos casos se ve obligada a paralizar los procesos agrarios en curso, por carecer de un completo y actualizado sistema de registro que le permita tener claridad sobre la naturaleza de la primera anotación registrada en el Libro Primero (si es que existe)”*.

544. En efecto, la sentencia T-488 de 2014 resaltó que la Superintendencia de Notariado y Registro adquiere una relevancia especial en el trámite de los procesos de pertenencia en tanto la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria constituye título suficiente de dominio y prueba de la propiedad, con lo que se perfecciona y hace oponible ante terceros todo acto jurídico sobre un inmueble. Pero ante la evidencia de que algunos jueces ordinarios declaran la prescripción adquisitiva de los bienes pretendidos con la sola prueba de la ocupación con explotación en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 y el paso del tiempo, con independencia de la existencia de dudas sobre la naturaleza privada del bien, la Corte ordenó *“a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío”* (resolutivo sexto), y *“presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los*

⁴¹¹ En agosto de 2012, la Superintendencia de Notariado y Registro a través de su delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras realizó varios informes sobre situación registral de predios rurales, entre ellos los pertenecientes al círculo de Valledupar, Cesar. Este informe identifica algunas situaciones que deben ser verificadas y las clasifica como tipologías. En el folio 40 del documento, se encuentra la tipología 20 que denomina *“Declaración judicial de pertenencia en contra de personas indeterminadas”*, relaciona unos folios y dentro de las acciones a seguir expresa: *“La Superintendencia de Notariado y Registro, informará al INCODER, para que de acuerdo a sus competencias y en aplicación de la Ley 160 de 1994, inicie las diligencias tendientes a verificar si son terrenos baldíos de la Nación.”* En el mismo informe en el folio 31, identifica la tipología número 10 y la denomina: *“Prescripción judicial sobre terrenos baldíos”*, describe cuales son los folios que se encuentra en esta posible situación y en las acciones a seguir están: *“La Superintendencia de Notariado y Registro, informará al MADR y al INCODER, para que determinen interinstitucionalmente, las acciones a seguir a la luz de la Ley 160 de 1994, y los procedimientos agrarios, allí dispuestos, para la clarificación de la propiedad y/o recuperación de terrenos baldíos de la Nación, indebidamente ocupados”*.

⁴¹² El sistema de registro comprendido en el Código Civil se hacía por orden cronológico, y si se quería conocer la situación jurídica de un predio, debían consultarse diversos libros y asientos, y en cuanto a establecer el verdadero dueño, se debía verificar con cuidado los asientos del Libro Primero. La Ley 40 de 1932 organizó la matrícula de la propiedad inmueble introduciendo la matrícula al lado del viejo sistema, creándose a partir del señalado año dos sistemas: el de los libros múltiples con asientos cronológicos y el libro de matrícula, sistema que duró hasta la expedición del Decreto Ley 1250 de 1970.

terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales” (resolutivo séptimo).

545. En cumplimiento del resolutive sexto, el Superintendente de Notariado y Registro y el Gerente General del INCODER dictaron la Instrucción Administrativa Conjunta Nro. 13 de 3 de noviembre de 2014⁴¹³ dirigida a registradores, calificadores, directores regionales y directores técnicos del INCODER con el fin de orientarlos en la identificación de los casos en que presuntamente prescriben terrenos baldíos de la Nación, y el trámite que debe adelantarse ante las providencias de declaración judicial de pertenencia. Estableció que, *“de no existir un propietario inscrito, ni cadena traslaticia del derecho de dominio que den fe de propiedad privada (en desmedro de la presunción de titularidad privada), y que la sentencia se dirija además contra personas indeterminadas, es prueba sumaria que puede indicar la existencia de un baldío, y es deber del Juez, por medio de sus poderes y facultades procesales decretar las pruebas necesarias para constatar que no se trata de bienes imprescriptibles”* surtiendo, al efecto, el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad. Por tanto, *“No es viable el registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia de bienes inmuebles rurales que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y por tanto no tienen folio de matrícula inmobiliaria, y cuenta con un certificado de carencia registral. En los casos en los cuales se presente para registro, este tipo de sentencias judiciales, aparte de la nota devolutiva correspondiente, se debe oficiar al Incoder esta situación para el estudio y análisis del inicio de un posible procedimiento agrario”*. En consecuencia, se debe suspender el registro, y en caso de insistencia por parte del juez en la inscripción del fallo que declara la pertenencia, la ORIP negará la inscripción mediante acto administrativo.

546. Sin embargo, la Instrucción Administrativa Nro. 1 de 17 de febrero de 2017⁴¹⁴ de la Superintendencia, modificó la anterior. En efecto, la entidad informó que *“sigue advirtiendo un número considerable de sentencias judiciales de declaración de pertenencia sobre predios con presunción de ser terrenos baldíos de la Nación, en los cuales, si bien es cierto la aplicación de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13 SNR / 251 INCODER del 2014, ha prevalecido frente a la intención de registro de dichos fallos por parte de los diferentes despachos judiciales, en procura de acatar los preceptos legales establecidos para la adjudicación de baldíos de la Nación (artículo 65 de la Ley 160 de 1994), así como el debido cumplimiento a los criterios jurisprudenciales promulgados por la Honorable Corte Constitucional en las Sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016 entre otras, es claro que mediante acciones constitucionales (Tutelas) y a través de requerimientos de inscripción, los jueces de la República ordenan a los Registradores Públicos la inscripción de las Sentencias de Pertenencia so pena de incurrir en faltas disciplinarias, multas o acciones penales”*. Por

⁴¹³ [92447-insadmt13de2014.pdf \(supernotariado.gov.co\)](#)

⁴¹⁴ [142737-INSTRUCCINADMINISTRATIVA01FEBRERO17DE2017.PDF \(supernotariado.gov.co\)](#)

tanto, cuando llegue para registro la sentencia de declaración de pertenencia sobre predios cuya naturaleza jurídica está en duda, la Instrucción sugiere dar aplicación al artículo 18 de la Ley 1579 de 2012 según el cual, el trámite se suspenderá por 30 días durante los cuales, (i) se informará al funcionario judicial respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión: de ratificarse, los registradores procederán a su inscripción advirtiendo, en el campo de *“complementación de la anotación”*, que la inscripción se hizo por requerimiento expreso del juez de conocimiento; de no ratificarse, se negará la inscripción; y (ii) se informará a la autoridad de tierras *“a fin de que inicie las acciones legales correspondientes, como la instauración de la acción de tutela para que se ampare su derecho de defensa y debido proceso, e inicie paralelamente el proceso agrario de clarificación de la propiedad, con el fin de establecer la verdadera naturaleza jurídica del inmueble prescrito”*.

547. Ahora, en cumplimiento del resolutivo séptimo, la Superintendencia informó -según el auto de seguimiento A222 de 2016- que, una vez depurada la información de las 193 oficinas de registro de instrumentos públicos se obtuvo un resultado de un total de 65.445 folios de matrícula inmobiliaria de los cuales 48.605 son rurales y con respecto a los cuales realizó una labor de estudio de la tradición de los mismos con el fin de establecer si el predio podría ser o no presuntamente baldío; el resultado de dicho ejercicio arrojó que, con corte a octubre de 2015, se evidencia *“la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldías”*. Y según quedó consignado en el A040 de 2017 -de seguimiento a la T-488 de 2014-, la autoridad de tierras los incluirá en el Plan Nacional de Clarificación de Tierras⁴¹⁵ en su función de administrar los bienes baldíos de la Nación.

548. Por ello, para la Sala resulta indispensable que, además de disponer las reglas de decisión que se dictarán para atender los casos que se encuentren en situación similares a las de los 26.926 predios a los que se hizo mención en el párrafo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro, adopte un plan de acción con metas de gestión y de resultado de corto, mediano y largo plazo, para la migración de la información existente en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en el antiguo sistema o libros de registro antiguos, al actual sistema de registro, y de ello informe a los organismos de control (RESOLUTIVO 19). Su ausencia es una de las causas de los problemas jurídicos que ahora se resuelven.

⁴¹⁵ En el Auto 040 de 2017 se incorporó al Plan Nacional de Clarificación, una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos. En esta medida, ante la manifestación por parte de las autoridades agrarias en el marco de procesos de tutela o de prescripción adquisitiva del dominio de estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” estas deberán activar una ruta administrativa prioritaria en la cual: (i) la ANT dentro del término de 20 días siguientes a dicha manifestación habrá de iniciar el proceso de clarificación respecto del bien sobre el cual se alega dicha naturaleza, (ii) dicho proceso deberá ser tramitado en el término máximo e improrrogable de 18 meses, (iii) de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío la ANT procederá a garantizar su inmediata adjudicación siempre y cuando se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria y además cumple con las condiciones para su adjudicación.

549. Al efecto, y para garantizar una eficaz veeduría ciudadana sobre los avances en los planes de acción descritos, es indispensable facilitar el acceso a la información pública por parte de los interesados en ella.

8.4. Retrasos injustificados en la implementación del Acuerdo Final de Paz en materia de tierras

550. El punto I del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP), denominado “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*” (en adelante, RRI), se dirigió a sentar las bases para la transformación estructural del campo⁴¹⁶, con el objeto de contribuir tanto a revertir los efectos del conflicto, como a solucionar sus causas históricas, principalmente, aquellas sobre la propiedad de la tierra y su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, para lo cual el gobierno se comprometió a adoptar medidas dirigidas a (i) promover el uso adecuado de la tierra; (ii) estimular su formalización, restitución y distribución equitativa; y (iii) garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y, en particular, de las mujeres rurales y la población más vulnerable. Lo anterior, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

551. Se trata, pues, de “*una meta programática de alta complejidad, que no solo pretende democratizar el acceso a la tierra, a través de herramientas que prioricen la adjudicación y formalización de tierras a la población campesina más vulnerable, sino que se trata de la creación de todo un andamiaje jurídico e institucional que permita “hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra”*”⁴¹⁷.

552. Los compromisos adquiridos en el punto 1 del AFP que se relacionan de manera directa con la problemática evidenciada por la Sala Plena en el actual estudio de los casos de tutela acumulados, son los que abordan los temas de acceso a tierras, formalización de la propiedad, modernización del sistema de catastro y creación e implementación de la jurisdicción agraria.

Plan Marco de Implementación del AFP⁴¹⁸

553. Para asegurar el cumplimiento de lo acordado, el Gobierno nacional se comprometió con la elaboración, discusión y aprobación de un documento Plan Marco de Implementación del AFP (en adelante PMI), en los términos establecidos en el Punto 6.1.1, como el principal referente de política pública nacional y territorial para la implementación del AFP final durante los

⁴¹⁶ “*Es decir la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia*”. *Microsoft Word - NuevoAcuerdoFinal(M).docx (cancilleria.gov.co)

⁴¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018.

⁴¹⁸ Este documento fue realizado con base en la información publicada en el Sistema integrado de información para el posconflicto del Departamento Nacional de Planeación, con corte a 3 de marzo de 2021. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

próximos 15 años. Producto del trabajo articulado al interior del Gobierno nacional, con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del AFP (CSIVI) y con las instancias establecidas en el AFP, se aprobó el PMI que se convierte en la piedra angular del seguimiento y en los rasgos observables para la medición y verificación.

554. El PMI contiene el conjunto de pilares, estrategias, enfoques, productos, metas e indicadores necesarios para la implementación del AFP, organizados por cada punto de este. Fue adoptado a través del CONPES 3932 de 2018 “*Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*”.

555. A continuación, se indican los productos, las estrategias, los responsables y el avance en cada uno de los subtemas dentro del punto I del AFP que nos interesan para el estudio de los casos concretos.

Metas trazadoras

Producto	Meta trazadora	Entidad	Inicio	Fin	Avance
Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras ⁴¹⁹	3.000.000 de hectáreas entregadas a través del Fondo de tierras	ANT	2017	2028	Línea base = 0 Con corte a marzo 31 de 2022 se han entregado 485.348 de hectáreas. De esas, se han entregado 4.802,83 hectáreas provenientes del Fondo de Tierras a 991 mujeres con corte a marzo 31 de 2022 ⁴²⁰ .
Hectáreas formalizadas garantizando la gratuidad de la formalización de la	7.000.000 de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	ANT	2017	2026	Línea base = 19.064 Con corte a marzo 31 de 2022 se han formalizado

⁴¹⁹ El indicador mide el número de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. Por hectáreas entregadas se entiende recibir materialmente los predios provenientes del Fondo de Tierras y que estos cuenten con el debido registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Conforme al Decreto Ley 902 de 2017, los beneficiarios del Fondo de Tierras son campesinos y campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento, permitiendo el acceso a tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo y de ordenamiento territorial. El objetivo de este indicador es aumentar la entrega de hectáreas del Fondo de Tierras hasta alcanzar los 3 millones de hectáreas para el año 2028. Es importante medir el indicador debido a que con la entrega de hectáreas a través del Fondo de Tierras se busca lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra. [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²⁰ El indicador se mide a través del conteo de las hectáreas tituladas o adjudicadas relacionadas en los títulos de propiedad expedidos y registrados a nombre de mujeres con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria, de aquellos predios que se hayan ingresado y egresado del Fondo de Tierras. [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

pequeña propiedad rural ⁴²¹					2.300.353,37 ⁴²² . De esas, se han formalizado 393.269 hectáreas en favor de mujeres ⁴²³ .
Jurisdicción Agraria	Jurisdicción agraria en operación	Min. Justicia	2018	2031	Entidad no informó avance. Sin reporte ⁴²⁴
Catastro multipropósito formado, actualizado y operando ⁴²⁵	Todos los municipios del país con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado	IGAC	2017	2023	Con corte a 31 de marzo de 2022, se han actualizado 14 municipios. La información está en verificación ⁴²⁶ .

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

556. De las anteriores metas trazadoras fijadas en el Plan Marco de Implementación del AFP, las siguientes quedaron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020:

Línea	Indicador	Entidad	Meta	% de avance cuatrienio	Avance cualitativo
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	Títulos formalizados sobre predios privados	ANT	26.615 títulos formalizados sobre predios privados con soporte certificado de tradición y libertad o Ventanilla Única de Registro-VUR	88,71%	23.865 títulos formalizados sobre predios privados con soporte certificado de tradición y libertad o Ventanilla Única de Registro-VUR ⁴²⁷
	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras ⁴²⁸	ANT	43.358 títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	108,29%	45.361 títulos formalizados que otorgan acceso a tierras. Se aclara que la línea base inició con un reporte de 17.835

⁴²¹ El indicador mide el número de hectáreas formalizadas. Se entenderán por hectáreas formalizadas aquellos títulos de propiedad expedidos y registrados con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos -ORIP. La importancia del indicador consiste en regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas poseedores y ocupantes de la tierra, sujetos de ordenamiento social de la propiedad, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. El objetivo de este indicador es aumentar la formalización de hectáreas hasta alcanzar los 7 millones de hectáreas. [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²² [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²³ [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²⁴ [SIIPO v2.0 » Avance por punto \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²⁵ El indicador mide el total de los municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado, a través de la ejecución de procesos eficientes de actualización y la integración de diferentes fuentes de información, lo cual permitirá contar con información para la formulación e implementación de diversas políticas públicas. [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²⁶ [SIIPO v2.0 » Detalle de indicador \(dnp.gov.co\)](#)

⁴²⁷ [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

⁴²⁸ El indicador mide la cantidad de títulos formalizados ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de predios que son adjudicados por la Agencia Nacional de Tierras mediante programas y modalidades que otorgan acceso a la tierra, como: adjudicación de baldíos a persona natural, a entidades de derecho público, adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario, programa de subsidio integral de tierras, programa de compra directa y adjudicaciones especiales y contratos de uso otorgados.

Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional	Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado ⁴²⁹	IGAC	60 % del área geográfica total que cuenta con un catastro actualizado. Línea base de 20%	40,31%	45.988.350 hectáreas actualizadas
	Porcentaje del área geográfica con caracterización geográfica ⁴³⁰	IGAC	72,50% del área total con caracterización y análisis geográfico del territorio nacional continental e insular realizada. Línea base de 12,50%	103,00%	80,50% del área total con caracterización y análisis geográfico del territorio nacional continental e insular realizada, correspondiente a 91.842.090,32 hectáreas
	Gestores catastrales habilitados	IGAC	20 gestores catastrales habilitados	210,00%	42 gestores catastrales habilitados, obteniendo un avance de 210% de la meta del cuatrienio, establecida en 20 gestores catastrales habilitados
Levantamiento, calidad y acceso a información cartográfica y catastral	Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito ⁴³¹	IGAC	100,00% de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito	45,00%	Dicho avance corresponde la ejecución de las siguientes actividades: Análisis: 10%, Diseño: 15%, Desarrollo: 20% ⁴³²

Informes de los mecanismos de seguimiento al cumplimiento del AFP

557. El punto 6.1.6. del AFP indica que, dentro de las funciones de la CSIVI está la de producir informes periódicos que evidencien de manera diferencial los avances de la implementación. De conformidad con el AFP (6.3.2), la CSIVI designó por medio del Comunicado Conjunto No. 15 del 23 de marzo de 2017 como Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y al

⁴²⁹ Mide el total del área geográfica que cuenta con un catastro actualizado, incluidos en este indicador el área geográfica bajo jurisdicción del IGAC y de los gestores catastrales habilitados. [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

⁴³⁰ El indicador mide el porcentaje de cubrimiento con caracterización y análisis geográfico del territorio nacional, que permiten generar estudios y metodologías geográficas como herramientas para apoyar la gestión del desarrollo territorial con enfoque integral, así como para proyectos tales como el barrido predial masivo es imprescindible contar con la caracterización geográfica de los municipios priorizados donde se implementará el catastro multipropósito, describiendo las relaciones existentes entre la ocupación y apropiación del territorio; las dinámicas de organización y funcionamiento espacial, las condiciones naturales y de oferta ambiental; y las condiciones de accesibilidad y dinámica económica. La línea base correspondiente al 12,5 está incluido en el 60% del total área del país como meta del indicador. [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

⁴³¹ El indicador mide el porcentaje de avance de la implementación del Sistema de Información de Catastro Multipropósito a partir de las actividades de análisis, diseño, desarrollo, aseguramiento de calidad, puesta en producción y operación del Sistema. [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

⁴³² [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC). En cumplimiento de esta función, y con relación a los temas que se nos convocan, informó⁴³³:

558. 1) Sobre el Fondo de tierras: Señaló que *“la distribución de tierras a través de este mecanismo todavía es muy baja”*⁴³⁴, pues si bien a junio de 2021 se contaba con 1.385.066 hectáreas para su distribución, (i) en 52 meses han entregado 7,8%, lo que equivale a 4.521 por mes y, a ese ritmo, *“en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirán el 21,7% de lo pactado”*⁴³⁵; además, (ii) es muy bajo el porcentaje de predios del Fondo de Tierras que cuentan con la debida caracterización que permita determinar si pueden o no ser adjudicables. Por tanto, recomendó caracterizar los predios para avanzar aceleradamente en su adjudicación.

559. 2) Sobre la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad: Indicó que (i) de 170 municipios PDET, 44 tiene tasas de presunta informalidad que superan el 80%; (ii) de las 2.230.647 hectáreas formalizadas⁴³⁶, el 13% se ubican en regiones PDET y equivalen al 1,5% de las hectáreas presuntamente informales de esos territorios; (iii) la formalización a la que se refiere el Decreto 902 de 2017 *“no ha alcanzado un desarrollo significativo”*⁴³⁷, pues de las 19.988 hectáreas de propiedad privada formalizadas, sólo 9.774 siguió el procedimiento administrativo de dicha normativa; (iv) el 70% de las áreas formalizadas en municipios PDET se ubican en Ovejas, Sucre, único municipio en el que se ha concluido el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural; (v) el 47,8% de las hectáreas formalizadas, responden a procesos étnicos; (vi) el registro en el RESO es bajo *“lo cual constituye un obstáculo para acceder a los programas de acceso y formalización de tierras previstos por el A.F.”*⁴³⁸; y (vii) la informalidad de la tierra es muy alta y los mecanismos de oferta son una condición necesaria.

560. 3) Sobre la formación y actualización del catastro: Indicó que, al momento del informe, (i) de los municipios en los que se ha implementado el catastro, solamente 4 corresponden a zonas PDET. Por tanto, *“se está lejos de las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación”* y de las metas del PND 2018-2022. Además, como la normatividad define que el catastro se desactualiza cada cinco años, se corre el riesgo de que en 2023, los municipios cuya actualización se realizó en 2017, estén de nuevo rezagados; (ii) resulta preocupante que *“el avance a marzo de 2021 es del 15,39%”*⁴³⁹; (iii) de las 9 millones de hectáreas en las que se ha realizado el catastro en los municipios, el 72.9% corresponden al municipio de Cumaribo, con 6.559.728 hectáreas y, a su vez, corresponden al 73.7% del área rural con catastro, cuyo catastro fue

⁴³³ Disponible en: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

⁴³⁴ Página 3 del informe.

⁴³⁵ Ibidem.

⁴³⁶ A 31 de julio de 2021.

⁴³⁷ Disponible en: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>. Página 46.

⁴³⁸ Ibidem. Página 50.

⁴³⁹ Página 52.

levantado para dar cumplimiento a la Sentencia T-247 de 2015; (iv) de los 143 municipios priorizados, sólo 14 han concluido su implementación aun cuando 129 tienen definida fuente de financiación y fechas de inicio y terminación.

561. 4) Sobre la creación e implementación de la jurisdicción agraria: Indicó que hasta el momento no ha sido aprobada pese a haberse presentado un proyecto de ley con la iniciativa en dos legislaturas en el Congreso de la República. Insistió en que, sin la aprobación de la Jurisdicción Agraria, se perpetúan las dificultades para una solución pacífica de conflictos por la tierra y no se contribuye a garantizar el derecho a la justicia para la población rural.

562. De acuerdo con el punto 6.3.2. del AFP, el mecanismo de verificación a cargo de los Notables tendrá una secretaría técnica que se encargará, entre otras, de recolectar, analizar y preparar la información necesaria para sus pronunciamientos⁴⁴⁰, para lo cual recibirá el apoyo técnico del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, a partir de los criterios de funcionamiento y alcance que la CSIVI le haya asignado. En efecto, el apoyo técnico está a cargo del Instituto Kroc, con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento⁴⁴¹. En el marco de estas funciones, publicó el informe “Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación”, que, con corte a noviembre de 2021, advirtió lo siguiente⁴⁴²:

563. 1) Sobre el Fondo de tierras: Destacó que la política de acceso a tierras ha tenido un ritmo menguado durante su implementación. En particular, resaltó que (i) a noviembre de 2021 el Fondo de Tierras había adjudicado 251.122 hectáreas, equivalentes al 8,4% de la meta. Además, el 98% de las tierras se entregaron a comunidades étnicas mientras que sólo el 2% se adjudicaron a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; (ii) la distribución del Fondo de Tierras fue dispar en las zonas PDET, pues el 59% de las tierras hizo en zonas PDET concentradas en tres subregiones. En contraste existieron subregiones PDET que no lograron completar ni el 1% en la participación el Fondo; por ejemplo, en el sur de Córdoba con 0,5%; Pacífico medio con 0,3%; Pacífico y frontera nariñense con 0,3%; Chocó con 0,1%; sur del Tolima con 0,1% y Catatumbo con 0,1%; (iii) la mayoría de las tierras ingresadas al Fondo no fueron caracterizadas y no hubo claridad sobre su disponibilidad. Al no contar con esa información, se genera un desafío para garantizar la adjudicación material de las mismas.

564. 2) Sobre la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad: Señaló que si bien (i) el RESO presentó problemas por el bajo nivel de sistematicidad e integridad en su implementación⁴⁴³, lo cierto es que (ii) se

⁴⁴⁰ Los Notables serán dos (2) personas de representatividad internacional, elegidas, una por parte del Gobierno Nacional y otra por parte de las FARC-EP, que encabezarán el mecanismo de verificación.

⁴⁴¹ https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

⁴⁴² Publicado en: <https://curate.nd.edu/downloads/3t945q50s3t>

⁴⁴³ *Ibid.*, página 98.

avanzó con la formulación del Plan Nacional de Formulación Masiva de la Propiedad Rural⁴⁴⁴ que fue presentado por el Ministerio de Agricultura en junio de 2021, el cual sienta las bases de la política, crea los indicadores y fija metas a 2028 y también permitirá avanzar en la formulación de las fichas técnicas de los indicadores a cargo de la ANT, los cuales, a noviembre de 2021, no habían sido emitidos.

565. 3) Sobre la formación y actualización del catastro: Indicó que (i) “[e]l *Catastro Multipropósito continuó en planificación y estructuración institucional mostrando avances parciales en el 2021*”. Así para inicios del 2021, el catastro estaba actualizado en 15,39% del área total, a pesar de que la meta, para ese momento, era alcanzar el 35,1% del territorio nacional; y, (ii) aunque se avanzó en la habilitación de gestores catastrales en el 2021, esas “*acciones aún no se traducen en avances significativos*”⁴⁴⁵.

566. 4) Sobre la jurisdicción agraria: indicó que uno de los principales pendientes a diciembre de 2021 es “*Tramitar el proyecto de ley que crea la especialidad agraria*”.

567. Por su parte, el artículo transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 asignó a la Procuraduría General de la Nación la función de presentar, al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, un informe del avance en la implementación del AFP. En cumplimiento de dicha función, el último informe que presentó fue el tercero con corte a marzo de 2021⁴⁴⁶ con las siguientes conclusiones⁴⁴⁷:

568. 1) Sobre el Fondo de tierras: Indicó que (i) aunque se supone que las tierras ingresadas al Fondo deben estar disponibles, libres de ocupación o posesión, saneadas jurídicamente y bajo la administración y titularidad de la ANT, lo cierto es que han ingresado predios que “*presentan restricciones, ocupaciones previas e irregulares, bienes que son objeto de procesos de formalización o regularización de ocupaciones previas, y otros que hacen parte de procesos de formalización a Entidades de Derecho Público*”⁴⁴⁸. Del área ingresada “*tan solo el 2% no presentan ocupaciones, por lo que es tierra disponible para su redistribución*”⁴⁴⁹, el 22% presenta ocupaciones de comunidades campesinas y étnicas y el 74,3% del área restante no ha logrado

⁴⁴⁴ *Ibid.*, página 94.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, página 98.

⁴⁴⁶ [Tercer informe Acuerdo de Paz 2021 .pdf \(procuraduria.gov.co\)](#)

⁴⁴⁷ Frente a la destinación de recursos para el cumplimiento de ese punto que en el año 2020 se destinaron 3,6 billones y, en el 2021, 4 billones. De los cuales, la mayor participación en esos dos años se destinó a los pilares de (i) la educación rural, (ii) producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa y (iii) infraestructura y adecuación de tierras. El primero, con un porcentaje del 46% de los recursos, destacándose el apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional; el apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar -alimentos para aprender nacional- y el mejoramiento del SENA. El segundo, con un porcentaje del 18% con mayor participación en el subsidio económico para la población adulta en situación de vulnerabilidad (del Ministerio de Trabajo y del Departamento para la Prosperidad Social -DPS) y la implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional. Y, el tercero, con un porcentaje del 15% con proyectos relacionados en el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos -Colombia Rural, el suministro de energía eléctrica en las zonas no interconectadas a nivel nacional y el mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional⁴⁴⁷.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, página 17.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, página 19.

tener una caracterización completa para determinar su ocupación⁴⁵⁰; (ii) existe una baja distribución geográfica de las tierras del Fondo, porque el 70% de las tierras se agrupa en 6 departamentos y en uno de esos departamentos, se estarían adjudicando predios por debajo de la UAF, lo cual genera una tendencia a la microfundización; (iii) aunque el 48% de las tierras del Fondo se encuentran en regiones PDET, en esas zonas se presenta una baja distribución de tierras pues 2 de las 16 regiones concentran el 60% de las tierras. Por tanto, 14 de las subregiones tienen una participación por debajo del 5% del total ingresado, lo cual “*limita la consolidación del desarrollo rural que persigue los PDET [...] que [...] requieren de acciones efectivas que promuevan el acceso equitativo de la tierra para las comunidades campesinas y étnicas [...]*”⁴⁵¹; (iv) consideró preocupante que 7 subregiones, caracterizadas por su afectación por economías ilícitas y el conflicto armado, tienen menos del 1% de área disponible en el Fondo; (v) de la totalidad del área formalizada con cargo al Fondo sólo el 15% se encuentra en municipios PDET; (vi) la mayor fuente del Fondo es obtenida por ejercicios de recuperación de tierras a través de procedimientos administrativos concluidos por los antecesores de la ANT, pues de 175 predios, 150 concluyeron antes de 2014; “[E]l resto de los bienes corresponde a la identificación de la ANT de predios baldíos a partir de las solicitudes de titulación que ha recibido y otros que ya eran de propiedad de la nación”⁴⁵². En consecuencia, insiste en que “no se evidencia un avance significativo en la gestión administrativa para fortalecer el patrimonio de la nación en materia de tierras disponibles que garanticen un mayor acceso para campesinos que carecen de este recurso”; (viii) del área reportada por el Gobierno a marzo de 2021 (2.074.250 hectáreas), sólo el 0,43% (9.034,87 hectáreas) responde a procesos de adjudicación que confieren derechos de propiedad a familias sin tierra o con tierra insuficiente⁴⁵³; “[e]n consecuencia, respecto a la meta del Acuerdo de Paz sobre los tres millones de Ha de tierras adjudicadas, se ha dado un cumplimiento del 0,3% [...]”⁴⁵⁴.

569. 2) Sobre la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad: Indicó que (i) los mayores avances de gestión de la ANT, se evidencian en los ejercicios de formalización con un cumplimiento del 29,5% de la meta con un total de 2.065.215 hectáreas formalizadas a campesinos, comunidades étnicas y entidades de derecho público, pero igualmente advierte que “*un área importante de este reporte de gestión corresponde a procesos de formalización culminados antes de la implementación del Acuerdo [...]*”⁴⁵⁵. En particular, “*el 99% de las hectáreas formalizadas no corresponde a la*

⁴⁵⁰ *Ibid.*, página 20.

⁴⁵¹ *Ibid.*, página 18.

⁴⁵² *Ibid.*, página 22.

⁴⁵³ Tomando los resultados en materia de número de Ha correspondientes a la entrega de subsidios de acceso a la tierra, procesos de compras directas y adjudicaciones especiales, y en razón a que la ANT ha informado no haber efectuado a la fecha adjudicaciones de bienes baldíos y fiscales sin ocupación previa.

⁴⁵⁴ Tercer Informe al Congreso. Visible en:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>.

Página 31.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, página 32.

*gestión real de la ANT en el marco del Acuerdo de Paz*⁴⁵⁶, pues de más de 36.000 predios que fueron formalizados entre 2000 y 2016, solo 594 se hicieron a partir de 2017; (ii) el 32,7% de las hectáreas baldías formalizadas por oferta y demanda, se encuentran en Vichada, Arauca, Meta y Putumayo; (iii) en relación con los predios baldíos formalizados en zonas PDET, el promedio de tierra por familia es de 16,3 hectáreas, mientras que por fuera de dichas zonas es de 31 hectáreas, lo que significa una tendencia a la microfundización de la tierra⁴⁵⁷; (iv) la formalización de bienes fiscales patrimoniales ocupados por campesinos, fija un promedio de tierra por familia, por debajo de la UAF permitida y 32 de las 197 resoluciones de adjudicación, son anteriores a 2014 y no habían sido reportadas en Sinergia⁴⁵⁸; (v) los procesos de formalización de territorios colectivos a comunidades étnicas evidencian un aporte del 13.2% a la meta de las 7 millones de hectáreas; (vi) en relación con la formalización de predios privados, a marzo de 2021, la ANT reportó que ha entregado 12.249 títulos, con un promedio de 1,4 hectáreas por predio, de manera que “*se están titulando en su gran mayoría microfundios, lo cual va en contravía de uno de los propósitos de la Reforma Agraria y del punto 1 del Acuerdo de Paz*”⁴⁵⁹. Además, el 72% de las hectáreas formalizadas “*corresponde al rezago del programa de Formalización de MinAgicultura, por lo que este corresponde a un plan de descongestión institucional por demanda y no por oferta como se propone en el Decreto Ley 902 de 2017*”⁴⁶⁰; (vii) se han entregado 49 títulos que corresponden a 2.723 hectáreas obtenidas a través del programa de compra directa, cifras que no están incluidas en los indicadores de seguimiento a la gestión del Fondo; finalmente, (vi) se adjudicaron y formalizaron 824 hectáreas a entidades de derecho público. Hizo un llamado para que los informes rendidos por la ANT discriminen los resultados en materia de formalizaciones que corresponden al ejercicio de depuración del rezago de expedientes del INCODER no reportados en Sinergia y los efectivamente realizados durante el periodo de análisis de medición de los indicadores de cumplimiento del AFP⁴⁶¹.

570. 3) Sobre la formación y actualización del catastro: Manifestó que: (i) la política de catastro multipropósito logró avances importantes en cuanto a la fase piloto de 2016, pero tuvo dificultades en la fase de expansión, entre otras, por no haberse expedido la ley de catastro y los retrasos en la ejecución de los proyectos piloto; (ii) el número de municipios con catastro actualizado corresponde al 12.21% del total; (iii) para enero de 2021 se reportó el 15,39%

⁴⁵⁶ *Ibid.*, página 33.

⁴⁵⁷ El reporte en este punto en zonas PDET incluye las áreas formalizadas por vía de sentencias judiciales de restitución de tierras

⁴⁵⁸ El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -SINERGIA, fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas. El sistema liderado desde el Departamento Nacional de Planeación gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, página 35.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, página 34.

⁴⁶¹ Informe que se puede consultar en:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%202021%20>. Página 33.

del área nacional actualizada; (iv) con los recursos obtenidos mediante créditos, a marzo 2021 se tenían 8 municipios del departamento de Boyacá con contratos para desarrollar actividades de actualización catastral y 28 municipios del país en procesos de contratación; (v) a marzo 31 de 2021, se han ejecutado más de 17,9 mil millones de dichos recursos destinados al catastro multipropósito.

571. 4) Sobre la jurisdicción agraria: Indicó que, a la fecha del informe, el indicador señalado no cuenta con ficha técnica para su reporte en el SIPO⁴⁶², en atención a que no existe a la fecha iniciativa legislativa aprobada.

572. A su turno, la Defensoría del Pueblo⁴⁶³ en cumplimiento de sus funciones constitucionales, presentó el “Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” con un balance actualizado al 30 de mayo de 2022 en el que presentó el siguiente análisis:

573. 1) Sobre el Fondo de Tierras: Señaló que, según la información suministrada por la ANT, para abril de 2022 se registraba un cumplimiento del 63.80% de la meta, con 1.912.839 hectáreas que ingresaron al Fondo, equivalente a 16.923 predios. De las anteriores cifras, (i) el 85% de las tierras se encuentran concentradas en 6 departamentos, elevando el riesgo de inequidad en la distribución de las tierras. Lo anterior, podría afectar la aplicación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, especialmente en los territorios PDET; y (ii) no hay información cierta sobre la identificación del estado de ocupación de los predios y de su disponibilidad material para ser entregados en corto plazo a beneficiarios sin tierras, pues sólo el 2% del área ingresada al Fondo se encuentra disponible para ser adjudicada, por no presentar ocupación previa; el 71% del área del Fondo, no ha sido caracterizada y no es posible identificar de qué fuente provienen los inmuebles que hacen parte del Fondo. En consecuencia, la “(...) omisión en la información tanto en el reporte entregado a la Defensoría, como en los datos publicados mediante los instrumentos oficiales como SIPO y SINERGIA, hacen complejo el seguimiento a la política (...) [y] fomenta la desinformación en los territorios (...)”⁴⁶⁴.

574. 2) Sobre la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad: Señaló que, a marzo de 2022 (i) se formalizaron 2.612.984 hectáreas que corresponden al 37% del compromiso del AFP. Dentro de las fuentes de formalización se tienen: a) formalización de pequeña y mediana propiedad rural; b) hectáreas de procesos de adjudicación de baldíos; c) hectáreas derivadas de procesos de constitución, saneamiento, titulación, creación y demarcación para comunidades étnicas; d) hectáreas derivadas de procesos de adjudicación a entidades de derecho público; (ii) de los predios formalizados,

⁴⁶² Sistema integrado de información para el posconflicto.

⁴⁶³ [INFORME-Seguimiento-Implementacion-2022.pdf \(defensoria.gov.co\)](#)

⁴⁶⁴ Página 27 del mencionado informe.

a enero de 2022 (23,474 hectáreas), el 50,31% corresponden a predios privados cuya titular es una mujer.

575. 3) Sobre la formación y actualización del catastro: Señaló que (i) para la vigencia de 2021 se había reportado como meta 57 municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado, pero la meta sólo se cumplió respecto de 14 municipios, alcanzando un porcentaje del 24,56% avance, aun cuando hizo un llamado para que las entidades “*presenten información actualizada y confiable que permita realizar un adecuado seguimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, dado que la realidad de los indicadores se torna incierta y poco confiable*”⁴⁶⁵; (ii) el IGAC habilitó a la Unidad de Restitución de Tierras para realizar procesos de gestión catastral; (iii) a la fecha del informe, 31 municipios fungen como gestores catastrales acreditados, lo que si bien supera la meta consolidada, en todo caso muestra un rezago en el periodo debido a que, durante 2021, se esperaba lograr el 35.1% de la meta global y solo se alcanzó el 18%⁴⁶⁶; (iv) la “*implementación de los compromisos del AF en relación con el Catastro Multipropósito se presenta lenta*”⁴⁶⁷, pues para finales del 2021, solo 14 municipios avanzaron en catastro rural multipropósito, lo cual afecta un adecuado cobro del impuesto predial; (v) se expidió el Decreto 140 de 2022, que reglamenta la financiación o cofinanciación de procesos catastrales a través de un Patrimonio Autónomo; (vi) la “*Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*” del CONPES 3958 de 2019 presenta un avance de ejecución del 67%; (vii) de los créditos obtenidos para financiar el catastro, con corte al 9 de mayo de 2022, se muestra una ejecución del 100%. Sin embargo, no fue posible desglosarlo y, por tanto, no pudo “*listar las actividades en las cuales se invirtieron los recursos*”⁴⁶⁸. En ese sentido, concluyó que los avances en materia de catastro son “*modestos*”⁴⁶⁹.

576. 4) Sobre la jurisdicción agraria: Indicó que si bien el Ministerio de Justicia presentó el proyecto de ley 134/20 Cámara – 395/21 Senado, el Ministerio de Hacienda advirtió sobre el impacto fiscal de la propuesta, en tanto “se tiene previsto la creación de 322 despachos y equipos, a precios de 2021 actualizados al IPC, su costo sería de \$420.403 millones. Argumenta la cartera de Hacienda que la iniciativa generaría costos fiscales de \$543.6 mil millones al año para garantizar que en cada municipio haya un juez y un fiscal y \$8.2 billones anuales por concepto de alcanzar el estándar establecido por la OCDE de 65 jueces por cada 100.000 habitantes. En razón a lo anterior, el MHCP mediante radicado 2-2021- 058256 comunicó a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes que se abstenía de emitir concepto favorable y solicitaba considerar la posibilidad del archivo a la iniciativa ya que presentaba un elevado costo para su implementación en el

⁴⁶⁵ Página 99.

⁴⁶⁶ Para respaldar esto último, trajo a colación lo concluido por el Instituto Kroc en Estado Efectivo De La Implementación Del Acuerdo Final. Octubre de 2021- diciembre de 2021.

⁴⁶⁷ Página 99.

⁴⁶⁸ Página 102.

⁴⁶⁹ Página 103.

actual contexto fiscal”. En consecuencia, el proyecto se archivó. En todo caso, la propuesta no resultaba satisfactoria en tanto se enmarcaba en el modelo clásico de administración de justicia y no correspondía a las particularidades de la nueva jurisdicción agraria acordada.

Conclusiones sobre el avance en la implementación del punto I del AFP

577. *Falta de correspondencia de las metas del PMI con el PND.* Como se extrae de la información recién expuesta, los cuatro ejes anteriores presentan un alto grado de incumplimiento, a pesar de que los mismos resultan estructurales para lograr la democratización en el acceso a la tierra. Sin embargo, cualquier balance que sobre el cumplimiento pueda hacerse, no resultará ajustado a la realidad, entre otras, por la falta de correspondencia de las metas fijadas en la PMI y las del PND 2018-2022. En ese sentido, (i) aunque el primero fijó cuatro metas trazadoras particulares, frente a los cuatro componentes que interesan a esta decisión, en el PND sólo quedaron incluidas dos de ellas -formalización y catastro-. Si bien, ello no supone que los otros dos componentes no tuvieron lugar dentro de las actividades del gobierno, sí evidencia que dentro del “*instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno*”⁴⁷⁰ y fija el plan de inversiones de las entidades públicas⁴⁷¹, no se incorporaron propósitos y objetivos específicos dirigidos a cumplir las metas de acceso a tierras mediante el Fondo y la creación de la jurisdicción agraria y, por consiguiente, tampoco se estableció presupuesto alguno a su respecto para la ejecución de esas metas incluidas en el PMI. Ahora, (ii) respecto de las metas planteadas para el cuatrienio, tampoco se evidencia una correspondencia con las metas y plazos dispuestos en el PMI. Nótese, que, en relación con el catastro multipropósito, en el PND se fijó la meta de tener el 60% del área geográfica del con catastro actualizado al 2022, pero la meta del PMI implicaba el cumplimiento del 100% para el año 2023. Y, por el otro lado, la meta de formalización de la tierra en los dos indicadores fijados se estableció en 48.510 títulos formalizados sobre predios privados y sobre predios que otorgan acceso a tierra, pero no permite discriminar la información por hectáreas tal como se presentó la meta en el PMI y que es necesaria para medir el avance en el cumplimiento de la meta de formalizar siete millones de hectáreas para el 2026. Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos del AFP era también entregar tierra a los campesinos sin tierra suficiente, asunto que tampoco es posible medir.

578. *Rezago en el cumplimiento de las metas trazadas para el Fondo de tierras.* Aunque se ha destacado el cumplimiento de un 63.8% de la meta por

⁴⁷⁰ Según el Departamento Nacional de Planeación. Ver: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>. En esa misma dirección, el artículo 339 Superior fija que en la parte general del PND “señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”.

⁴⁷¹ Constitución Política. Artículo 339: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. [...] El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.

parte de la Defensoría del Pueblo, con un total de 1.912.839 hectáreas, lo cierto es que (i) que el 85% de la tierra que ingresó al Fondo está concentrada en 6 departamentos⁴⁷², por tanto, hay una baja distribución geográfica; (ii) existe una falta de claridad sobre la disponibilidad de las tierras que ingresaron al Fondo, generada por la deficiente identificación de los predios por parte del Estado. Frente a este punto, resulta alarmante que solamente se tenga certeza que el 2% de las tierras ingresadas se encuentran disponibles para ser entregadas pues la gran mayoría -presuntamente- están siendo indebidamente ocupadas. Esa situación impide materializar los propósitos del Fondo pues su finalidad primordial es entregar tierra a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; (iii) hay una entrega de tierras limitada. En este punto, según los datos del SIPO, entre el 2017 y junio de 2022 se han entregado 485.348 hectáreas. Sin embargo, para poder dar cumplimiento a la meta prevista para el año 2028, se debería haber entregado para esta anualidad, aproximadamente 1.500.000 hectáreas. Lo anterior también lo advirtieron el instituto Kroc y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC indicaron que solo el 25.37% de las tierras han sido distribuidas; (iv) las fuentes de las que se está nutriendo el Fondo no corresponden a las pactadas en el AFP o por lo menos no es posible identificar de qué fuente provienen, haciendo difícil el monitoreo de lo acordado⁴⁷³; (v) existen dificultades para hacer el seguimiento de esta meta como quiera que hay información incompleta y duplicidad⁴⁷⁴; (vi) hay una baja distribución en los territorios PDET⁴⁷⁵, pues 2 de las 16 subregiones concentran el 60% de la tierra del Fondo que está en tales zonas y 14 subregiones tienen participaciones por debajo del 5%. Incluso, 7 subregiones cuentan con menos de un 1% del área disponible; (vii) el Fondo está siendo alimentado con tierras que se obtuvieron en procesos adelantados con anterioridad al AFP. En particular, la PGN destacó que la mayor fuente proviene de la recuperación de tierras lograda antes de creada la ANT; (viii) existe una baja entrega de tierras a campesinos sin tierra⁴⁷⁶, como quiera que, a marzo de 2021, solo el 0,43% de las tierras se relacionan con procesos de adjudicación a familias sin tierra o con tierra insuficiente. Y, a noviembre de 2021, sólo el 2% de las tierras adjudicados se habían realizado a los mencionados sujetos.

579. *Rezago en el cumplimiento de las metas de formalización.* Concentrándonos únicamente en las metas trazadas en el PND, la ANT reportó un porcentaje de cumplimiento del 92.83% de la meta para el cuatrienio, correspondiente a la formalización de 43.358 predios, equivalentes a 2.612.983 hectáreas, al 30 de abril de 2022⁴⁷⁷. Sin embargo, esa información no evidencia el cumplimiento de los objetivos del AFP, al menos, por las siguientes razones: (i) en el PMI quedó fijado que la meta de formalización

⁴⁷² Según el informe de julio de 2022 de la Defensoría. En una dirección similar, el informe de agosto de 2021 de la PGN advirtió que, para ese momento, el 70% de la tierra del FT estaba concentrada en 6 departamentos.

⁴⁷³ Como destacó la Defensoría del Pueblo.

⁴⁷⁴ *Ibidem.*

⁴⁷⁵ Véase lo señalado por la PGN y el Instituto Kroc.

⁴⁷⁶ Ver lo expuesto por la PGN y el Instituto Kroc.

⁴⁷⁷ Según la información reportada por la Defensoría del Pueblo, que se fundamentó en la información recolectada de Sinergia.

estaría totalmente cumplida en 2026, por lo que para lograrlo, debe acreditarse, a finales de 2022, el cumplimiento aproximado del 60% de la meta, y sólo se ha acreditado un avance del 37% a marzo de 2022, correspondiente a 2.612.984 hectáreas; (ii) a diferencia de lo concluido por la autoridad agraria, no todas las 2.612.984 hectáreas pueden considerarse formalizadas en el marco del cumplimiento de los compromisos del AFP. Sobre el particular, llama la atención lo dicho por la PGN respecto a que (a) un área importante de lo reportado por la ANT corresponde a asuntos que culminaron antes de la firma del AFP; si bien el porcentaje de predios formalizados para abril de 2022 incrementó a 43.358, por lo menos 36.000 predios se formalizaron antes de 2016. Una situación similar se presenta respecto a (b) la formalización de los bienes fiscales patrimoniales ocupados por campesinos, pues 32 de las 197 resoluciones de adjudicación fueron proferidas antes de 2014 y no habían sido reportadas a Sinergia⁴⁷⁸. Adicionalmente, (c) el reporte de las áreas formalizadas en zonas PDET incluye las que se ordenaron por sentencias judiciales de restitución de tierras⁴⁷⁹. (iii) Se evidencia un incumplimiento de las metas de formalización de la pequeña y mediana propiedad a los campesinos, pues la mayoría del porcentaje de tierras formalizadas a campesinos (50.56%), se orientaron a la adjudicación de baldíos ocupados; en efecto, de 1.321.135 hectáreas que benefician al campesinado, solo el 1.91% corresponde a la fuente de “procesos de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural”; (v) se incumplen los compromisos con las zonas PDET pues (a) hay dos subregiones que no tienen una sola hectárea formalizada; (b) el 70% de las hectáreas formalizadas en territorios PDET está en Ovejas (Sucre), municipio en el que se concluyó un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural⁴⁸⁰ y no se nota priorización de los municipios que han padecido, en mayor medida, el conflicto, el abandono y la miseria. Adicionalmente, c) en las zonas PDET se está formalizando baldíos con un promedio de 16,3 hectáreas por familia, situación que evidencia una tendencia a la microfundización de la tierra⁴⁸¹; (vi) se mantiene la preferencia por la formalización por demanda y no por oferta, pues de acuerdo con lo manifestado por la PGN, el 72% de las tierras formalizadas se realizó por demanda y no por oferta. (vii) En principio, existe un riesgo alto de que se formalicen tierras insuficientes sin ofrecer la extensión requerida por los campesinos, pues se está formalizando una alta cantidad de microfundios y no se destaca una oferta institucional que corresponda con el compromiso de entregar tierra suficiente. En efecto, resaltó la PGN que, a marzo de 2021, 12.249 títulos tenían un promedio de 1.4 hectáreas. (viii) Existe falencia en la información que imposibilita hacer un seguimiento detallado a la meta. Se ha alegado duplicidad en indicadores del SIPO⁴⁸²; se ha reportado información que corresponde a la depuración de procesos del INCODER que, en su momento, no fue reportada a Sinergia⁴⁸³;

⁴⁷⁸ Según la PGN.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ Así concluyó la PGN.

⁴⁸² Por parte de la Defensoría del Pueblo.

⁴⁸³ Por parte de la PGN.

no hay transparencia en la información pues se presenta información contradictoria entre la reportada en Sinergia y la expuesta directamente por la ANT, y no se distingue entre adjudicaciones y formalizaciones. (ix) La formalización se ha concentrado en cuatro lugares, por lo que existe una baja distribución geográfica. Sobre este punto, resulta importante resaltar que, de la totalidad del área formalizada, el 32.7% de los predios que fueron analizados por la PGN estaban en Vichada, Arauca, Meta y Putumayo; (x) no se han podido implementar los recursos judiciales creados en el Decreto 902 de 2017 para la protección de los derechos de propiedad, pues no se ha creado la jurisdicción agraria.

580. *Rezago en el cumplimiento de las metas de formación y actualización catastral.* Como se vio, el PND fijó una meta del 60% del área geográfica del país con catastro actualizado. Sin embargo, en el SIIPO 2.0 se evidencia que de la meta fijada para el 2021 solo se cumplió un 25,56%, equivalentes a 14 de los 57 municipios y, para el 2022, se inició la intervención de 9 municipios más, pero no hay porcentajes de cumplimiento pues solo se pueden considerar actualizados hasta que se culmine el proceso con el registro en el Sistema Nacional Catastral. Estas cifras, aunque muestran por sí solas lo lejos que se está de cumplir las metas tanto del PND como del PMI, también alertan sobre otras situaciones: (i) que el avance financiero de ejecución del 100% de los créditos obtenidos no fue posible desglosarlo luego no se puede saber en qué actividades se invirtieron los recursos⁴⁸⁴; esto resulta grave pues también se alertó que existe una alta dependencia de financiamiento de la banca multilateral que puede representar a largo o mediano plazo un desfinanciamiento del proceso; (ii) en solo 9 de los 79 municipios cuyo catastro se financiará con recursos de los créditos, se adelantarán POSPR; (iii) a octubre de 2021 se había implementado el catastro solo en 4 municipios PDET⁴⁸⁵; (iv) para el 2023 los municipios que fueron actualizados catastralmente en el 2017 van a estar desactualizados porque la normativa fija la desactualización cada cinco años⁴⁸⁶; (v) para octubre de 2021, el 72% de la tierra rural actualizada estaba en el municipio de Cumaribo.

581. *Incumplimiento en la creación e implementación de la jurisdicción agraria.* En este tema en el SIIPO no se fija ningún porcentaje de avance y señala que no se cuenta con ficha técnica, y los informes de seguimiento advierten que, a pesar de haber contado con una propuesta de proyecto de ley que creaba una especialidad agraria, lo cierto es que fue archivada. Con ello se incumple el objetivo de contribuir a la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos.

⁴⁸⁴ Como lo indicó la Defensoría del Pueblo.

⁴⁸⁵ Como fue indicado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAP.

⁴⁸⁶ *Ibidem.*

582. De lo anterior se tiene que es necesario un mayor compromiso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el AFP por el impacto que tiene, a su vez, en el derecho de acceso progresivo a la tierra de los campesinos. Si bien se han hecho ajustes institucionales y se expidió, entre otras normas, el Decreto Ley 902 de 2017 con el objeto de establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras, las herramientas allí propuestas resultarán insuficientes ante la magnitud de la problemática existente, particularmente, por la ausencia de la jurisdicción agraria encargada de tramitar la fase judicial del Procedimiento Único que allí se regula.

583. En efecto, cabe recordar que el Gobierno se comprometió, además de promover la creación de mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, a poner en marcha una nueva jurisdicción agraria. Si bien no se especificó si lo que se pretendía era una jurisdicción especial o una especialidad agraria dentro de la jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria, lo cierto es que se acordó expresamente en relación con su organización *“una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra”*. Se trata, sin duda, de un novedoso modelo de justicia en el territorio, accesible a la población rural, integrada por jueces dotados de las competencias y recursos necesarios para la superación de la conflictividad asociada a la tenencia y uso de la tierra rural, más allá de las clásicas concepciones asociadas a la jurisdicción, al juez y al proceso judicial, pues lo que se concibió pretende ser un mecanismo de justicia transicional diseñado como pieza fundamental de la institucionalidad necesaria para la construcción de una paz estable y duradera.

584. Ante el incumplimiento de tales compromisos, resulta necesario exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RESOLUTIVO 14).

585. Así mismo se exhortará a las demás autoridades responsables de la implementación de los diferentes compromisos y del cumplimiento de la presente sentencia, para que adopten las medidas tendientes a la superación de

la problemática que se ha puesto de presente y que en la parte resolutive se especificarán.

9. Premisas de la decisión

586. 1) Las reglas de decisión se extraen, principalmente, del régimen jurídico especial de baldíos vigente a partir de la Ley 160 de 1994.

587. 2) Se plantean soluciones razonables o criterios orientadores a partir de dos variables: (i) hitos legales o constitucionales, a partir de los cuales es posible identificar períodos en la evolución legislativa, y (ii) historia material (posesión) del predio.

588. 3) La Sala dejará en firme las sentencias en que, no obstante haber incurrido en un defecto sustantivo motivado por la dispersión legal y las diferencias de interpretación jurisprudencial en diferentes épocas, se cumplieron las finalidades subyacentes a las normas constitucionales de acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos.

589. 4) Se unifica la jurisprudencia en relación con la interpretación constitucionalmente adecuada de diversos aspectos del régimen especial de baldíos.

9.1. Reglas de decisión y criterios orientadores

590. Reglas de decisión para los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a esta sentencia:

591. Regla 1. Deber de información. Al admitir una demanda de pertenencia sobre un bien rural, los jueces civiles deberán informar a la ANT sobre la iniciación del proceso⁴⁸⁷.

592. Regla 2. Naturaleza de la participación de la autoridad de tierras en los procesos de pertenencia. La información de la iniciación del proceso de pertenencia a la ANT tiene una función esencialmente probatoria y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte.

593. Regla 3. Vigencia del artículo 1° de la Ley 200 de 1936. El artículo 1° de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y conforme con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente sólo en cuanto establece que la posesión consiste en la explotación económica del suelo con cultivos o ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no

⁴⁸⁷ Artículo 375 CGP.

constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

594. A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada.

595. No obstante, 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.

596. Regla 4. Acreditación de la propiedad privada. La propiedad privada de predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.

597. Regla 5. Carga de la prueba. Quien pretenda adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio tiene la carga de acreditar dentro del proceso de pertenencia los requisitos para ello, sin perjuicio de las siguientes reglas que establecen deberes específicos a cargo de la autoridad de tierras y de los jueces.

598. Regla 6. Prueba de oficio. En los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales, el juez de conocimiento, además de tomar en consideración el certificado del registrador de instrumentos públicos que deberá allegarse a la demanda⁴⁸⁸, recaudará, de oficio, las pruebas que considere necesarias para establecer el dominio privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

599. Regla 7. Especial diligencia de la ANT. La ANT tiene la obligación de actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la administración de justicia.

600. Subregla 7.1. Una vez sea informada del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia

⁴⁸⁸ Artículo 375.5 CGP: “5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. Cuando el bien esté gravado con hipoteca o prenda* deberá citarse también al acreedor hipotecario o prendario. // El registrador de instrumentos públicos deberá responder a la petición del certificado requerido en el inciso anterior, dentro del término de quince (15) días”.

jurídica del inmueble con base en escrituras, sentencias u otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente.

601. Subregla 7.2. La ANT también expresará su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.

602. Subregla 7.3. En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales⁴⁸⁹, familias pobres⁴⁹⁰ y familias desplazadas⁴⁹¹, deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017. La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra. Las facultades aquí descritas no pueden contradecir los mandatos que dispongan, de ser el caso, los jueces de restitución de tierras.

603. Regla 8. Terminación anticipada del proceso. Cuando en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales actualmente en trámite y en los que se inicien con posterioridad a esta sentencia, luego de recaudadas las pruebas a que hubiere lugar, incluido el informe de la ANT⁴⁹², no pueda acreditarse la naturaleza privada del bien de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el juez declarará la terminación anticipada del proceso. En esta decisión solicitará a la ANT elaborar el informe técnico jurídico preliminar sobre el predio al que se refiere el artículo 67 del Decreto 902 de 2017, en un escrito que cumplirá los requisitos de la demanda del proceso verbal sumario, en los términos del artículo 390 del Código General del Proceso.

604. A continuación, si es competente para ello, el juez dispondrá adelantar la etapa judicial del procedimiento único⁴⁹³ previsto en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017. De no ser competente, remitirá el expediente al que corresponda de conformidad con el artículo 15 del Código General del

⁴⁸⁹ Ley 1900 de 2018.

⁴⁹⁰ Ley 1728 de 2014.

⁴⁹¹ Decreto Ley 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

⁴⁹² Inciso segundo del numeral 6 del Artículo 375 CGP.

⁴⁹³ “Artículo 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal”.

Proceso⁴⁹⁴. En todo caso, las autoridades responsables de adoptar la decisión deberán garantizar extensiones productivas mínimas para una familia.

605. Reglas de decisión para las sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y hasta el momento en que se profiere esta sentencia:

606. Regla 9. Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos.

607. Regla 10. En la ejecución del plan de recuperación de baldíos, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las profirieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación.

608. Cualquier oposición con fundamento en sentencias de declaración de pertenencia sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, sólo podrá tramitarse acudiendo a la fase judicial del procedimiento único a cargo de los jueces competentes, prevista en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017⁴⁹⁵.

609. Reglas de decisión para los casos concretos que ahora se deciden:

610. Regla 11. Las sentencias de pertenencia en las que se aplicó el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 bajo la interpretación según la cual la presunción de propiedad privada que contemplaba dicha disposición permitía adquirir por prescripción bienes baldíos incurrieron en defecto sustantivo. No obstante tal defecto, y solo para los casos objeto de revisión en el expediente acumulado que ahora se estudia, la Corte dejará en firme las sentencias de pertenencia, en

⁴⁹⁴ “Artículo 15. Cláusula general o residual de competencia. Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción. // Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria. // Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil”.

⁴⁹⁵ “Artículo 61. Procedimiento único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos. // Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales”.

cuanto (i) los supuestos fácticos alegados permitan inferir que se cumplió la finalidad subyacente de las normas de reforma agraria, que consisten en garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, razón por la que resultan materialmente compatibles con el artículo 64 superior; (ii) que los predios no superen el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación; y (iii) que fueron prescritos en favor de personas que, en principio, cumplirían las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente, sin perjuicio de que puedan ser revisadas durante el barrido predial mediante la fase judicial del procedimiento único, en el evento de que tales condiciones subjetivas y objetivas no hubieren sido cumplidas.

611. Criterios orientadores para las situaciones no previstas en las reglas anteriores:

612. De acuerdo con la información fáctica recibida en este proceso, podrían existir miles de sentencias prescriptivas de dominio en la historia del país, según un registro parcial de la Superintendencia de Notariado y Registro.

613. La Corte, sin embargo, no cuenta con elementos de juicio para tratar un conjunto tan amplio de decisiones judiciales en un contexto en el cual los trece casos acumulados tienen en común el hecho de haber sido decididos a través de sentencias de pertenencia proferidas después de la Ley 160 de 1994, con ocasión de procesos iniciados también con posterioridad a la entrada en vigor de dicha legislación. Ahora bien, en la medida en que se ha abordado la dimensión estructural del problema exhortará al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que, dentro del ámbito de sus competencias, implementen la política de Estado en materia de tierras derivada del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, en orden a enfrentar y resolver los gravísimos problemas de informalidad en la tenencia y uso de la tierra y la consecencial inseguridad jurídica.

614. Sin perjuicio de dicha implementación y mientras el legislador no modifique la normatividad vigente, las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios de priorización de los predios que en realidad reflejen concentración o acumulación indebida de tierras. De igual manera, deberán enfocarse en (i) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, o (ii) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de tierras.

10. Resolución de los casos concretos

615. Al resolver sobre la revisión de los fallos de tutela objeto de la presente actuación, lo que de suyo supone el levantamiento de términos en este proceso, la Sala Plena confirmará aquellos que están ajustados a derecho, y revocará los que carecen de fundamento, en los términos de los artículos 31 a

36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Y por las razones que se expusieron más arriba, en aquellos casos en los que decide revocar, conocerá de fondo pero dejará en firme las sentencias de pertenencia que, no obstante haber incurrido en un defecto sustantivo, cumplieron las finalidades subyacentes a las normas constitucionales en el sentido de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de mujeres y hombres campesinos destinatarios de los programas de acceso, formalización y regularización de la propiedad rural diseñados por el legislador en desarrollo del artículo 64 de la Constitución (premisa de decisión # 3 y Regla 7.3.).

616. En efecto, las sentencias que dieron por acreditada la naturaleza privada de los bienes pretendidos y declararon la prescripción adquisitiva del dominio con sustento en la presunción consagrada en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 y al margen de la prueba de la propiedad privada prevista en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, incurrieron en defecto sustantivo por las razones expuestas con anterioridad. No obstante tal defecto, la Corte las dejará en firme, en cuanto (i) los supuestos fácticos alegados permiten inferir que tales sentencias cumplieron las finalidades constitucionales asignadas al régimen de baldíos, consistentes en garantizar el acceso a la tierra de la población campesina a que se ha hecho referencia, razón por la que resultan materialmente compatibles con el artículo 64 de la Constitución; (ii) los predios no superan el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación y, (iii) fueron prescritos en favor de personas que, en principio, cumplen las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente, sin perjuicio de que puedan ser revisadas durante el barrido predial, acudiendo para ello a la fase judicial del procedimiento único (REGLA 11).

617. Como se indicó en los antecedentes, para facilitar la revisión de las sentencias de tutela, los casos acumulados se clasificaron en dos grupos.

618. El primer grupo corresponde a once (11) solicitudes de tutela presentadas por la ANT contra providencias judiciales que declararon la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios rurales, por considerar que las autoridades judiciales que las proferieron vulneraron sus derechos al debido proceso, a la verdad del proceso, a la seguridad jurídica en las actuaciones jurisdiccionales, al acceso a la administración de justicia, al patrimonio público y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Alegó la ANT que tales sentencias incurrieron en defectos al considerar, con fundamento en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, que se trataba de bienes de propiedad privada por el hecho de la explotación económica, desconociendo lo señalado en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

619. El segundo grupo corresponde a dos (2) solicitudes de tutela presentadas por particulares en contra de las providencias judiciales que les negaron la prescripción adquisitiva del dominio sobre los predios rurales

pretendidos, por considerar que las autoridades judiciales que las profirieron vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad privada y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, al concluir que no acreditaron, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, la propiedad privada sobre los predios respecto de los cuales se pretendía la usucapión, no obstante haber aportado las pruebas de dicha calidad consistentes en la demostración de su ocupación con explotación económica en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936. Las autoridades judiciales accionadas concluyeron igualmente que no se probó la suma de posesiones en los términos de los artículos 778 y 2521 del Código Civil.

620. A continuación, se presenta una síntesis de los casos que integran cada uno de los grupos a que se ha hecho referencia a efectos de decidir sobre la protección de los derechos fundamentales cuya tutela se solicitó, con la precisión de que en la resolución de los casos concretos se privilegió la protección estructural del acceso progresivo a la tierra.

Grupo 1

621. Expediente número T-6.087.412

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 14 de septiembre de 2016⁴⁹⁶, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio Las Tapias en proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2015-00066, tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974, al ser un predio con una extensión inferior a 15 hectáreas. Así mismo, adecuó el proceso a las reglas establecidas en el numeral 3 del artículo 625 del CGP en tanto para el año 2016 ya había entrado en vigencia en todo el territorio nacional. Adicionalmente, ordenó <i>“al señor registrador abrir el folio de matrícula para el predio identificado anteriormente, debiendo incluir todos y cada uno de los ítems en la forma como fueron expuestos con el fin de lograr su plena identificación”</i>.</p> <p>Durante el trámite, vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo y le informó sobre el auto admisorio de la demanda. La entidad respondió que, por transición entre entidades, debía abstenerse de realizar actuación alguna en el asunto del que fue informado, y lo trasladó por competencia a la ANT. La entidad se pronunció extemporáneamente en un oficio en el que solicitó información de planimetría del predio pretendido para realizar el cruce de información catastral que permita determinar las colindancias, ubicación, afectaciones y antecedentes jurídicos para posteriormente realizar el estudio de títulos, con el fin de identificar la carencia o no de derechos reales sobre el predio objeto de prescripción.</p> <p>La naturaleza prescriptible del bien pretendido la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (Decreto 59 de 1938, Ley 4 de 1973 y Sentencia STC12184-16) al estar probada, al momento de la inspección ocular, la ocupación con explotación. Sostuvo que <i>“se trata de un predio de naturaleza privada con explotación económica actual dentro de la cual se encontró actividad permanente realizada por el demandante como de aquellas positivas propias como lo hace cualquier dueño, entre las que se cuentan las siguientes siembra de cultivos con maíz, tabaco, fríjol y pastos, y ocupación con ganados mayores que representan una actividad económica y permanente”</i>⁴⁹⁷.</p> <p>El 9 de agosto de 2018, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga el 9 de abril de 2018, que amparó los derechos de la ANT, dejó sin valor ni efecto el fallo de 14 de septiembre de 2016 que declaró la pertenencia del predio Las Tapias, y ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción,</p>

⁴⁹⁶ Folio 16 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁴⁹⁷ Folio 20 de la segunda parte del expediente ordinario.

principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel terminó el proceso y dispuso su archivo⁴⁹⁸, así:

“Mediante decisión constitucional dictada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga concedió la acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Tierras, como consecuencia dejó sin efecto la sentencia dictada dentro del presente proceso de pertenencia, junto con las demás decisiones que se desprendieron de dicha orden, entre las que se cuentan como principal la cancelación de la inscripción de la titularidad en la oficina de registro de instrumentos públicos, seccional Málaga (Sder).

Vistas así las cosas y como a la fecha nada nuevo se ha recibido por parte de la Agencia Nacional de Tierras, como dependencia del Estado encargada de la guarda de los inmuebles, no quedará otro camino que dar por terminado el presente proceso, sin que ello sea óbice para con posterioridad si el usuario mantiene sus aspiraciones de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, con ocasión de la posesión que dice tener proceda de conformidad.

Por lo someramente expuesto el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SAN MIGUEL (Sder)

RESUELVE:

PRIMERO: Dar por terminado el presente proceso de PERTENENCIA adelantado por el señor JOSÉ APÓSTOL OLIVEROS MIRANDA en contra de PERSONAS INDETERMINADAS, por Ministerio de la Ley, atendiendo lo consignado en la parte motiva.

SEGUNDO: Una vez en firme esta decisión, archívese el expediente. Desglósen los documentos aportados por la parte actora, si es su deseo, los cuales sirvieron como base para la demanda”.

Trámite en sede de tutela

En sentencia de 1º de diciembre de 2016, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y *“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”*. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se *“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”*; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que *“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”*; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante *“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”*; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, *“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”*, por lo que *“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”*; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales *“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”*. Concluyó que *“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”*⁴⁹⁹.

Después de que la Corte Constitucional decretó la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio⁵⁰⁰, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018⁵⁰¹, en el que (i) amparó los derechos de la ANT; (ii) dejó sin valor ni efecto el fallo de 14 de septiembre de 2016 que declaró la pertenencia del predio Las Tapias; y (iii) ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que dentro de las 48 horas siguientes a que se le notifique la providencia y reciba el expediente contentivo del proceso de pertenencia, proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 10 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio. Esta vez sostuvo que la sentencia de pertenencia reprochada adolece de errores que invalidan lo actuado, pues *“se apartó del precedente jurisprudencial trazado tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Suprema de Justicia, que presume baldíos los bienes inmuebles en cuyo folio de matrícula no aparece persona alguna inscrita como propietario”*; lo anterior, con fundamento en la sentencia STC4587 de 2017.

⁴⁹⁸ Folio 217 del expediente ordinario.

⁴⁹⁹ Folio 104 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁰⁰ Mediante Auto 129 de 2018 de 28 de febrero de 2018 visible a folio 21 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

⁵⁰¹ Folio 149 cuaderno 1 del expediente de tutela.

622. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga el 9 de abril de 2018 que ahora se revisa, está ajustada a derecho y, por tanto, será confirmada. Sin embargo, dado que la orden de dictar nueva sentencia dentro del proceso de pertenencia adelantado por el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel resultó en la terminación del proceso y su correspondiente archivo, sin haber decidido de fondo ni enviado el asunto a la autoridad de tierras⁵⁰², la Sala ordenará a la ANT que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia. Al efecto, deberá tener en cuenta las siguientes condiciones objetivas y subjetivas:

(i) *Área máxima adjudicable*: el demandante pretendía la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida que alega haber ejercido durante más de 10 años cumplidos el 18 de diciembre de 2015, fecha de la presentación de la demanda. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 2005 cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de San Miguel, estaba fijada entre 8 y 12 hectáreas. El predio Las Tapias tiene una extensión de 2 hectáreas y 855 metros cuadrados por lo que está dentro del área máxima adjudicable vigente para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso de pertenencia*: el señor José Apóstol Oliveros Miranda obtiene sus ingresos de la precaria explotación agrícola del predio que le permite garantizar su subsistencia⁵⁰³, y tiene allí construida una sencilla casa de habitación⁵⁰⁴ que constituye su solución de vivienda.

(iii) *Historia del predio pretendido*: de la pruebas que hay en el expediente se evidencia que en 1944 se realizó una compra venta de derechos y acciones entre el señor Juan Silva Díaz y Ceferino Oliveros Tarazona, por lo que, en principio, el predio (a) ha estado en manos de la familia del demandante desde hace más de 70 años⁵⁰⁵, (b) han ejercido una posesión sana y pacífica que no

⁵⁰² En fallo de tutela se le ordenó “efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de diez (10) días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio”. En el expediente no se advierte ninguna gestión adelantada para el cumplimiento de dicha orden.

⁵⁰³ En efecto, en la demanda ordinaria, el señor Oliveros expuso las dificultades que padece para la producción y comercialización de los productos que siembra en el predio debido a las inclemencias del clima y la dificultad de trasladarlos por la precariedad de las vías de acceso y las escasas oportunidades de transporte (folio 17 del expediente ordinario).

⁵⁰⁴ Como se evidencia del registro fotográfico allegado al expediente ordinario al momento de instalar en el predio la valla de ordenada por el juez ordinario. Visible en el folio 41 y 42 del expediente ordinario.

⁵⁰⁵ Además de la información obrante en el FMI, debe resaltarse que existe un informe del IGAC que da cuenta de que el “predio se encuentra inscrito en la base de datos catastral” de esa entidad. Folio 6 del expediente ordinario.

da cuenta de actos de despojo en el marco del conflicto armado interno⁵⁰⁶, y (c) han cumplido con las obligaciones fiscales correspondientes⁵⁰⁷. En todo caso, la ANT en el trámite de la regularización de la propiedad que se le ordena adelantar, deberá tener en cuenta que, con ocasión de la decisión proferida en sede de tutela el 9 de abril de 2018 por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, se dejó sin valor ni efecto la sentencia de pertenencia dictada el 14 de septiembre de 2016 que declaraba la prescripción adquisitiva del dominio del bien pretendido y ordenaba al registrador de instrumentos públicos “*abrir folio de matrícula*”. Lo anterior, con el fin de que verifique si el registro no ha sido cancelado, caso en el cual podrá insistir en mantenerlo como resultado del proceso de regularización, o tramitará su cancelación para solicitar que se abra uno nuevo.

623. Expediente T-6.087.413

Trámite en el proceso ordinario

El 22 de septiembre de 2016⁵⁰⁸, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio El Barzal, en proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2014-00079 tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974, al ser un predio con una extensión inferior a 15 hectáreas. Así mismo, adecuó el proceso a las reglas establecidas en el numeral 3 del artículo 625 del CGP en tanto para el año 2016 ya había entrado en vigencia en todo el territorio nacional. Adicionalmente, ordenó “*al señor registrador abrir folio de matrícula para el predio identificado anteriormente, debiendo incluir todos y cada uno de los ítems en la forma como fueron expuestos con el fin de lograr su plena identificación*”.

Durante el trámite, vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo y le informó sobre el auto admisorio de la demanda. La entidad sostuvo que el predio hace parte de uno de mayor extensión que no es objeto de proceso administrativo agrario sin que eso sea suficiente para definir la naturaleza jurídica del bien. Además, no encontró registro del predio de mayor extensión y solicitó al juez que, para futuras ocasiones, remita la información completa para poder dar una respuesta precisa⁵⁰⁹.

La naturaleza prescriptible del bien pretendido la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (Ley 4 de 1973 y el Decreto 59 de 1938) al estar probada, al momento de la inspección ocular, la ocupación con explotación. Sostuvo que “*se trata de un predio de naturaleza privada con explotación económica actual dentro de la cual se encontró actividad permanente realizada por el demandante como de aquellas positivas propias como lo hace cualquier dueño, entre las que se cuentan las siguientes siembra de pastos y frijol de bejuco, y ocupación con ganados mayores que representan una actividad económica y permanente*”⁵¹⁰.

El 9 de agosto de 2018, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga el 9 de abril de 2018, que amparó los derechos de la ANT, dejó sin valor ni efecto “*el fallo adiado 30 de octubre de 2014 (sic), que declaró la pertenencia del predio denominado El Barzal*”, y ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel terminó el proceso y dispuso su archivo⁵¹¹, así:

“Mediante decisión constitucional dictada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga concedió la acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Tierras; como consecuencia dejó sin efecto la sentencia dictada dentro del presente proceso de pertenencia, junto con las demás

⁵⁰⁶ Al respecto puede tenerse en cuenta que nadie alegó tener derecho alguno sobre el bien, a pesar de publicarse el aviso del proceso en el predio y de realizarse el anuncio en un medio radial de comunicación de la zona (folio 76 del expediente ordinario).

⁵⁰⁷ Como fue corroborado en el certificado expedido por la tesorería municipal de San Miguel, al dar cuenta que el predio se encuentra a paz y salvo por concepto de impuesto predial. Folio 13 del expediente ordinario.

⁵⁰⁸ Folio 17 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁰⁹ Folio 54 y 55 del cuaderno 3.

⁵¹⁰ Folio 17 cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵¹¹ Folio 444 del expediente ordinario.

decisiones que se desprendieron de dicha orden, entre las que se cuentan como principal la cancelación de la inscripción de la titularidad en la oficina de registro de instrumentos públicos, seccional Málaga (Sder).

Vistas así las cosas y como a la fecha nada nuevo se ha recibido por parte de la Agencia Nacional de Tierras, como dependencia del Estado encargada de la guarda de los inmuebles, no quedará otro camino que dar por terminado el presente proceso, sin que ello sea óbice para con posterioridad si el usuario mantiene sus aspiraciones de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, con ocasión de la posesión que dice tener proceda de conformidad.

Por lo someramente expuesto el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SAN MIGUEL (Sder)

RESUELVE:

PRIMERO: Dar por terminado el presente proceso de PERTENENCIA adelantado por la señora JULIETA BLANCO CASTELLANOS en contra de PERSONAS INDETERMINADAS, por Ministerio de la Ley atendiendo lo consignado en la parte motiva.

SEGUNDO: Una vez en firme esta decisión, archívese el expediente. Desglósen los documentos aportados por la parte actora, si es su deseo, los cuales sirvieron como base para la demanda”.

Trámite en sede de tutela

En sentencia de 30 de noviembre de 2016⁵¹², el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y “por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se “omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que “la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante “compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, “la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”, por lo que “el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales “no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”. Concluyó que “no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”.

Después de que la Corte decretó la nulidad de todo lo actuado en sede de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio⁵¹³, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018⁵¹⁴, en el que (i) amparó los derechos de la ANT; (ii) dejó sin valor ni efecto “el fallo adiado 30 de octubre de 2014 (sic), que declaró la pertenencia del predio denominado El Barzal ubicado en SAN PEDRO, del municipio de SAN MIGUEL (S)”;

(iii) ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que, dentro de las 48 horas siguientes a que se le notifique la providencia y reciba el expediente contentivo del proceso de pertenencia, proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 15 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio. Esta vez sostuvo que la sentencia de pertenencia reprochada adolece de errores que invalidan lo actuado, “pues precisamente se apartó del precedente jurisprudencial trazado tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Suprema de justicia, que presume baldíos los bienes inmuebles en cuyo folio de matrícula no aparece persona alguna inscrita como propietario”; lo anterior, con fundamento en la sentencia STC4587 de 2017.

624. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga el 9 de abril de 2018 que ahora se revisa, está ajustada a derecho y, por tanto, será confirmada. Sin embargo, dado que la orden de dictar nueva sentencia dentro del proceso de pertenencia

⁵¹² Folio 142 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵¹³ Mediante Auto 129 A de 2018 de 28 de febrero de 2018, visible a folio 21 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

⁵¹⁴ Folio 132 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

adelantado por el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel resultó en la terminación del proceso y su correspondiente archivo sin haber decidido de fondo ni enviado el asunto a la autoridad de tierras⁵¹⁵, la Sala ordenará a la ANT que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia. Al efecto, deberá tener en cuenta las siguientes condiciones objetivas y subjetivas:

(i) *Área máxima adjudicable*: la demandante pretendía demostrar que cumplía con el tiempo necesario para prescribir por suma de posesiones a pesar de que su propia *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida inició el año 2012⁵¹⁶, cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de San Miguel, estaba fijada entre 8 y 12 hectáreas. El predio El Barzal tiene una extensión de 4.862 metros cuadrados por lo que está dentro del área máxima adjudicable vigente para el momento en que habría iniciado la propia ocupación.

(ii) *Condiciones de la demandante en el proceso ordinario*: la señora Julieta Blanco además de ser una mujer dedicada al campo, viuda y con primaria incompleta⁵¹⁷, en la actualidad tiene aproximadamente 72 años, está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en el régimen subsidiado y tiene una calificación en el SISBEN de 34,70; encuentra en el predio su solución de vivienda; en el curso del proceso ordinario le fue concedido el amparo de pobreza⁵¹⁸; y la Unidad de Restitución de Tierras manifestó que no existe solicitud pendiente de inscripción en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente⁵¹⁹.

(iii) *Historia del predio*: el FMI que reposa en el expediente fue abierto con la inscripción de la sentencia de pertenencia proferida el 22 de septiembre de 2016 por el Juzgado promiscuo Municipal de San Miguel, sin que se observe que dicho folio derive de otro folio matriz; ello permite concluir que la sentencia es el primer acto jurídico realizado sobre el inmueble porque carecía de antecedentes. En consecuencia, la ANT en el trámite de la regularización de la propiedad que se le ordena adelantar, deberá tener en cuenta que, con ocasión de la decisión proferida en sede de tutela el 9 de abril de 2018 por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, se dejó sin valor ni efecto la sentencia de pertenencia dictada el 22 de septiembre de 2016 que declaraba la prescripción adquisitiva del dominio del bien pretendido y ordenaba al

⁵¹⁵ En fallo de tutela se le ordenó “efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de quince (15) días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio”. En el expediente no se advierte ninguna gestión adelantada para el cumplimiento de dicha orden.

⁵¹⁶ La ocupación anterior de persona distinta del peticionario no es transferible a terceros de acuerdo con los artículos 65 y 69 de la Ley 160 de 1994.

⁵¹⁷ Como lo expuso en la inspección realizada en el predio. Folio 63 del expediente ordinario.

⁵¹⁸ Folio 17 del cuaderno 3.

⁵¹⁹ Folio 33 del expediente ordinario.

registrador de instrumentos públicos abrir el FMI respectivo. Lo anterior, con el fin de que verifique si el registro no ha sido cancelado, caso en el cual podrá insistir en mantenerlo como resultado del proceso de regularización, o tramitará su cancelación para solicitar que se abra uno nuevo.

625. Expediente T-6.090.119

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 27 de septiembre de 2016⁵²⁰, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio El Uvo, en proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2015-00054 tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974 al ser un predio con una extensión inferior a 15 hectáreas. Así mismo, adecuó el proceso a las reglas establecidas en el numeral 3 del artículo 625 del CGP en tanto para el año 2016 ya había entrado en vigencia en todo el territorio nacional. Adicionalmente, ordenó <i>“al señor registrador abrir folio de matrícula para el predio identificado anteriormente, debiendo incluir todos y cada uno de los ítems en la forma como fueron expuestos con el fin de lograr su plena identificación e individualización frente a terceros”</i>.</p> <p>Durante el trámite, dictó el auto de 8 de junio de 2016 en el que expuso que <i>“se desconocen las razones por las cuales el INCODER dio respuesta al escrito de demanda y sus anexos sin haberse vinculado legalmente”</i>, y que, en todo caso, no dio cumplimiento a lo ordenado en el auto admisorio de la demanda. En consecuencia, ofició a la entidad y la vinculó como litisconsorte facultativo para que complementara la respuesta teniendo en cuenta que <i>“1) Es competencia del juez de la instancia valorar si el predio materia de usucapión es o no baldío, atendiendo el trámite de la instancia; 2) Debe existir corresponsabilidad entre la Oficina de Instrumentos Públicos y el INCODER cuando se registre la sentencia de pertenencia, de existir, y a partir de allí le queda la opción a dicho instituto de la acción de revisión estatuida en el ordenamiento jurídico colombiano, si es su voluntad en caso de considerar que el bien es baldío (...); 5) La presunción de dominio que trae el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 opera a favor del poseedor y no del Estado; (...) 8) Suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carente de formalización legal, vulnerándose con ello los derechos de aquellos quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien; (...) 10) El INCODER no puede imponer su propio criterio pretendiendo actuar en asuntos que no le corresponde socavando derechos de los campesinos minifundistas, quienes cuentan con el beneficio que les otorga el legislador para que se les adjudique el dominio pleno bajo la noción de aprovechamiento de la tierra que pertenece al labriego y así debe declararlo el Estado; 11) El hecho de no figurar en la oficina de registro persona alguna como propietaria, no puede constituir indicio suficiente para pensar que se trata de un bien baldío”</i>⁵²¹. A la anterior solicitud de información, el INCODER respondió que el predio está afectado con falsa tradición, se opuso a su vinculación y advirtió que debe darse aplicación al artículo 375 CGP. Por tanto, el juez ofició a la ANT para que informe si el predio El Uvo es baldío. Respondió que el predio tiene anotación de falsa tradición⁵²².</p> <p>La naturaleza prescriptible del bien pretendido la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (Ley 4 de 1973 y el Decreto 59 de 1938) al estar probada, al momento de la inspección ocular, la ocupación con explotación. Sostuvo que <i>“se trata de un predio de naturaleza privada con explotación económica actual dentro de la cual se encontró actividad permanente realizada por el demandante como de aquellas positivas propias como lo hace cualquier dueño, entre las que se cuentan las siguientes: cultivos de pasto y tabaco y ocupación con ganados mayores que representan una actividad económica y permanente”</i>⁵²³.</p> <p>El 9 de agosto de 2018, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga el 9 de abril de 2018, que amparó los derechos de la ANT, dejó sin valor ni efecto el fallo de 27 de septiembre de 2016 que declaró la pertenencia del predio El Uvo, y ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la</p>

⁵²⁰ Folio 16 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵²¹ Folio 9 de la segunda parte del expediente ordinario.

⁵²² Folio 50 a 64 del cuaderno 1 del expediente ordinario.

⁵²³ Folio 68 de la segunda parte del expediente ordinario.

acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel terminó el proceso y dispuso su archivo⁵²⁴, así:

“Mediante decisión constitucional dictada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga concedió la acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Tierra; como consecuencia dejó sin efecto la sentencia dictada dentro del presente proceso de pertenencia, junto con las demás decisiones que se desprendieron de dicha orden, entre las que se cuentan como principal la cancelación de la inscripción de la titularidad en la oficina de registro de instrumentos públicos, seccional Málaga (Sder).

Vistas así las cosas y como a la fecha nada nuevo se ha recibido por parte de la Agencia Nacional de Tierras, como dependencia del Estado encargada de la guarda de los inmuebles, no quedará otro camino que dar por terminado el presente proceso, sin que ello sea óbice para con posterioridad si el usuario mantiene sus aspiraciones de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, con ocasión de la posesión que dice tener proceda de conformidad.

Por lo someramente expuesto el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SAN MIGUEL (Sder),

RESUELVE:

PRIMERO: Dar por terminado el presente proceso de PERTENENCIA adelantado por el señor GERARDO GÓMEZ HERNÁNDEZ en contra de PERSONAS INDETERMINADAS, por Ministerio de la Ley atendiendo lo consignado en la parte motiva.

SEGUNDO: Una vez en firme esta decisión, archívese el expediente. Desglósen los documentos aportados por la parte actora, si es su deseo, los cuales sirvieron como base para la demanda”.

Trámite en sede de tutela

El 24 de noviembre de 2016⁵²⁵, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y *“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de justicia Sala de caseación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”*. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se *“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”*; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que *“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”*; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante *“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”*; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, *“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”*, por lo que *“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”*; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales *“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”*. Concluyó que *“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”*.

Después de que la Corte decretó la nulidad de todo lo actuado en sede de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio⁵²⁶, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, Santander, dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018⁵²⁷, en el que (i) amparó los derechos de la ANT; (ii) dejó sin valor ni efecto el fallo de 27 de septiembre de 2016 que declaró la pertenencia del predio El Uvo; y (iii) ordenó al señor Juez Promiscuo Municipal de San Miguel que dentro de las 48 horas siguientes a que se le notifique la providencia y reciba el expediente contentivo del proceso de pertenencia, proceda a efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 10 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio⁵²⁸. Esta vez sostuvo que, *“se estructura una vía de hecho”*. Explicó que si bien en la decisión anterior había considerado *“ajustado a derecho el precedente vertical de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía*

⁵²⁴ Folio 277 del expediente ordinario.

⁵²⁵ Folio 116 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵²⁶ Mediante auto 129 A de 2018 visible a folio 32 del cuaderno 2 de tutela.

⁵²⁷ Folio 253 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵²⁸ Folio 253 cuaderno 2 del expediente de tutela.

aplicando para apartarse de la sentencia de tutela antedicha de la Corte Constitucional [T-488 de 2014]. Resulta ahora, que la honorable Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil Familia, en sentencia adiada 17 de febrero con radicado No. 11001-02-03-000-2017-00239-00, con ponencia del Magistrado Ariel Salazar Ramírez” concluyó que corresponde al particular acreditar la propiedad privada del predio pretendido con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994. Por lo anterior, decidió acatar este último pronunciamiento y “cambiar la concepción inicialmente citada”.

626. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga el 9 de abril de 2018 que ahora se revisa, está ajustada a derecho y, por tanto, será confirmada. Sin embargo, dado que la orden de dictar nueva sentencia dentro del proceso de pertenencia adelantado por el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel resultó en la terminación del proceso y su correspondiente archivo sin haber decidido de fondo ni enviado el asunto a la autoridad de tierras⁵²⁹, la sala ordenará a la ANT que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia. Al efecto, deberá tener en cuenta las siguientes condiciones objetivas y subjetivas:

(i) *Área máxima adjudicable*: el demandante pretendía la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida por más de 10 años cumplidos el 11 de diciembre de 2015, fecha de la presentación de la demanda. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 2005 cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de San Miguel, estaba fijada entre 8 y 12 hectáreas. El predio El Uvo tiene una extensión de 5 hectáreas y 6.930 metros cuadrados resultantes del englobe de los predios El Uvo, Culatal y Hornillas por lo que está dentro del área máxima adjudicable vigente para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario*: el señor Gerardo Gómez Hernández encuentra en el predio prescrito su solución de vivienda como quiera que allí tiene construida su casa de habitación⁵³⁰; está afiliado al SGSSS en salud en el régimen subsidiado; y no hay, en principio, evidencias de actos de despojo o de conductas delictivas relacionados con el conflicto armado interno sobre el predio⁵³¹.

⁵²⁹ En fallo de tutela se le ordenó “efectuar las gestiones necesarias para recaudar los medios de prueba que le permitan verificar el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro, y posteriormente, en un término que no podrá exceder de 15 días, profiera el fallo que en derecho corresponda a fin de resolver el litigio”. En el expediente no se advierte ninguna gestión adelantada para el cumplimiento de dicha orden.

⁵³⁰ En efecto, mediante el registro fotográfico que se aportó al expediente ordinario, se da cuenta de la sencilla solución de vivienda que el demandante tiene en el predio, de los sembrados de tabaco, maíz y una ramada para el secado de tabaco. Folios 149 y 150 del expediente ordinario.

⁵³¹ Pues a nadie alegó tener derecho alguno sobre el predio y, además, en el expediente ordinario obra certificación expedida por el alcalde del municipio de San Miguel, en la que da cuenta de que el demandante ha ejercido la sana y pacífica posesión del bien. Folio 170 del expediente ordinario.

(iii) *Historia del predio:* Respecto al inmueble con FMI 125949 aparece como primera anotación una escritura pública de compraventa de 30 de julio de 1929 calificada con falsa tradición; en la complementación refiere la escritura 474 del 26 de agosto de 1912 de compraventa de derechos y acciones sin mencionar causante ni título antecedente. Respecto al inmueble con FMI 3125950 se encuentra que el antecedente más antiguo data de la misma escritura 474 de 1912. Respecto al inmueble con FMI 3126039 tiene una complementación que no cita al causante del cual se derivan los derechos transmitidos mediante la misma escritura 474 de 1912. En todo caso, la ANT en el trámite de la regularización de la propiedad que se le ordena adelantar, deberá tener en cuenta que, con ocasión de la decisión proferida en sede de tutela el 9 de abril de 2018 por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, se dejó sin valor ni efecto la sentencia de pertenencia dictada el 27 de septiembre de 2016, que declaraba la prescripción adquisitiva del dominio del bien pretendido y ordenaba al registrador abrir el FMI respectivo. Lo anterior, con el fin de que verifique si el registro no ha sido cancelado, caso en el cual podrá insistir en mantenerlo como resultado del proceso de regularización, o tramitará su cancelación para solicitar que se abra uno nuevo.

627. Expediente T-6.379.131

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 7 de febrero de 2017, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio El Piedrón, antes Buenos Aires San Isidro, en proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2016-00012, tramitado por el procedimiento verbal sumario en una sola audiencia por tratarse de un asunto de mínima cuantía conforme al artículo 22 de la Ley 1395 de 2010 y al Decreto 508 de 1974.</p> <p>Durante el trámite, dictó auto el 5 de abril de 2016 en el que ordenó informar de la existencia del proceso tanto al INCODER como a la ANT para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar⁵³². El INCODER respondió que, por tránsito de entidades le estaba prohibido iniciar nuevas actividades en aplicación del artículo 3 del Decreto 2365 de 2015⁵³³. Al respecto, el Juez de conocimiento sostuvo que la entidad debía conservar su capacidad para seguir adelantando los procesos agrarios y de titulación de baldíos hasta que la ANT inicie labores, por lo que debe responder a la solicitud de información que se hizo en el auto de 5 de abril de 2016⁵³⁴. En todo caso, informó a la ANT y esta no se pronunció.</p> <p>Sobre el alcance del proceso ordinario explicó que, de conformidad con lo previsto en los artículos 2512, 2518, 2531 CC y el artículo 1° de la Ley 50 de 1936 modificado por la Ley 791 de 2002, para la prosperidad de la prescripción extraordinaria de dominio debe acreditarse que (i) recaiga sobre un bien que sea legalmente prescriptible, (ii) se haya ejercido sobre el bien una posesión pública, pacífica e ininterrumpida con ánimo de señor y dueño, y (iii) que esa posesión haya perdurado por lo menos 10 años. La naturaleza prescriptible del bien pretendido la presumió en aplicación del artículo 1° de la Ley 200 de 1936, pues el predio <i>“viene siendo objeto de transacciones económicas entre sus distintos poseedores desde el año 1965. Por otra parte este mismo fundo se encontró habitado por la demandante durante la inspección judicial, y en esa misma ocasión, como ya se anotó, el despacho pudo comprobar que si bien la explotación del predio no tiene carácter comercial de alguna envergadura, sí permite la manutención de sus habitantes, quienes lo aprovechan con agricultura, venta de pastos y, al mismo tiempo, han adecuado construcciones realizadas con apoyo de la alcaldía de Tibirita, con todo lo cual considera este juzgado cumplido el requisito de explotación contemplado en la ley 200, para presumir jurídicamente, que el predio no es baldío”</i>⁵³⁵.</p>
Trámite en sede de tutela

⁵³² Folio 46 del cuaderno 4 del expediente ordinario.

⁵³³ Folio 64 del cuaderno 4 del expediente ordinario.

⁵³⁴ Folio 78 del cuaderno 4 del expediente ordinario.

⁵³⁵ Folio 408 del cuaderno 4 del expediente ordinario.

El 13 de junio de 2017, el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, (i) negó por improcedente el amparo solicitado, por un lado, al incumplir el requisito de subsidiariedad porque a pesar de que la entidad fue informada del proceso en los términos del artículo 375 del CGP, no compareció para hacer manifestación alguna sobre la naturaleza del bien pretendido ni hizo uso oportuno de los medios de defensa judicial existentes para su defensa; añadió que, en todo caso, dado que la sentencia no le es oponible a la entidad *“le asiste la posibilidad a través de los mecanismos que la misma ley le otorga para readquirir el dominio sobre el inmueble objeto del proceso No. 2016-00012, ello en caso en que pruebe que este en efecto es un bien baldío perteneciente a la Nación”*; por otro lado, por incumplir el requisito de que se trate de una irregularidad procesal que tenga un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna, pues el juez de conocimiento dio cumplimiento a sus deberes de dirección del proceso en procura de la verdad material del asunto y no se advierte que hubiere incurrido en una irregularidad procesal de tal magnitud que conlleve a la declaración de la nulidad de la sentencia y mucho menos a declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso. Adicionalmente, (ii) levantó la medida provisional de mantener la suspensión del trámite de apertura del FMI para el inmueble objeto del proceso ordenada mediante auto de 31 de mayo de 2017, y ofició a la ORIP de Chocontá para registrar la sentencia proferida el 7 de febrero de 2017 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita que declaró la prescripción adquisitiva de un inmueble que no contaba con titular alguno de derecho real⁵³⁶. La impugnación presentada por la ANT fue extemporánea⁵³⁷.

628. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá que ahora se revisa, mediante la cual se declaró la improcedencia de la solicitud por las razones recién expuestas, desconoció que se trataba de un proceso de única instancia contra cuya sentencia no procedían recursos, y tampoco cabía el extraordinario de revisión; por tanto, será revocada.

629. Por otro lado, a pesar de que el juez de conocimiento sustentó su decisión de declarar la prescripción adquisitiva del predio pretendido en la ocupación con explotación realizada en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936⁵³⁸, y con ello incurrió en un defecto sustantivo, la Sala dejará en firme la sentencia ordinaria por cuanto, en sede de revisión, se aportó la copia de un concepto emitido por la autoridad de tierras en el trámite del recurso extraordinario de revisión, en el cual manifestó que sobre el predio *“(...) se evidencia un derecho real de dominio en los términos que establece el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, que permite acreditar propiedad privada, toda vez que en la complementación se encuentran consignados negocios jurídicos de compraventa (...)”*. Por consiguiente, la sentencia deberá registrarse en el FMI respectivo, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la Ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

630. Expediente T-6.489.741

Trámite en el proceso ordinario

El 28 de noviembre de 2016, el Juez Promiscuo Municipal de Toca declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio San Cayetano en proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicación Nro. 2016-00003, tramitado conforme al art. 375 del CGP⁵³⁹.

Durante el trámite profirió el auto de 29 de enero de 2016 en el que admitió la demanda y ordenó informar

⁵³⁶ Folio 158 cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵³⁷ Folio 201 cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵³⁸ Folio 408 del cuaderno 4 del expediente ordinario.

⁵³⁹ Folio 110 del cuaderno único.

de la existencia del proceso al INCODER para que, si lo considera pertinente, hiciera las manifestaciones a que hubiere lugar⁵⁴⁰. La entidad respondió que tiene prohibido iniciar nuevas actividades por tránsito de entidades. El juez ofició a la ANT, y en el expediente, no reposa respuesta.

Para probar la naturaleza prescriptible del bien pretendido, en ratificación de la sentencia ante la nota devolutiva de la ORIP, se indicó haber encontrado probada la posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida por el tiempo exigido en la ley, por lo que *“es equivocado que el INCODER pretenda invertir la carga de la prueba argumentando que no se ha probado que el bien sea de propiedad privada desconociendo el régimen de las presunciones que actúan a favor de los poseedores”*⁵⁴¹.

Trámite en sede de tutela

El 20 de junio de 2017, el Juez Tercero Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, (i) declaró notoriamente infundada la solicitud de amparo y negó la tutela de los derechos invocados, porque la naturaleza privada del bien fue debidamente demostrada por la demandante en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en tanto la franja de terreno a usucapir fue segregada de uno de mayor extensión que tiene como antecedente registral un titular del derecho de dominio en virtud del registro de sentencia de declaración de pertenencia, situación que fue corroborada por la ORIP en certificado especial que así lo confirmó; y (ii) requirió a la autoridad agraria para que sea más diligente en el estudio de los procesos en los que pretenda incoar la acción constitucional⁵⁴². En todo caso, enfatizó que *“atendiendo la ostensible variación de la línea jurisprudencial que ha asumido la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil -sentencia STC12184 de 2016, con base en la postura adoptada por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, así como la sentencia T-461 de 2016, según la cual se precisa que los bienes baldíos son aquellos cuya titularidad siempre han (sic) estado en cabeza del Estado y se encuentran situados dentro de los límites del mismo, y tal virtud atendiendo lo normado en el art. 48 de la Ley 160 de 1994, los particulares solo pueden hacerse dueños de esta clase de bienes mediante la vía de adjudicación por parte del Estado, previo el cumplimiento de los requisitos de ley previstos para tal efecto, de modo que su adquisición no es por el modo de la usucapión. Así las cosas, el Despacho debe modificar el criterio sobre el tema y atender el precedente jurisprudencial”*.

Impugnado el anterior fallo por la ANT⁵⁴³, el 25 de julio de 2017, la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja confirmó el fallo, pero por encontrar que no superó el requisito de subsidiariedad⁵⁴⁴.

631. De lo anterior se tiene que las decisiones de tutela proferidas por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, y su confirmatoria, proferida por la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, están ajustadas a derecho y, por tanto, serán confirmadas. En efecto, la sentencia del 28 de noviembre de 2016, por medio de la cual el Juez Promiscuo Municipal de Toca, Boyacá, declaró la prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio San Cayetano en favor de Luis Felipe Becerra Barreto y Mario Alfonso Becerra Barreto, por haber demostrado una posesión pacífica, pública e ininterrumpida de más de 10 años para el 18 de diciembre de 2015, fecha en la que se interpuso la respectiva demanda, encontró que el predio hacía parte de uno de mayor extensión en el que figuraba la persona demandada como titular de un derecho real, por lo que había salido del dominio del Estado y tiene naturaleza privada⁵⁴⁵.

632. Expediente T-6.497.900

Trámite en el proceso ordinario

El 21 de noviembre de 2016, el Juez Promiscuo Municipal de San Miguel declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio La Vega en proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria

⁵⁴⁰ Folio 32 del cuaderno único.

⁵⁴¹ Folio 123 del cuaderno único.

⁵⁴² Folio 86 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

⁵⁴³ Folio 106 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

⁵⁴⁴ Folio 25 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁴⁵ En particular, destacó que, respecto del predio, en el año 2003, se había declarado una prescripción adquisitiva del dominio en favor de la señora Camila Andrea Castillo Fonseca.

adquisitiva del dominio, tramitado por el procedimiento del Decreto 2303 de 1989.

Durante el trámite dictó el auto de 14 de diciembre de 2015 en el que admitió la demanda y vinculó al INCODER como litisconsorte facultativo. La entidad respondió que, de conformidad con el artículo 167 CGP, incumbe a la parte demandante probar que el predio es de propiedad privada para habilitar la competencia del juez para adelantar el juicio de pertenencia regulado en el artículo 375 CGP o el de saneamiento para propiedad privada cuando se trata de falsa tradición, establecido en la Ley 1561 de 2012.

Sobre la naturaleza prescriptible del bien pretendido, sostuvo que no existe tarifa legal para decidir los juicios de pertenencia por lo que decretó las pruebas que consideró necesarias y aplicó la excepción de inconstitucionalidad de la frase *“otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley”* contenida en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. La explotación económica comprobada, sumada a *“la primera anotación [que] ocurrió en diciembre de 2002, con ocasión del registro de la escritura 31 de 16 de junio de 2002 de la Notaría de Málaga (Sder)”*, lo llevaron a la convicción de que el predio La Vega tiene naturaleza privada⁵⁴⁶.

Trámite en sede de tutela

El 14 de junio de 2017⁵⁴⁷, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la ANT. Sostuvo que se apartaría del precedente contenido en la sentencia T-488 de 2014, y *“por considerar ajustado a derecho aplicará exclusivamente el precedente vertical expedido recientemente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando”*. Entre otras razones, expuso que (i) en la sentencia T-488 de 2014 se *“omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936”*; (ii) la autoridad de tierras puede acudir a la acción de revisión estatuida en los artículos 379 y 380 del código de procedimiento civil, por lo que *“la tutela resulta improcedente porque la accionante no ha agotado este trámite”*; (iii) es la autoridad de tierras la que tiene la carga de demostrar la naturaleza baldía del predio pretendido, y al demandante *“compete únicamente acreditar el cumplimiento de las presunciones consagradas en la Ley 200 de 1936”*; (iv) de acuerdo con la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, *“la posesión ejercida por el extremo activo desvirtúa, de tajo, la presunción de que el predio objeto de fallo sea baldío, y si el Estado considera lo contrario, está a su cargo demostrarlo”*, por lo que *“el bien raíz objeto de la usucapión podía adquirirse por prescripción”*; y (v) el hecho de que el predio no cuente con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales *“no sirve para demostrar que el bien es de propiedad privada o baldío”*. Concluyó que *“no solo no se cumple el requisito de subsidiariedad, por tener el accionado mecanismos judiciales pendientes por interponer, sino que además no halla este Despacho ningún defecto”*.

Después de que la Corte decretó la nulidad de todo lo actuado en sede de tutela desde el auto admisorio de la demanda por indebida integración del contradictorio⁵⁴⁸, el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga, Santander, dictó nuevo fallo el 9 de abril de 2018 en el que declaró *“improcedente”* la acción de tutela porque, por un lado, no cumple el requisito de subsidiariedad, y por el otro, la pretensión recae sobre un bien de naturaleza privada⁵⁴⁹. Esta vez sostuvo que si bien en la decisión anterior había considerado *“ajustado a derecho el precedente vertical de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en sede de tutela en sentencia identificada STC1776-2016, en donde mutó la postura que venía aplicando para apartarse de la sentencia de tutela antedicha de la Corte Constitucional [T-488 de 2014], resulta ahora, que la honorable Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil Familia, en sentencia adiada 17 de febrero con radicado No. 11001-02-03-000-2017-00239-00, con ponencia del Magistrado Ariel Salazar Ramírez”* concluyó que corresponde al particular acreditar la propiedad privada del predio pretendido con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, consideró que, con base en las pruebas recaudada, *“el fundo denominado LA VEGA materia de la declaratoria de pertenencia por el Juzgado Promiscuo Municipal del San Miguel (S) en sentencia adiada el 21 de noviembre de 2016, a favor de las señoras María Sofía Duarte de Bonilla y Rosa Delia Bonilla Duarte, no es baldío”* y puede adquirirse por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

633. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela proferida el 9 de abril de 2018 por el Juez Promiscuo del Circuito de Málaga avaló el defecto sustantivo en que incurrió la decisión ordinaria, consistente en (i) aplicar la excepción de inconstitucionalidad de la frase *“otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley”* contenida en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, y con base en

⁵⁴⁶ Folio 109 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁴⁷ Folio 125 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁴⁸ Mediante auto 129 A de 2018 visible a folio 32 del cuaderno 2 de tutela.

⁵⁴⁹ Folio 345 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

ello, (ii) presumir la calidad privada del bien tanto por la explotación verificada en la inspección ocular, como por las anotaciones realizadas en el FMI en 2002, y por tanto, será revocada.

634. No obstante lo anterior, la decisión ordinaria que declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio La Vega proferida el 21 de septiembre de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, dentro del proceso de pertenencia con radicado Nro. 2015-00060, promovido por María Sofía Duarte de Bonilla, Rosa Delia Bonilla Duarte y Carlos Alexander Daza Pérez, se dejará en firme porque los supuestos fácticos alegados permiten inferir que se cumplió la finalidad subyacente de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina. En consecuencia, se deberá incluir en el respectivo FMI la anotación de que la sentencia no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia. En efecto:

(i) *Área máxima adjudicable*: el juez declaró la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida por más de 10 años cumplidos el 14 de diciembre de 2015, fecha de la presentación de la demanda. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 2005 cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de San Miguel, estaba fijada entre 8 y 12 hectáreas. El predio La Vega tiene una extensión de una (1) hectárea y 7010 metros cuadrados por lo que está dentro del área máxima adjudicable vigente para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones de los demandantes en el proceso ordinario*: los datos encontrados sobre dos de los tres demandantes permiten verificar que la señora Rosa Delia Bonilla Duarte se encuentra registrada en el grupo B1 de pobreza moderada del SISBEN, mientras la señora María Sofía Duarte de Bonilla está registrada en el grupo A5 de pobreza extrema. Ambas tienen su lugar de vivienda en el predio La Vega y no hay evidencia de actos de despojo o de conductas delictivas relacionadas con el conflicto armado interno sobre el bien.

(iii) *Historia del predio*: el FMI allegado al expediente de tutela evidencia que se le dio apertura con la sentencia ordinaria que ahora es atacada⁵⁵⁰.

635. Expediente T-6.091.370

Trámite en el proceso ordinario
El 22 de junio de 2016, el Juez Promiscuo del Circuito de El Cocuy declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio Paloblanco en proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2010-00043, tramitado conforme a los artículos 2 y 54 del Decreto 2303 de 1989.
Durante el trámite dictó auto el 24 de junio de 2015 en el que resolvió integrar el litisconsorcio necesario vinculando al INCODER al proceso de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia T-488 de 2014 ⁵⁵¹ . La entidad respondió que existe una presunción a favor del Estado y es el demandante quien debe demostrar

⁵⁵⁰ Folio 64 cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁵¹ Folio 97 del cuaderno único dentro del expediente ordinario.

que el predio salió del dominio de la Nación.

La naturaleza prescriptible del bien pretendido la presumió en aplicación del artículo 1° de la Ley 200 de 1936. Al efecto, precisó que si bien el inmueble objeto del proceso no se encuentra inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos, la obligación del juez es la de vincular a la autoridad de tierras, como en efecto lo hizo sin obtener respuesta satisfactoria y, por ende, *“ninguna certeza tiene este despacho acerca de que la naturaleza jurídica del mismo sea la de baldío”*, pues sobre el inmueble se acreditó dominio particular a través de los actos posesorios que llevaron al accionante a interponer la demanda de pertenencia. Y si bien puede que exista un indicio que ponga en duda la naturaleza jurídica del inmueble, el demandante no es quien está obligado a demostrar que el bien no es un baldío, *“precisamente porque la legislación le ha otorgado una presunción a su favor siempre que se demuestre explotación económica del inmueble (...) si por el contrario la entidad encargada no certifica con exactitud la calidad del bien, pues simplemente no existe prueba de que estemos en presencia de un baldío y por tanto, nada limita al juez de conocimiento para valorar las pruebas allegadas al plenario y a partir de ahí verificar que se hayan ejercido actos de dominio”*⁵⁵².

Trámite en sede de tutela

El 1° de diciembre de 2016, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo *“negó por improcedente”* la solicitud de amparo porque, en aplicación del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 se comprobó la consolidación del derecho prescriptivo del dominio con una posesión tranquila e ininterrumpida por más de 40 años, además de que la naturaleza baldía del bien correspondía demostrarla a la autoridad de tierras y no lo hizo. Agregó, en gracia de discusión, que se incumple el requisito de subsidiariedad en tanto la entidad no hizo uso del recurso extraordinario de revisión consagrado en los artículos 354 y 355 CGP⁵⁵³. Explicó que *“si bien es cierto en asuntos como el aquí estudiado se había procedido en el sentido de acatar la postura esgrimida por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, según la cual en juicios de pertenencia se hacía necesario que por los jueces ordinarios civiles se procediera a la vinculación obligatoria del INCODER, lo que desencadenaba en la anulación de los mismos ante la carencia de tal requisito procesal, no lo es menos que recientemente la H. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en providencia del 16 de febrero de 2016 M.P. Luis Armando Tolosa Villabona Radicación: 120012213000205-00413-01, replanteando lo decidido en el prementado fallo de tutela, expresó que no eran procedentes las pretensiones encaminadas a la anulación de los referidos procesos de pertenencia por la carencia de vinculación de la aludida entidad, pues la misma contaba con un mecanismo judicial idóneo para exponer las inconformidades derivadas de la falta de convocatoria a dichos procesos declarativos”*.

636. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela proferida por el 1° de diciembre de 2016 por la Sala Única del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo avaló el defecto sustantivo en que incurrió la decisión ordinaria consistente en presumir la calidad privada del bien de la ocupación con explotación en los términos del artículo 1° de la Ley 200 de 1936, y por tanto será revocada.

637. No obstante lo anterior, la decisión ordinaria que declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio Paloblanco proferida el 22 de junio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2010-00043, promovido por Emilio Carreño Barón, se dejará en firme porque los supuestos fácticos alegados permiten inferir que se cumplió la finalidad subyacente de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina. En consecuencia, se ordenará su registro con la anotación de que no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia. En efecto:

(i) *Área máxima adjudicable*: el juez declaró la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida por más de

⁵⁵² Folio 101 del cuaderno único dentro del expediente ordinario.

⁵⁵³ Folio 109 cuaderno 2 del expediente de tutela.

20 años⁵⁵⁴ cumplidos el 16 de abril de 2010, fecha de la presentación de la demanda. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 1990 cuando la extensión máxima adjudicable por ocupación previa ascendía a 450 hectáreas de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 135 de 1961 modificado por el artículo 10 de la Ley 30 de 1988. El predio Paloblanco tiene una extensión de 3.7 hectáreas por lo que está dentro de los límites permitidos para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario:* el señor Emilio Carreño Barón está afiliado al sistema de salud en el régimen subsidiado, calificado en el grupo B7 de pobreza moderada del SISBEN. Su vivienda está ubicada en el predio⁵⁵⁵ y en el expediente no hay evidencia de que sobre el mismo haya habido actos de despojo o conductas delictivas relacionados con el conflicto armado interno.

(iii) *Historia del predio:* en la demanda de pertenencia el accionante reconoció que sobre el inmueble no hay FMI aperturado no obstante lo cual, aduce tener derecho a usucapir por suma de posesiones en tanto a la suya se debe agregar la de la señora Emperatriz Cruz Abraham a quien “le compró el predio” en 2009.

638. Expediente T-6.154.475

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 29 de marzo de 2016, el Juez Promiscuo Municipal de Sáchica declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio Cuchayan Alto en audiencia de conclusión y fallo, dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2014-00027 tramitado por el proceso ordinario conforme al art. 407 del CPC y el Decreto 508 de 1974⁵⁵⁶. Para adelantar la audiencia de instrucción y juzgamiento aplicó el artículo 375 del CGP en los términos del artículo 625 CGP⁵⁵⁷.</p> <p>Durante el trámite dictó auto el 4 de agosto de 2015 en el que ofició al INCODER para que certifique si el inmueble El Cuchayan es baldío⁵⁵⁸. La entidad respondió que no cuenta con un inventario de bienes baldíos existentes en el territorio nacional por lo que resulta pertinente oficiar a la oficina de registro para que certifique si sobre el predio existen titulares de derechos reales inscritos, pues ante su ausencia, se debe presumir que es baldío, caso en el cual corresponde ordenar la suspensión temporal del proceso hasta la culminación del procedimiento agrario que resulte aplicable con el fin de determinar si se trata de bienes prescriptibles en los términos de la IAC Nro. 13 de 2014 (SNR e IGAC).</p> <p>De acuerdo con la respuesta a la nota devolutiva de la ORIP en la que suspendió a prevención la inscripción de la sentencia, el juez indicó que la naturaleza prescriptible del bien la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 al encontrar probada la explotación económica del suelo⁵⁵⁹.</p>
Trámite en sede de tutela
<p>El 23 de noviembre de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja amparó el derecho fundamental al debido proceso de la ANT, y, en consecuencia, ordenó: (i) dejar sin efectos la sentencia dictada el 29 de marzo de 2016 que declaró la pertenencia del lote de terreno rural denominado Cuchayan Alto, y (ii) condicionar la admisión del proceso a la verificación de la calidad del bien, principalmente lo relativo a la prescriptibilidad del inmueble y a la titularidad de derechos reales sujetos a registro. Lo anterior, al encontrar que el Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica actuó en forma arbitraria y conforme a su sola voluntad, pues revisado el expediente, se tiene que en el certificado expedido por la ORIP se indicó que no aparece ninguna persona como titular de derechos reales. Por lo</p>

⁵⁵⁴ Folio 101 del cuaderno único dentro del expediente ordinario.

⁵⁵⁵ Ver folio 59 del expediente ordinario.

⁵⁵⁶ Folio 112 del cuaderno único del expediente ordinario.

⁵⁵⁷ Folio 80 del cuaderno único del expediente ordinario.

⁵⁵⁸ Folio 104 del cuaderno único del expediente ordinario.

⁵⁵⁹ Folio 123 del cuaderno única del expediente de tutela.

anterior, el despacho accionado incurrió en una vía de hecho por defecto fáctico puesto que no desplegó una actividad probatoria que hiciera concluir enfáticamente que se trataba de un bien prescriptible⁵⁶⁰. Explicó que, “casos como el que ahora ocupa a este despacho, en sede de acciones de tutela, la Corte Suprema de Justicia ha determinado que la presunción que establecía la ley 200 de 1936 acerca de que los bienes que tuvieran explotación económica se presumen privados, se ha invertido en virtud del artículo 65 de la ley 160 de 1994”.

Impugnado el anterior fallo por el demandante en el proceso ordinario, el 12 de enero de 2017, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Tunja lo revocó, y en su lugar, negó el amparo solicitado por incumplir con el requisito de inmediatez. En todo caso, hizo un llamado a la ANT para que, en lo sucesivo, procure darse una defensa técnica efectiva⁵⁶¹.

639. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela de segunda instancia dictada el 12 de enero de 2017 por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Tunja, revocó la proferida el 23 de noviembre de 2016 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja que estaba ajustada a derecho, y declaró improcedente el amparo por incumplir el requisito de inmediatez sin tener en cuenta que el tiempo para valorar dicho requisito no se debía contabilizar desde la ejecutoria del fallo sino desde que la ANT tuvo conocimiento de este. Por tanto, será revocada.

640. No obstante lo anterior, la decisión ordinaria que declaró la prescripción adquisitiva del dominio del predio Cuchayan Alto -cuya naturaleza privada la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1994- proferida el 29 de marzo de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2014-00027 promovido por el señor Plinio Noel Saba Saba, se dejará en firme porque a pesar de haber incurrido en defecto sustantivo, los supuestos fácticos alegados permiten inferir que se cumplió la finalidad subyacente de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina. En consecuencia, se ordenará su registro con la anotación de que no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia. En efecto:

(i) *Área máxima adjudicable*: el juez declaró la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida por más de 25 años cumplidos el 25 de abril de 2014, fecha de la presentación de la demanda. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 1989 cuando la extensión máxima adjudicable por ocupación previa ascendía a 450 hectáreas de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 135 de 1961 modificado por el artículo 10 de la Ley 30 de 1988. El predio Cuchayan Alto tiene una extensión de 12,5 hectáreas por lo que está dentro de los límites permitidos para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario*: el señor Plinio Noel Saba Saba tiene en el predio su vivienda⁵⁶² y en el expediente no hay evidencia de que sobre el mismo haya habido actos de despojo o conductas delictivas relacionados con el conflicto armado interno⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Folio 71 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁵⁶¹ Folio 7 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

⁵⁶² Ver folio 2 del expediente ordinario.

⁵⁶³ Al respecto puede tenerse en cuenta que nadie alegó tener derecho alguno sobre el bien.

(iii) *Historia del predio*: el demandante dijo haber adquirido el predio mediante contrato de compraventa informal aproximadamente en el año 1989, pero del material que reposa en el expediente se evidencia que el inmueble ha estado en manos de su familia desde hace más de 60 años⁵⁶⁴, cuando en 1957 se hizo una anotación de falsa tradición en el FMI por una compraventa de derechos y acciones entre Ladislada Saba de Abril y Cecilio Saba⁵⁶⁵.

641. Expediente T-6.343.152

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 21 de julio de 2016, el Juez Promiscuo Municipal de Samacá, declaró la prescripción adquisitiva del dominio de los predios El Planeta y San Isidro, en proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00039, tramitado por el procedimiento del Decreto 2303 de 1989 conforme el Decreto 508 de 1974.</p> <p>Durante el trámite dictó el auto de 17 de marzo de 2015 en el que ofició al INCODER para que informe si los inmuebles pretendidos se encuentran sometidos a procedimiento administrativo agrario de titulación de baldíos, extinción de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación o de las comunidades indígenas o afrodescendientes u otras minorías étnicas, delimitación de sabanas o playones comunales o dentro del régimen de propiedad parcelaria⁵⁶⁶. La entidad se limitó a responder lo preguntado, e indicó que ninguno de los predios está sometido a los procesos indicados en la solicitud de información⁵⁶⁷.</p> <p>Tuvo probada la calidad prescriptible del bien pretendido por <i>“ser palpable la posesión material y continua que la parte demandante ha ejercido sobre los inmuebles en la forma y con las características dadas y en consecuencia en el presente caso se ha cumplido con los presupuestos establecidos en los artículos 762 y 2512 del CC”</i>. En efecto, <i>“se observa que los bienes inmuebles materia de la presente diligencia no son imprescriptibles o de uso públicos, inembargables, o no enajenables, ni es de los señalados en los arts. 62, 72, 102 y 332 de la Constitución Política y en general, no es de aquellos bienes cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso se haya prohibido o restringido por la Constitución y la Ley”</i>, pues no es válido sostener que, ante la ausencia de titulares de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse baldío. Y, con base en <i>“la sentencia de casación civil de 31 de octubre de 1994 (expediente No. 4306), la Corte dejó sentado que ‘no es válido sostener que, ante la ausencia de titulares de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse como baldío, ni tampoco que si la ley autoriza en esas condiciones el inicio del proceso de pertenencia es para que en él se acredite por el actor que se dan las condiciones de los artículos 3 y 4 de la Ley 200 de 1936’”</i>⁵⁶⁸.</p>
Trámite en sede de tutela
<p>En sentencia de 12 de mayo de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, negó por improcedente la acción de tutela por (i) incumplir el requisito de inmediatez <i>“teniendo en cuenta que transcurrieron aproximadamente más de nueve meses desde la fecha de la providencia (...) y la presentación de la acción de tutela”</i>; e (ii) incumplir el requisito de subsidiariedad en tanto <i>“el accionante no hizo uso dentro del término legal, de los recursos contemplados en la norma como mecanismos de defensa judicial contra la decisión adoptada por el Juez accionado”</i>⁵⁶⁹.</p>

642. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela dictada el 12 de mayo de 2017 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, declaró improcedente el amparo por incumplir los requisitos de inmediatez y subsidiariedad sin tener en cuenta que el tiempo para valorar dicho requisito

⁵⁶⁴ En efecto, en el FMI se evidencia el mencionado negocio jurídico entre dos integrantes de la familia Saba. Folio 10 del expediente ordinario. Además, puede tenerse en cuenta el relato de los testigos en el proceso ordinario, quienes manifestaron que el demandante accedió al predio como consecuencia del fallecimiento de su padre, el señor Carlos Saba. Folios 52 y 54 del expediente ordinario.

⁵⁶⁵ Folio 10 del expediente ordinario.

⁵⁶⁶ Folio 61 del cuaderno único del expediente ordinario.

⁵⁶⁷ Folio 113 del cuaderno único del expediente ordinario.

⁵⁶⁸ Folio 116 del cuaderno único del expediente ordinario.

⁵⁶⁹ Folio 57 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

no se debía contabilizar desde la ejecutoria del fallo sino desde que la ANT tuvo conocimiento de este, y que no se imponía a la entidad la obligación de interponer el recurso extraordinario de revisión. Por tanto, será revocada.

643. No obstante lo anterior, la decisión ordinaria que declaró la prescripción adquisitiva del dominio de los predios El Planeta y San Isidro -cuya naturaleza privada la presumió de la ocupación con explotación en aplicación del artículo 1° de la Ley 200 de 1994- proferida el 21 de julio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00039, promovido por el señor Antonio José Vargas Sierra, se dejará en firme porque, a pesar de haber incurrido en defecto sustantivo, los supuestos fácticos alegados permiten inferir que se cumplió la finalidad subyacente de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina. En consecuencia, se ordenará su registro con la anotación de que no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia. En efecto:

(i) *Área máxima adjudicable:* el juez declaró la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida por más de 10 años cumplidos el 21 de febrero de 2014, fecha de la presentación de la demanda. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 2004 cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de Samacá, estaba fijada entre 7 y 10 hectáreas. Los dos predios tienen una extensión total de 29.628 metros cuadrados por lo que están dentro de los límites permitidos para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario:* el señor Antonio José Vargas Sierra actualmente tiene 70 años, cursó estudios de primaria⁵⁷⁰ y en el predio realiza actividades de agricultura y ganadería de menor escala⁵⁷¹, donde también tiene su vivienda; en principio, no hay evidencia de actos de despojo en el marco del conflicto armado interno⁵⁷².

(iii) *Historia del predio:* en la demanda de pertenencia se solicitó el englobe de los dos terrenos a prescribir en un mismo folio de matrícula inmobiliaria. Se aduce que José María Vargas Chinchilla *poseyó* los predios objeto de pertenencia y luego de su muerte la continuaron sus herederos, quienes entraron en *posesión* exclusiva y en nombre propio con ánimo de señores y dueños. El demandante actúa como sucesor legítimo de José María Vargas Chinchilla, quien adquirió el predio por *compra* realizada el 20 de octubre de 1967 a Marco Antonio Soler Espinosa. También reposan unas escrituras públicas por medio de las cuales (i) el señor José María Vargas Chinchilla, padre del demandante, *compró* en el año 1967, derechos y acciones sobre el predio El Planeta⁵⁷³; y, (ii) otra que describe el negocio realizado por el padre

⁵⁷⁰ Ver, folio 64 (reverso) del expediente ordinario.

⁵⁷¹ Ver, folio 4 del expediente ordinario.

⁵⁷² Al respecto puede tenerse en cuenta que nadie alegó tener derecho alguno sobre el bien.

⁵⁷³ Folio 7 a 9 del expediente ordinario.

del demandante sobre los derechos y acciones respecto del predio San Isidro suscrita en 1968⁵⁷⁴.

644. Expediente T-6.390.673

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 12 de agosto de 2016, el Juez Promiscuo Municipal de Oicatá declaró la prescripción adquisitiva de los predios Buena Vista o El Endrino, El Pino y El Recuerdo⁵⁷⁵, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2013-0245, tramitado por el proceso ordinario conforme al art. 407 del CPC y el Decreto 508 de 1974, con las modificaciones de la Ley 1395 de 2010⁵⁷⁶.</p> <p>Durante el trámite dictó el auto de 7 de julio de 2015 en el que ordenó oficiar al INCODER con el fin de que determine si el predio es o no baldío⁵⁷⁷. La entidad respondió que no cuenta con un inventario de baldíos existentes en el territorio nacional, por lo que para determinar los predios tienen esa condición se debe solicitar a la oficina de registro pertinente que certifique si existen titulares de derechos reales inscritos; si no existieren, se deberá presumir que son baldíos, y en aplicación de la IAC Nro. 13 de 2014 (SNR-INCODER), en concordancia con la Sentencia T-488 de 2014, debe solicitar la suspensión temporal del proceso hasta la culminación del procedimiento agrario al que dé lugar para determinar si el predio ha salido del dominio de la Nación⁵⁷⁸.</p> <p>Dio por demostrada la calidad prescriptible del bien pretendido en aplicación del precedente de la CSJ con base en el cual se presume privado un predio ocupado y explotado en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936⁵⁷⁹. Explicó: <i>“este despacho inicialmente se encontraba teniendo en cuenta la sentencia T-488 del año 2014, sin embargo, por sentencia de tutela del juzgado segundo civil del circuito de Tunja, confirmada por la Sala Civil del Tribunal Superior de Tunja se ordenó al juzgado dejar de tener en cuenta esta providencia y, por el contrario, aplicar la sentencia del año 2016 a la cual hizo mención la parte demandante de la CSJ siendo magistrado ponente el doctor Tolosa Villabona. Adicionalmente, este mismo año 2016 la posición contemplada en la sentencia T-488 de 2014 fue morigerada por la misma Corte Constitucional en sentencia T-293 de 2016. Así las cosas, en virtud de la sentencia que morigeró la posición rígida de la Corte Constitucional, y además de la orden de tutela que se dio a este juzgado, corresponde señalar que el hecho de que se trate de predios que no tengan titular de derechos reales no es óbice para que no proceda la declaratoria de pertenencia, con mayor razón cuando se informó al INCODER sobre el presente trámite tal como obra en el expediente. En conclusión, visto en conjunto expuesto, la acción de pertenencia está llamada a prosperar puesto que revisadas una a una las pruebas reseñadas, se encuentra demostrada la actual posesión del predio por la demandante”</i>.</p>
Trámite en sede de tutela
<p>El 5 de junio de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, <i>“negó por improcedente”</i> la acción de tutela, por incumplir los requisitos de (i) inmediatez, <i>“teniendo en cuenta que transcurrieron aproximadamente más de nueve meses desde la fecha de la providencia mediante la cual se declaró que la señora Luz Inés Uribe Raba adquirió por prescripción extraordinaria de dominio los predios (...) y la presentación de la acción de tutela”</i>; y (ii) subsidiariedad en tanto <i>“la accionante no hizo uso dentro del término legal de los recursos contemplados en la norma como mecanismos de defensa judicial”</i>⁵⁸⁰.</p>

645. De lo anterior se tiene que la decisión de tutela dictada el 5 de junio de 2017 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, declaró improcedente el amparo por incumplir los requisitos de inmediatez y subsidiariedad sin tener en cuenta que el tiempo para valorar dicho requisito no se debía contabilizar desde la ejecutoria del fallo sino desde que la ANT

⁵⁷⁴ Folio 17 a 19 del cuaderno ordinario.

⁵⁷⁵ Folio 1 de la parte 11 del expediente ordinario.

⁵⁷⁶ El juzgado promiscuo municipal de Cóbbita manifestó que, si bien admitió la demanda ordinaria mediante auto de 21 de agosto de 2013, lo cierto es que luego perdió competencia por lo que fue el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá, el que profirió la sentencia cuestionada en sede de tutela.

⁵⁷⁷ Folio 24 de la parte 7 del expediente ordinario.

⁵⁷⁸ Folio 30 de la parte 7 del expediente ordinario.

⁵⁷⁹ Audio de la audiencia celebrada el Oicatá el 12 de agosto de 2016, identificado en el expediente con el archivo Nro. 160812_005.MP3. Minuto 1:11:47.

⁵⁸⁰ Folio 61 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

tuvo conocimiento de este, y que no se imponía a la entidad la obligación de interponer el recurso extraordinario de revisión. Por tanto, será revocada.

646. No obstante lo anterior, la decisión ordinaria que declaró la prescripción adquisitiva del dominio de los predios Buena Vista o El Endrino, El Pino y El Recuerdo -cuya naturaleza privada la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1994- proferida el 12 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2013-00245, promovido por la señora Luz Inés Uribe Raba, se dejará en firme porque a pesar de haber incurrido en defecto sustantivo, los supuestos fácticos alegados permiten inferir que se cumplió la finalidad subyacente de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina. En consecuencia, se ordenará su registro con la anotación de que no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia. En efecto:

(i) *Área máxima adjudicable:* el juez declaró la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida de los predios El Recuerdo y Buena Vista o El Endrino desde 1980⁵⁸¹, y del predio El Pino desde 1983⁵⁸², según el dicho de la demandante. Así, la ocupación habría iniciado cuando la extensión máxima adjudicable por ocupación previa ascendía a 450 hectáreas de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 135 de 1961 modificado por el artículo 14 de la Ley 4 de 1973. Los predios pretendidos tienen una extensión global de 3 hectáreas⁵⁸³ por lo que están dentro de los límites permitidos para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario:* la señora Luz Inés Uribe Raba realiza actos de pequeña explotación agrícola⁵⁸⁴, tiene su vivienda en unos de los predios⁵⁸⁵ y ha ejercido una posesión sana y pacífica que no da cuenta de actos de despojo en el marco del conflicto armado interno⁵⁸⁶.

(iii) *Historia del predio:* se evidencia que los predios han estado bajo la posesión de la familia de la demandante desde hace más de 50 años⁵⁸⁷, pues en los FMI se encontraron registros de antecedentes, incluso desde 1961, todos con anotación de falsa tradición. En efecto, la señora Waldrina Raba vendió las *posesiones* de los predios a la demandante entre 1980 y 1983, quien a su vez señaló que entró en *posesión* de los tres predios desde el 20 de marzo de

⁵⁸¹ Luego de que realizara un negocio jurídico que fue protocolizado mediante escritura pública de esa anualidad.

⁵⁸² Como consecuencia del fallecimiento de su hermana Zara María Uribe Raba. Folio 5 del expediente ordinario. Parte 1

⁵⁸³ Buena Vista y/o El Endrino: 7.281 metros cuadrados; El Pino: 8.501 metros cuadrados y el Recuerdo: 14.276 metros cuadrados.

⁵⁸⁴ Como lo expuso en su demanda y se corroboró en el dictamen pericial adelantado en los predios. Folio 92 de la parte 8 del expediente ordinario.

⁵⁸⁵ Ibidem.

⁵⁸⁶ Al respecto puede tenerse en cuenta que nadie alegó tener derecho alguno sobre el bien.

⁵⁸⁷ En efecto, se aprecian anotaciones que datan de 1961, 1969 y 1974 a nombre de la señora Waldina Raba de Uribe.

1980 cuando realizó un negocio jurídico que fue protocolizado mediante escritura pública.

647. Expediente T-6.489.549

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 11 de agosto de 2016, el Juez Promiscuo Municipal de Oicatá⁵⁸⁸ declaró la prescripción adquisitiva del dominio de los predios Lote de Terreno o La Plazuela, Lote San Antonio o El Tuno, La Era, El Cajón, El Garroche y El Chulo⁵⁸⁹, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00041, tramitado por el proceso ordinario conforme al art. 407 del CPC y el Decreto 508 de 1974, con las modificaciones de la Ley 1395 de 2010.</p> <p>Durante el trámite, dictó auto el 15 de mayo de 2015 en el que ofició al INCODER a efectos de determinar si los predios pretendidos son o no baldíos⁵⁹⁰. La entidad respondió que sobre los predios no se reporta registro de titulación como predio baldío, ni se ha radicado proceso agrario alguno que los afecten; advirtió, en todo caso, que la certificación no excluye la obligación de la autoridad judicial de verificar que los inmuebles objeto del proceso de saneamiento hayan salido del dominio del Estado. También indicó que no cuenta con un inventario de bienes baldíos para determinar si los predios tienen esa naturaleza, por lo que se debe solicitar a la oficina de registro pertinente que certifique si sobre los predios existen titulares de derechos reales inscritos; de no existir, se debe presumir que los bienes son baldíos por no aparecer nadie como dueño. Si se constata lo anterior, en virtud de la IAC Nro. 13 de 2014 (SNR-INCODER), en concordancia con la Sentencia T-488 de 2014, deberá solicitar la suspensión temporal del proceso hasta la culminación del procedimiento agrario al que dé lugar para determinar si los predios han salido del dominio de la Nación. Lo anterior aclarando que en estos procesos la carga de la prueba recae sobre el demandante quien debe allegar los documentos y pruebas necesarias que acrediten la propiedad privada⁵⁹¹.</p> <p>Para demostrar la calidad prescriptible del bien, bastó con verificar la ocupación con explotación en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936⁵⁹². Explicó que <i>“el despacho tuvo en cuenta o vislumbró la situación contemplada en la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional sobre presunción de bienes baldíos, sin embargo debo decir que la posición radical que en esa sentencia se adoptaba inicialmente por la Corte Constitucional en cuanto a la presunción de baldíos de predios que adolecían de titulares de derechos reales, fue morigerada por este mismo Tribunal mediante sentencia de tutela 293 de 2016 donde sencillamente indicó que correspondía era oficiar al INCODER y comunicarle sobre la existencia del proceso para que el INCODER si consideraba que se encontraba la demanda sobre un predio baldío interviniera en el mismo e hiciera valer sus derechos. Igualmente, debo señalar que este juzgado en otro proceso de tutela recibió la orden por parte del juzgado segundo civil del circuito de Tunja en providencia del 26 de febrero de 2016 de desatender la sentencia de tutela 488 de 2014 y, por el contrario, dar aplicación a la sentencia de la CSJ del 16 de febrero de 2016 a la cual hizo mención la parte demandante, magistrado ponente el doctor Luis Armando Tolosa Villabona magistrado de la Sala de Casación Civil de la CSJ. Los motivos por los cuales se ordenó dar aplicación a una providencia y no a la otra, no obstante de tratarse de tribunales de, o mejor, de ambas cortes en los dos casos, no fueron muy claros para este juzgado; sin embargo, en vista de que corresponde, o dando un efecto inter pares a esta orden de tutela que recibió este juzgado en otro proceso, también la aplica en este caso, y, por lo tanto, obviará la sentencia T-488 de 2014. (...). Como conclusión debemos decir entonces que, visto en conjunto expuesto, la acción de pertenencia está llamada a prosperar puesto que revisadas una a una las pruebas reseñadas, se encuentra demostrada la posesión actual de la sucesión de los demandantes como también la que en su momento ejercieron ellos directamente sobre los fundos objeto de demanda”</i>.</p>
Trámite en sede de tutela
<p>El 30 de junio de 2017, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, declaró improcedente la acción de tutela por incumplir (i) el requisito de subsidiariedad en tanto <i>“el legislador ha dispuesto herramientas procesales ordinarias para subsanar yerros cometidos por un juez al momento de dictar sentencia o porque surgen nuevas pruebas que no se pudieron aportar en la etapa probatoria, así las cosas resulta claro que no es la acción de tutela el mecanismo idónea para para (sic) reestablecer las presuntas afectaciones que se le hayan podido causar al accionante con la declaración de pertenencia pues para el caso tal y como ya se mencionó, existen otros mecanismos y otras autoridades, esto es</i></p>

⁵⁸⁸ El juzgado promiscuo municipal de Cóbbita manifestó si bien admitió la demanda ordinaria mediante auto de 21 de agosto de 2013, lo cierto es que luego perdió competencia por lo que fue el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá, el que profirió la sentencia.

⁵⁸⁹ Folio 1 parte 10 del expediente ordinario.

⁵⁹⁰ Folio 2 de la parte 6 del expediente ordinario.

⁵⁹¹ Folio 14 de la parte 6 del expediente ordinario.

⁵⁹² Audio de la audiencia celebrada el Oicatá el 11 de agosto de 2016, identificado en el expediente con el archivo Nro. 160811_002.MP3. Minuto 32:08.

mediante el recurso de revisión”; y (ii) el requisito de inmediatez, porque “la supuesta sentencia vulneradora del derecho se profirió el 11 de agosto de 2016 y la presente tutela fue radicada el 8 de junio de 2017, no hallando este operador constitucional, nada que siquiera lo haga inferir que existe o existió una justificante que hiciera que la ANT, haya tenido que esperar más de nueve meses después de emitida la sentencia, par a interponer la acción de tutela”⁵⁹³.

Impugnado el anterior fallo por la ANT⁵⁹⁴, el 18 de agosto de 2017, la Sala Civil-familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, confirmó el fallo⁵⁹⁵. Advirtió, en todo caso, que “frente a las manifestaciones hechas por el señor Juez Promiscuo Municipal de Oicatá, es lo cierto que, no existe un fallo de tutela que le indique como ha de resolver éste puntual caso, sin embargo, es claro que éste debe dar cumplimiento de lo ordenado por su superior funcional, pues en trámites de instancia, proferida una decisión por el Ad quem, el A quo está llamado a cumplir, sin más consideraciones pues es un efecto jurídico procesal de la segunda instancia”.

648. De lo anterior se tiene que las sentencias de tutela dictadas el 30 de junio de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, y el 18 de agosto de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, declararon improcedente el amparo por incumplir los requisitos de inmediatez y subsidiariedad sin tener en cuenta que el tiempo para valorar dicho requisito no se debía contabilizar desde la ejecutoria del fallo sino desde que la ANT tuvo conocimiento de este, y que no se imponía a la entidad la obligación de interponer el recurso extraordinario de revisión. Por tanto, serán revocadas.

649. No obstante lo anterior, la decisión ordinaria que declaró la prescripción adquisitiva del dominio de los predios La Plazuela, San Antonio, La Era, El Cajón, El Garroche y El Chulo, -cuya naturaleza privada la presumió en aplicación del artículo 1º de la Ley 200 de 1994- proferida el 11 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00041, promovido por el señor José Domingo Tocarruncho y la sucesión de la señora María Elena Alba de Tocarruncho, se dejará en firme porque, a pesar de haber incurrido en defecto sustantivo, los supuestos fácticos alegados permiten inferir que se cumplió la finalidad subyacente de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina. En consecuencia, se ordenará su registro con la anotación de que no es oponible a la ANT o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia. En efecto:

(i) *Área máxima adjudicable*: el juez declaró la prescripción adquisitiva del dominio con base en la *posesión* pacífica, pública e ininterrumpida de los predios La Plazuela, San Antonio, La Era, El Cajón, El Garroche y El Chulo por más de 10 años cumplidos el 19 de diciembre de 2013, fecha en la que se interpuso la respectiva demanda. Así, la ocupación habría iniciado en el año 2003 cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de Oicatá, estaba fijada entre 7 y 10 hectáreas. Los predios tienen una extensión global de 4

⁵⁹³ Folio 107 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

⁵⁹⁴ Folio 119 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

⁵⁹⁵ Folio 7 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

hectáreas⁵⁹⁶ por lo que están dentro de los límites permitidos para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario:* el señor José Domingo Tocarruncho está afiliado al SGSSS en salud, en el régimen subsidiado y se encuentra calificado en el grupo C-12 vulnerable del SISBEN. En principio, no hay evidencia de actos de despojo o de conductas delictivas relacionados con el conflicto armado interno sobre el predio.

(iii) *Historia del predio:* Se encuentran registros que datan de 1920, 1956, 1961, 1951, 1964 y en el certificado de antecedentes, en la casilla de complementación, se anuncian registros anteriores en libros antiguos, pero no se adjuntan. Los certificados advierten que se trata de falsas tradiciones.

Grupo 2

650. Expediente T-6.387.749

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 30 de marzo de 2017, el Juez Promiscuo Municipal de Jenesano resolvió negar las pretensiones y abstenerse de prescribir el predio El Aljibe dentro de la demanda de saneamiento de dominio de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2015-00145, tramitado por el procedimiento verbal conforme al art. 407 del CPC, en concordancia con el Decreto 508 de 1974. La audiencia de instrucción y juzgamiento se adelantó conforme a los arts. 272 y 373 del CGP, de acuerdo con el art. 625 CGP⁵⁹⁷.</p> <p>Durante el trámite dictó auto el 20 de enero de 2016 en el que vinculó al INCODER como litisconsorte necesario para que se pronuncie sobre los hechos de la demanda y adelante las actuaciones que considere necesarias. Lo anterior, porque <i>“dado que es presupuesto imprescindible para resolver de fondo la presente acción, el establecer y/o clarificar la naturaleza jurídica del bien objeto de usucapión, el cual carece de dueño reconocido, según certificó la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos al afirmar que ‘no aparece ninguna persona como titular inscrita de derecho real de dominio’, y que de acuerdo con las 10 anotaciones obrantes en el respectivo folio, carece de cadena traslativa del derecho de dominio”</i>⁵⁹⁸. El INCODER respondió que no cuenta con un inventario de bienes baldíos <i>“por lo cual la carga de la prueba recae sobre el demandante por lo tanto el accionante es quien debe allegar los documentos y pruebas necesarias que acrediten la propiedad privada (...). Si del estudio realizado se observa presunción de predio baldío, se aplicará la Instrucción Conjunta No. 13 de fecha 13/11/2014, suscrita por el Superintendente de Notariado y Registro y el INCODER, y en concordancia con la sentencia T-488 de 2014, su despacho determinará si es procedente o no decretar la suspensión temporal del proceso”</i>.</p> <p>Descartó la calidad prescriptible del bien pretendido porque <i>“no se logró determinar que la naturaleza del predio objeto del proceso sea privado para poder ser adjudicado por declaración de pertenencia al no haberse desvirtuado la presunción de bien baldío contenida en la Ley 160 de 1994, norma aplicable en el caso en estudio”</i>. Agregó que, <i>“es primordial para el efecto un análisis de la normatividad vigente, que se insiste para el caso en estudio es la Ley 160 de 1994, dado que una vez entró en vigencia dicha ley, no habían transcurrido para el caso sino un poco más de 2 años y 7 meses, término que no alcanza a ser el término legal requerido de posesión para ser adjudicado por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, que para dicho tiempo era de 20 años, lo que no permite aplicar para el caso la presunción de propiedad privada consagrada en la Ley 200 de 1936, presunción que amparaba la propiedad de los particulares como un principio de prueba de dominio cuando se probaba explotación económica en los términos del artículo 1 de la Ley 200 de 1936”</i>. Agregó que las pruebas demuestran que las anotaciones todas son de falsa tradición, por lo que no se acreditó la calidad de propiedad privada del inmueble, <i>“lo cual no hace procedente declarar que fue adquirido por prescripción adquisitiva extraordinaria del dominio ya que esta solo opera respecto de predios privados, dado que no se desvirtuó presunción legal de</i></p>

⁵⁹⁶ Los predios tienen las siguientes extensiones: Lote de Terreno (5.792,56 m2), San Antonio (10.162,97 m2), La Era (1.382 m2), El Cajón (13.438,50 m2), El Garroche (1.382 m2) y El Chulo (6.748,51 m2).

⁵⁹⁷ Folio 48 del expediente ordinario.

⁵⁹⁸ Folio 28 del expediente ordinario.

baldío, hecho que hace que el bien se imprescriptible al tenor de lo reglado en el artículo 2591 del Código Civil, debiéndose proceder así a denegar las pretensiones, contrario a lo afirmado por la parte demandante en los alegatos, donde a pesar de afirmar que se encuentran reunidos los elementos para estructurar la pertenencia, omite el atender la Ley 160 de 1994, de contenido tanto procesal como sustancial, y las interpretaciones dadas por la Corte Suprema de Justicia, Sala Casación Civil, especialmente la plasmada en la Sentencia, tantas veces citada, STC12184-2016”⁵⁹⁹.

El 20 de septiembre de 2017, el Juez Promiscuo Municipal de Jenesano, cumplió la orden de tutela de proferir nueva sentencia. En esta ocasión declaró la prescripción adquisitiva del dominio sobre el predio El Aljibe. Lo anterior, porque pudo establecer, indiciariamente, que el predio es de naturaleza privada al tenor de las presunciones consagradas en los artículos 1º y 2 de la Ley 200 de 1936, pues constató que el demandante ha explotado económicamente el predio, al igual que su antecesor, realizando actos positivos por un tiempo aproximado de 15 años⁶⁰⁰. Lo anterior, *“a pesar que (sic) la oficina de registro de instrumentos públicos de Ramiquirí certifica que no aparece persona alguna como titular de derechos reales sobre dicho predio, ya que dicho certificado, como ya lo ha manifestado reiteradamente la Sala de Casación Civil de la Honorable Corte Suprema de Justicia, su única finalidad es identificar los legítimos contradictores de la pretensión (STC1176-2016)”*. Sobre la ocupación, dice el juez que habría iniciado el 12 de diciembre de 1991 en cabeza de Clemente Castelblanco Castelblanco, cuya posesión el demandante pretende sumar a la suya.

Trámite en sede de tutela

El 3 de mayo de 2017, el Juzgado Civil del Circuito de Ramiquirí, (i) amparó los derechos del señor Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco; (ii) dejó sin valor ni efecto la sentencia de 30 de marzo de 2017 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Jenesano; y (iii) ordenó al Juzgado que profiera nueva sentencia en la que califique la naturaleza del predio pretendido y, de ser necesario, recaude y haga una nueva valoración probatoria y razonadamente vuelva a decidir atendiendo los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales. Lo anterior, por haber incurrido en defecto sustantivo porque *“aparece entonces en la decisión de única instancia indebida interpretación de lo que enseñan la doctrina y la jurisprudencia para estos procesos agrarios, injustificadamente invirtió la carga de la prueba, dejando en vilo los principios medulares de la posesión, desconociendo el régimen de presunciones que la ley otorga a los poseedores agrarios, pero también interpretó de manera desacertada que la inexistencia de registro de titular de derecho real, per se, torna baldío un predio, sino que obvió la premisa contraria, que implica su naturaleza de carácter privado que se evidencia ahora demostrada con las pruebas evacuadas, entonces lo que resulta procedente es proteger al accionante en su posesión bajo las presunciones del primer artículo de la Ley 200 de 1936”⁶⁰¹.*

Impugnado el fallo por la ANT, el 7 de junio de 2017, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja confirmó el fallo de primera instancia, con el fin de mantener el precedente que protege al particular en la posesión y lo que de ella se deriva, *“referido a que en casos como el de la actuación que se cuestiona por vía de tutela, bajo la égida del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, el particular está amparado por la presunción que es de su propiedad privada en términos de la ley, la tierra cuya usucapión pretende por vía de la prescripción adquisitiva, la cual no es considerada baldía, sin perjuicio de que el Estado, desvirtúe esa presunción que así lo amerite (...). En esas condiciones se advierte la presencia de los defectos mencionados en la actuación de la jueza acusada, y que refieren a aquellos llamados orgánico, fáctico y sustantivo, si se tiene presente que, al no acreditarse probatoriamente la condición de baldío del predio, el juzgado tiene competencia para tramitar y fallar el proceso”⁶⁰². Y agregó que “el criterio que acoge esta Sala ha sido expuestos en varias oportunidades por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia (Dr. Luis Armando Tolosa Villabona)”*.

651. De lo anterior se tiene que las sentencias de tutela dictadas el 3 de mayo de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Civil del Circuito de Ramiquirí, y el 7 de junio de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, tutelaron los derechos del señor Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco y ordenaron dictar nueva sentencia en la que presumiera, de encontrar probada la ocupación con explotación, la naturaleza jurídica de bien privado con base en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936. Por tanto, serán revocadas.

⁵⁹⁹ Folio 137 del expediente ordinario.

⁶⁰⁰ Folio 173 del expediente ordinario.

⁶⁰¹ Folio 40 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

⁶⁰² Folio 14 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

652. En consecuencia, se negará el amparo solicitado en tanto la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Jenesano que resolvió no acceder a las pretensiones y abstenerse de prescribir el predio “El Aljibe” al considerar que “no se logró determinar que la naturaleza del predio objeto del proceso sea privado para poder ser adjudicado por declaración de pertenencia al no haberse desvirtuado la presunción de bien baldío contenida en la Ley 160 de 1994”, está ajustada a derecho y no incurrió en defectos.

653. No obstante lo anterior, se ordenará a la ANT que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia adjudique, formalice o regularice, según el caso, la propiedad sobre el bien pretendido por el accionante de conformidad con lo señalado en la parte considerativa y teniendo en cuenta las siguientes condiciones objetivas y subjetivas que se verifican en el expediente:

(i) *Área máxima adjudicable:* el demandante en el proceso ordinario sostuvo que “adquirió la posesión real y material”⁶⁰³ sobre el inmueble “El Aljibe” del señor Clemente Castelblanco Castelblanco, mediante escritura pública Nro. 721 de 23 de julio de 2012. Así, la ocupación habría iniciado, por lo menos, en el año 2002 cuando las áreas máximas adjudicables estaban definidas en la Resolución 041 de 1996 según la cual, para el municipio de Jenesano, estaba fijada entre 5 y 7 hectáreas. El predio *El Aljibe* tiene una extensión de 1,3 hectáreas por lo que está dentro del área máxima adjudicable vigente para el momento en que habría iniciado la ocupación.

(ii) *Condiciones del demandante en el proceso ordinario:* El señor Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco encuentra en el predio su solución de vivienda como quiera que allí tiene construida una sencilla casa de habitación⁶⁰⁴; de dicho predio también obtiene sus ingresos los cuales deriva de la precaria producción agrícola que le permite garantizar su subsistencia⁶⁰⁵; y no hay evidencia de actos de despojo o de conductas delictivas relacionados con el conflicto armado interno sobre el predio⁶⁰⁶.

(iii) *Historia del predio:* el demandante en el proceso ordinario alega haber adquirido una *posesión* real y material de manera pública, quieta, pacífica y continua desde 2012 con derechos y acciones sobre el predio El Aljibe mediante escritura pública 721 de 23 de julio de 2012. Esos derechos, dice, habían sido adquiridos por el señor Clemente Castelblanco mediante escritura pública 1266 de 12 de diciembre de 1991. Alega suma de *posesiones* y demuestra la explotación económica con siembra de árboles frutales. Además, se evidencia que los predios (i) han estado bajo la posesión de la familia del

⁶⁰³ Folio 4 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

⁶⁰⁴ Ibidem.

⁶⁰⁵ Como lo expuso en su demanda y se corroboró por los testigos. Folios 90 a 95 del expediente ordinario.

⁶⁰⁶ Frente a esto debe tenerse en cuenta que no se presentó oposición frente al caso y que se realizó una comunicación del inicio del proceso por vía radial. Folio 31 del expediente ordinario.

demandante desde hace más de 80 años⁶⁰⁷, pues en el FMI consta como primera anotación, la venta de derechos herenciales consignada en la escritura 217 de 16 de mayo de 1940, propios de falsa tradición. Por su parte, si bien no se observa en el expediente la señalada escritura, sí existe evidencia de que el señor Moisés Galindo Quevedo, quien vendió sus derechos y acciones mediante el referido instrumento, manifestó que adquirió el inmueble de sus padres que carecían título de propiedad.

654. Expediente T-6.688.471

Trámite en el proceso ordinario
<p>El 9 de febrero de 2017, el Juzgado Promiscuo Municipal de Suesca negó la solicitud de prescripción dentro del proceso verbal especial de poseedor material de inmueble rural de pequeña entidad económica con radicado Nro. 2015-080, tramitado por la Ley 1561 de 2012.</p> <p>En audiencia, informó haber comunicado de la existencia del proceso al INCODER para que hiciera las manifestaciones a que hubiere lugar. También informó que la entidad certificó que <i>“el predio no se encuentra en adjudicación de predios baldíos”</i>. En todo caso, consideró que <i>“no se cumplen los requisitos para declarar la existencia de una posesión irregular en cabeza de la demandante respecto del lote Nro. 1 por suma de posesiones”</i> por lo que resolvió no acceder a las pretensiones y abstenerse de prescribir. En la misma audiencia, la demandante impugnó la decisión⁶⁰⁸.</p> <p>El 9 de agosto de 2017, el Juez Civil del Circuito de Chocontá, en segunda instancia, confirmó la sentencia impugnada, pero por otras razones. Indicó que ante la inexistencia de titulares de derechos reales inscritos en el FMI se está en presencia de un bien baldío no susceptible de ser adquirido por prescripción, porque las anotaciones que se evidencian son de falsas tradiciones por tratarse de ventas de derechos y acciones. Por lo anterior, consideró que resulta innecesario pronunciarse sobre la suma de posesiones porque el mismo no puede ser objeto de posesión. Finalmente subrayó que, con base en la sentencia STC9846 de 2017, la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 solamente podía ser usada para demostrar la buena fe del colono ante la autoridad de tierras, y no una presunción para adquirir el dominio de los bienes baldíos explotados, por ser estos imprescriptibles⁶⁰⁹.</p>
Trámite en sede de tutela
<p>El 12 de febrero de 2018, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, negó las pretensiones porque en el certificado de tradición del predio disputado ciertamente <i>“no constan titulares de derecho real, situación que en efecto imponía el pronunciamiento que dictó el juzgador [de manera que] el proceder del juzgador de segundo grado encuentra armonía con los pronunciamientos jurisprudenciales vigentes que rigen las presunciones legales previstas para enjuiciar si un bien es baldío”</i>⁶¹⁰. Sostuvo que <i>“consultadas las razones que en audiencia expuso el ad quem accionado para denegar las pretensiones del impulsor del auxilio, se halló que se perfilan en asegurar que la heredad litigada se presume baldía porque en su certificado especial no constan titulares de derechos reales, decisión que ese fallador soportó preponderantemente en la sentencia T-488 de 2014”</i>.</p>

655. De lo anterior se tiene que la sentencia dictada en sede de tutela el 12 de febrero de 2018 por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca está ajustada a derecho y, por tanto, será confirmada.

656. Sin embargo, se dejará sin efectos la sentencia proferida dentro del proceso verbal especial de poseedor material de inmueble rural de pequeña entidad económica con radicado Nro. 2015-080, el 9 de agosto de 2017, en segunda instancia, por el Juez Civil del Circuito de Chocontá por cuanto, en sede de revisión se corroboró la naturaleza privada del predio así: (i) lo

⁶⁰⁷ En efecto, según los testigos el señor Ignacio Arias quien aparece en la primera anotación del FMI del inmueble que se realizó en 1940, era familiar del demandante. Folio 92 y 93 del expediente ordinario.

⁶⁰⁸ CD Nro. 1.

⁶⁰⁹ CD Nro. 2.

⁶¹⁰ Folio 181 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

conceptuado, en sede de revisión, por el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras (E) quien manifestó que, aunque el FMI del predio es del 17 de abril de 1991, se evidencian una serie de antecedentes registrales en el antiguo sistema⁶¹¹; (ii) la corroboración de antecedentes complementarios en el FMI que dan cuenta del negocio de compra que realizó el señor José Patricio Gómez a Roberto Obando mediante escritura pública No. 314 del 30 de abril de 1929 de la Notaría de Chocontá, que fue registrada el 13 de mayo de 1929 en el Libro 1, Tomo 1, Página 236 de la ORIP de Sesquilé⁶¹²; (iii) la existencia de una anotación en el FMI del año 1957 que no cuenta con anotación de falsa tradición⁶¹³; y (iv) que en la descripción de los linderos del predio, realizada en el FMI se da cuenta de una sentencia proferida en el año 2007 por parte del Juzgado Promiscuo de Familia de Chocontá⁶¹⁴.

657. Por consiguiente, se ordenará al Juez Civil del Circuito de Chocontá que en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, emita una nueva sentencia en el proceso referido, con el fin de que verifique si se cumplen las condiciones para tener probada la suma de posesiones alegada, teniendo en cuenta que se trata de un predio de naturaleza privada.

11. Síntesis de la decisión

658. En primer lugar, la Sala Plena encontró que existen dos grandes tendencias de decisión que requieren un ejercicio de unificación de jurisprudencia, en tanto algunos jueces aplican el precedente establecido en la Sentencia T-488 de 2014 y, por lo tanto, declaran la existencia de defectos orgánicos, sustantivos y/o fácticos (según el caso), en las sentencias civiles que declararon la pertenencia sobre bienes rurales, mientras otros jueces y tribunales, en cambio, afirman que siguen el precedente (en especial de tutela) establecido por la Corte Suprema de Justicia, específicamente, en la Sentencia STC-1776 de 2016.

659. En segundo lugar, los funcionarios que profirieron las sentencias contra las cuales se dirigen las solicitudes de tutela, no aplican ni interpretan de manera uniforme el régimen especial de baldíos, razón por la que adoptan decisiones diferentes y en algunos casos contradictorias. El enorme impacto social que tiene esta diversidad de posiciones, en un tema de especial trascendencia para la equidad y la justicia social, constituye otra razón para la adopción de esta decisión de unificación.

⁶¹¹ Entre otras cosas, destacó la inscripción en el antiguo sistema de la escritura pública Nro. 1493 del 15 de mayo de 1950 otorgada en la Notaría 7 de Bogotá, registrada el 24 de enero de 1951 en el libro 1, tomo 1, página 156 Nro. 71, en el que consta que el señor Raimundo Suárez adquirió por compra a Claudio Gómez Guzmán los derechos y las acciones en la sucesión de Patricio Gómez.

⁶¹² Ver el folio 1 (reverso) del expediente de tutela.

⁶¹³ Ibidem.

⁶¹⁴ Ibidem.

660. Algunas de las divergencias evidenciadas por la Corte en las decisiones revisadas versan sobre: (i) la naturaleza de la participación de la ANT en el proceso de pertenencia; (ii) la actuación de la autoridad de tierras; (iii) el contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos. Es posible encontrar posiciones diversas acerca de la vigencia del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (presunción de propiedad privada) frente al artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (prueba de la propiedad privada del predio); y (iv) la prueba de la propiedad privada de los bienes rurales. Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuentan con título originario o títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos; y otros exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

661. A los problemas descritos subyacen otros, más profundos y estructurales, que inciden en su resolución, tales como (i) las deficiencias históricas de los sistemas de registro de instrumentos públicos a cargo del Estado, dificulta o impide la prueba sobre la propiedad privada de los inmuebles rurales; (ii) los procesos de pertenencia han sido, en alguna medida, una vía para la justicia social en el campo al permitir el acceso a la tierra de pequeños propietarios rurales; (iii) la ANT, por su parte, estima que las decisiones de la justicia civil agudizan los problemas de concentración de la tierra.

662. Para la Corte, la situación descrita refleja una problemática estructural que ha facilitado el despojo, la excesiva concentración de la propiedad rural y, en algunos casos, la apropiación indebida de baldíos; todo lo cual ha afectado intensamente los derechos de acceso a la tierra de los campesinos y de otros sujetos de especial protección constitucional.

663. Lo anterior demuestra no solo la necesidad de unificación jurisprudencial, sino también la de considerar profundas tensiones que ponen en riesgo los siguientes principios constitucionales: (i) el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios; (ii) la función social y ecológica de la propiedad; (iii) la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural; (iv) la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de la población campesina; (v) el cuidado del medio ambiente; y, (vi) el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado interno.

664. En consecuencia, con el fin de hallar un balance entre los principios en tensión, la Corte (i) precisó la jurisprudencia, en especial, el precedente T-488 de 2014, y (ii) formuló remedios que consideran no solo las reglas legales, sino también que distinguen, en la evolución legislativa, hitos legales y

constitucionales, y de la relación material que se crea entre una persona (y su familia) y un predio.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga, dentro del proceso T-6.087.412 y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga dentro del proceso T-6.087.413 y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por la demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. CONFIRMAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga dentro del proceso T-6.090.119 y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 13 de junio de 2017 por el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá dentro del proceso T-6.379.131. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia ordinaria proferida el 7 de febrero de 2017 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita dentro del proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado 2016-00012, promovido por Mariela Guerrero Bernal, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

La sentencia deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Quinto. CONFIRMAR las sentencias de tutela dictadas el 25 de julio de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, y el 25 de mayo de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Oralidad de Tunja dentro del proceso T-6.489.741.

Sexto. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 dentro del proceso T-6.497.900, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga y, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 21 de septiembre de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, dentro del proceso ordinario de pertenencia con radicado Nro. 2015-00060, promovido por María Sofía Duarte de Bonilla, Rosa Delia Bonilla Duarte y Carlos Alexander Daza Pérez.

La sentencia deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la Ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Séptimo. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 1° de diciembre de 2016, dentro del proceso T-6.091.370, por la Sala Única del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 22 de junio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2010-00043, promovido por Emilio Carreño Barón.

La sentencia deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Octavo. REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia dictada el 12 de enero de 2017 por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Tunja, dentro del proceso T-6.154.475 y, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 29 de marzo de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2014-00027, promovido por el señor Plinio Noel Saba Saba.

La sentencia deberá registrarse en el folio matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Noveno. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 12 de mayo de 2017 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, dentro del expediente T-6.343.152. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 21 de julio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00039, promovido por el señor Antonio José Vargas Sierra.

La sentencia deberá registrarse en el folio la matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Décimo. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 5 de junio de 2017 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja dentro del proceso T-6.390.673. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 12 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2013-00245, promovido por la señora Luz Inés Uribe Raba.

La sentencia deberá registrarse en la matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Décimo Primero. REVOCAR las sentencias de tutela dictadas el 30 de junio de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, y el 18 de agosto de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, respectivamente, dentro del proceso T-6.489.549 y, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 11 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014- 00041, promovido por el señor José Domingo Tocarruncho y la sucesión de la señora María Elena Alba de Tocarruncho, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

La sentencia deberá registrarse en la matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Décimo Segundo. REVOCAR las sentencias de tutela dictadas, el 3 de mayo de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Civil del Circuito de Ramiquirí, y el 7 de junio de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, respectivamente, dentro del proceso T-6.387.749 y, en su lugar, **NEGAR** el amparo del derecho al debido proceso de Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco. Y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice, según el caso, la propiedad sobre el bien pretendido por el accionante, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa.

Décimo Tercero. CONFIRMAR la sentencia dictada el 12 de febrero de 2018 por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca dentro del proceso T-6.688.471. No obstante, **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida dentro del proceso verbal especial de poseedor material de inmueble rural de pequeña entidad económica con radicado Nro. 2015-080, el 9 de agosto de 2017, en segunda instancia, por el Juez Civil del Circuito de Chocontá. En consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, que en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, emita una nueva sentencia en el proceso referido, teniendo en cuenta los fundamentos de esta decisión.

Décimo Cuarto. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.

Décimo Quinto. EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria, (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral y (v) el plan de formalización masiva de la propiedad rural, entre otros componentes del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, con el

propósito de dar respuesta a las distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, así como el derecho de los campesinos -en especial de las mujeres rurales y las familias pobres y desplazadas -, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Asimismo, se les **EXHORTA** a que (v) adopten las medidas necesarias para fortalecer técnica y financieramente a la Agencia Nacional de Tierras a la Superintendencia Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para garantizar la atención en las zonas PDET, en las zonas en que se implemente el Catastro Multipropósito y en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para adelantar el barrido predial integral.

Décimo Sexto. ORDENAR al Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, creado mediante Decreto Ley 2367 de 2015, en cuanto organismo encargado de formular lineamientos generales de política, así como de coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el cumplimiento de la presente sentencia y para la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Con el fin de avanzar en la participación de la sociedad civil, el Gobierno nacional deberá convocar a representantes de la sociedad civil (mujeres campesinas, organizaciones campesinas, comunidades étnicas, víctimas del conflicto, entre otras), para que sus opiniones sean escuchadas por el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural de acuerdo con los temas específicos a tratar en cumplimiento de esta decisión.

Décimo Séptimo. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para: A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciado si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria; B) a partir de dicha base de datos elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (iii) aquellos departamentos o regiones en los

cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (iv) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra; C) formular y ejecutar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones con indicación (i) de las metas de adjudicación de baldíos, de la asignación de derechos de uso y de formalización de la propiedad rural sobre predios privados, priorizando mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas con graves carencias materiales, así como las regiones del país que evidencien mayores niveles de concentración de la tierra; (ii) de las metas del Fondo de Tierras en materia de entrega gratuita tras la firma del Acuerdo de Paz; (iii) de las metas de formalización masiva; y (iv) de las metas de depuración, clasificación y digitalización del archivo histórico del INCODER y de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, así como de su posterior registro inmediato. D) Active el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras.

Décimo Octavo. ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Agencia Nacional de Tierras, que bajo la coordinación del Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural y conforme a las políticas y lineamientos que dicho organismo defina a más tardar dentro los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adopten en el ejercicio de sus respectivas competencias y dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, planes de acción para: (i) Alimentar y actualizar el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz adoptado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, señalando las metas, estrategias específicas, indicadores y fuentes de financiación; (ii) Garantizar el más amplio acceso y divulgación de información clara, precisa, completa y verificable, sobre los planes, programas y proyectos adoptados para el cumplimiento de las funciones y las políticas públicas en materia de Desarrollo Rural Integral, así como sobre la gestión y los resultados en dichas materias, mediante el uso de tecnologías de la información que faciliten el acceso público; (iii) Implementar y articular el catastro multipropósito con los demás esfuerzos que se requieran para coordinar las políticas existentes en la materia. Así mismo, deberán incluir el

cronograma de cada una de tales actividades, los criterios de priorización, la determinación de las fuentes de financiación y las entidades responsables de su ejecución; y (iv) Implementar en forma articulada el Sistema General de Información Catastral y el Sistema de Información de Tierras, precisando las variables que permitan identificar la naturaleza jurídica de los predios. Este plan contendrá el estimado total de la meta catastral, en particular, el número de hectáreas que se pretende formar o actualizar correspondiente a presuntos baldíos.

Décimo Noveno. ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro que en el término de tres (3) meses siguientes a partir de la notificación de esta sentencia, adopte un plan de acción con metas de gestión y de resultado de corto, mediano y largo plazo, para la migración de la información existente en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en el antiguo sistema o libros de registro antiguos, al actual sistema de registro, y de ello informe a los organismos de control.

Vigésimo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en el plazo de noventa (90) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, adopte las decisiones administrativas necesarias para garantizar, con base en la información que le suministre la Agencia Nacional de Tierras, que la Jurisdicción ordinaria en lo Civil pueda tramitar la etapa judicial del Procedimiento Único regulado en el Decreto Ley 902 de 2017, mientras el Gobierno Nacional y el Congreso de la República implementan el compromiso de crear la Jurisdicción Agraria. Estas actuaciones incluirán como mínimo las siguientes medidas: (i) canales de comunicación y notificación entre los jueces y la Agencia Nacional de Tierras; (ii) formación y capacitación en derecho agrario y legislación especial de baldíos, (iii) la adopción de medidas administrativas en relación con plantas de personal y creación de juzgados si resultan necesarios para el cumplimiento de la competencia en mención y funcionamiento y (iv) la actualización y accesibilidad al registro de procesos de pertenencia. Así mismo, divulgará la presente providencia entre los jueces competentes para conocer de los procesos de pertenencia.

Vigésimo Primero. ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación que, de conformidad con los artículos 343 de la Constitución y 29 de la Ley 152 de 1994 y dentro de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, diseñe y organice un sistema especial de evaluación de gestión y de resultados de la administración en relación con la política pública contenida en el punto I del Acuerdo Final, conforme al Documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación (6.1.1.). En el sistema que se adopte se señalarán los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dicho sistema tendrá en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerá los procedimientos. El DNP igualmente elaborará un instructivo que oriente, en el

marco de la autonomía territorial, la incorporación en los planes de desarrollo territoriales de los elementos que aseguren su consistencia con el Plan Marco de Implementación, con indicación de las fuentes de financiación.

Vigésimo Segundo. REMITIR copia de la presente sentencia al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República para la vigilancia y el cumplimiento de esta sentencia en el ámbito de sus competencias. Los procuradores judiciales ambientales y agrarios, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 92 de la Ley 160 de 1991, deberán consolidar una base de datos de los procesos judiciales en curso relacionados con baldíos, a los cuales han sido llamados para intervenir, y adoptar un plan especial de seguimiento. Cada seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, presentarán a la Corte Constitucional informe ejecutivo sobre el estado de avance en el cumplimiento de esta sentencia.

Vigésimo Tercero. INVITAR a las universidades y a otras organizaciones de la sociedad civil a participar en el seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia.

Vigésimo Cuarto. La Sala Plena de la Corte podrá **ASUMIR** el seguimiento de las órdenes complejas impartidas en la presente providencia, caso en el cual establecerá una Sala Especial de Seguimiento.

Vigésimo Quinto. La Secretaría General de la Corte Constitucional **NOTIFICARÁ** la presente sentencia a las partes de los procesos acumulados. Igualmente, a los señores presidentes de la República y del Congreso, y a los representantes de los organismos y entidades a los que se refieren los resolutivos decimocuarto a vigésimo primero, mediante el mecanismo de notificación personal previsto en el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
*Con aclaración de voto y
salvamento parcial de voto*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con aclaración de voto

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)
Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo I

Pruebas aportadas en cada expediente de tutela

Expediente	Pruebas allegadas en cada expediente de tutela
T-6.087.412	<ul style="list-style-type: none"> - Acta de audiencia adelantada el 14 de septiembre de 2016, en el proceso de pertenencia ante el juzgado accionado, bajo radicado No. 2015-00066-00 (f. 13 al 21 del cdno.2). - Copia del oficio 221-2015/066 de 15 de septiembre de 2016, dirigido a la ANT por parte del secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander, en el que le comunica que mediante sentencia ese despacho accedió a las pretensiones del señor José Apóstol Oliveros Miranda (f. 12 del cdno. 2). - Tres copias de la consulta del predio “Las Tapias” ante la ORIP de Málaga (f. 32 al 36 del cdno. 1). - Copia de la audiencia prevista en el art. 107 del CGP, adelantada ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Santander, respecto del predio “Las Tapias” (f. 44 al 48 del cdno. 1). - Copia escaneada del proceso promovido por el señor José Apóstol Oliveros Miranda (CD anexo en el f. 153 del cdno. 1).
T-6.087.413	<ul style="list-style-type: none"> - Copia del oficio 228-2014/079 de 22 de septiembre de 2016, dirigido a la ANT por parte del secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander, en el que le comunican que mediante sentencia ese despacho accedió a las pretensiones de la señora Julieta Blanco Castellanos (f. 12 del cdno. 2). - Acta de audiencia adelantada el 22 de septiembre de 2016, en el proceso de pertenencia ante el juzgado accionado, radicado No. 2014-00079-00 (f. 13 al 20 del cdno. 2). - Copia escaneada del proceso ordinario promovido por la señora Julieta Blanco, remitida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel (CD anexo al f. 25 del cdno. 1).
T-6.090.119	<ul style="list-style-type: none"> - Copia del oficio 264-2015/054 de 27 de septiembre de 2016 dirigido a la ANT por parte del secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander, en el que le comunican que mediante sentencia ese despacho accedió a las pretensiones del señor Gerardo Gómez Hernández (f. 12 del cdno. 2). - Acta de audiencia adelantada el 27 de septiembre de 2016, en el proceso de pertenencia ante el juzgado accionado, radicado No. 2015-00054-00 (f. 13 al 19 del cdno. 2). - Copia del expediente del proceso ordinario Nro. 2015-0054, promovido por el señor Gerardo Gómez Hernández remitida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander (CD anexo al f. 23 del cdno. 1).
T-6.379.131	<ul style="list-style-type: none"> - Copia de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita, Cundinamarca, el 7 de febrero de 2017, en el marco del proceso verbal sumario de pertenencia radicado No. 2016-0012, promovido por la señora Mariela Guerrero Bernal contra personas indeterminadas (f. 14 al 20 del cdno. 2). - Copia del oficio de 10 de febrero de 2017, mediante el cual la secretaria del Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita, Cundinamarca, le comunicó a la ORIP de Chocontá, que la señora Mariela Guerrero Bernal había adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio, el derecho de propiedad o dominio sobre el predio “El Piedrón” a efectos de que proceda a la cancelación de la inscripción de la demanda que existe en el referido folio de matrícula (f. 13 del cdno. 2). - Copia del auto Nro. 0704 de 2017, por medio del cual el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Chocontá suspende el trámite del registro a prevención de los turnos Nros. 2017-505 y 2017-506 154-22298, con fundamento en la IAC 13 del 13 de noviembre de 2014 de la SNR-INCODER e IA 01 de 17 de febrero de 2017 de la SNR (f. 12 del cdno. 2). - Copia del oficio No. 017-0172 remitido el 10 de mayo de 2017 por la Procuraduría 4 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá al director de la ANT, en el que pone en conocimiento de esa agencia la sentencia de pertenencia de fecha 7 de febrero de 2017, dictada dentro del proceso promovido por la señora Mariela Guerrero Bernal, respecto del predio denominado “El Piedrón” (f. 10 y 11 del cdno. 2).
T-6.489.741	<ul style="list-style-type: none"> - Oficio de 16 de diciembre de 2016 [sic], por medio del cual la ORIP de Tunja notificó a la ANT la Resolución Nro. 393 de 20 de diciembre de 2016, que suspendió a prevención el registro de la sentencia de 28 de noviembre de 2016 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Toca, Boyacá, en el marco del proceso de pertenencia que promovieron los señores Luis Felipe Becerra Barreto y Mario Alonso Becerra Barrero en contra de personas indeterminadas, a efectos de que informe si el predio en cuestión es baldío (f. 12 del cdno. 2). - Copia de la Resolución Nro. 393 del 20 de diciembre de 2016 por medio del cual la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Tunja, suspendió la inscripción de la adjudicación del predio “San Cayetano”, con fundamento en la IAC Nro. 13 del 13 de noviembre de 2014 y la IA Nro. 03 de 16 de mayo de 2016 (f. 13 al 15 del cdno. 2). - Copia del Acta de Audiencia Nro. 018, dictada el 28 de noviembre de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Toca, Boyacá, en el proceso declarativo de pertenencia con Radicado 20160000300, por medio de la cual se dio lectura de fallo (f. 16 y 17 del cdno. 2).
T-6.497.900	<ul style="list-style-type: none"> - Copia escaneada del proceso ordinario con radicado Nro. 2015-00060, promovido por María Sofía Duarte y otros, remitida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander (CD anexo al f. 19 del cdno. 1).
T-6.091.370	<ul style="list-style-type: none"> - Copia de la sentencia proferida el 22 de junio de 2016 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, en el marco del proceso agrario de pertenencia con radicación No. 2010-00043, promovido por el señor Emilio Carreño Barón en contra de personas indeterminadas, por medio de la cual la autoridad judicial referida declaró que el demandante en el trámite ordinario había adquirido por

	<p>prescripción extraordinaria de dominio la propiedad del bien inmueble conocido como “Palo Blanco” (f. 17 al 31 del cdno. 2).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Copia de un oficio que el 1° de septiembre de 2016 la ORIP de El Cocuy, Boyacá, expidió y dirigió a la directora del INCODER para que, si lo considera pertinente, inicie las acciones legales correspondientes, a fin de establecer la naturaleza jurídica del inmueble “Palo Blanco” prescrito por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, Boyacá (f. 14 del cdno. 2). - Copia de la Resolución No. 08 de 1° de septiembre de 2016 expedida por el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de El Cocuy, Boyacá, por medio de la cual se suspende el trámite de registro a prevención del predio “Palo Blanco”, con fundamento en la IAC 013 del 13 de noviembre de 2014 SNR-INCODER (f. 15 y 16 del cdno. 2).
T-6.154.475	<ul style="list-style-type: none"> - Copia del Acta Nro. 008 de 29 de marzo de 2016, correspondiente a la audiencia de alegatos de conclusión y fallo del proceso de pertenencia agraria por prescripción adquisitiva de dominio, en la cual consta que se declaró la pertenencia de Plinio Noel Saba Saba sobre el predio rural “Cuchayan Alto” (f. 21 y 22 del cdno. 2). - Copia del oficio Nro. 1.111 de 26 de mayo de 2016, mediante el cual el secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, Boyacá, solicitó a la ORIP de Tunja que levante la inscripción de la demanda sobre el inmueble con FMI Nro. 070-65084 (f. 18 del cdno. 2). - Copia del oficio Nro. 1.112 de 26 de mayo de 2016, mediante el cual el secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, Boyacá, comunicó a la ORIP de Tunja que dentro del proceso con Radicación No. 2014-00027-00 se ordenó la inscripción de la sentencia dictada dentro del proceso de pertenencia agraria que promovió el señor Plinio Noel Saba Saba en contra de personas indeterminadas y la correspondiente apertura del FMI (f. 20 del cdno. 2). - Copia de la notificación que el 7 de junio de 2016 la registradora principal de instrumentos públicos de Tunja realizó al INCODER a efectos de ponerlo en conocimiento de la Resolución Nro. 129 de la misma fecha, por medio del cual suspendió a prevención el trámite de registro ordenado en la sentencia de 17 de mayo de 2016, dentro del proceso de pertenencia Nro. 2014-00027-00 promovido por el señor Plinio Noel Saba Saba en contra de personas indeterminadas y que declaró que dicho ciudadano había adquirido por prescripción de dominio la propiedad del bien inmueble conocido como “El Cuchayan”. Lo anterior, con la intención de que dicha entidad informara si el predio tenía o no la calidad de baldío o realizara las aclaraciones del caso (f. 12 y 13 del cdno. 2). - Copia de la Resolución Nro. 129 de 7 de junio de 2016, expedida por la registradora principal de instrumentos públicos de Tunja “Por la cual se suspende el trámite de registro a prevención 2016-070-6-7459 y 2016-070-6-7460”, con fundamento en la IAC 013 de 13 de noviembre de 2014 SNR-INCODER (f. 14 al 16 del cdno. 2).
T-6.343.152	<ul style="list-style-type: none"> - Copia de la ratificación de la decisión que fue remitida a la ORIP de Tunja, por parte del Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá (f. 21 y 22 del cdno. 1). - Copia del certificado que expidió el INCODER, el 24 de noviembre de 2015, respecto del predio objeto de litigio ordinario (f. 36 del cdno. 1). - Copia de la sentencia proferida el 21 de julio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá en el expediente radicado Nro. 2014-00039-00 (f. 27 al 35 del cdno. 1). - Copia del oficio de 5 de agosto de 2016 por medio del cual la secretaria del Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá informa al ORIP de Tunja la decisión de declaración de pertenencia sobre el predio “San Isidro” y ordena dar apertura al FMI (f. 25 respaldo y 26 del cdno. 1). - Dos copias en medio magnético del proceso ordinario con radicado Nro. 2014-0039, remitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá (CD anexos en los f. 38 y 41 del cdno. 1).
T-6.390.673	<ul style="list-style-type: none"> - Copia del oficio que el secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá le remitió a la ORIP de Tunja para que diera cumplimiento a lo ordenado en el fallo ordinario (f. 18 reverso cdno. 1). - Copia del acta de audiencia realizada el 12 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá, en el marco del proceso agrario de pertenencia, radicado bajo el No. 2013-00245 (f. 6 al 8 del cdno. 2). - Copia escaneada del proceso ordinario con radicado Nro. 2013-00245 (en CD anexo en el f. 24 del cdno. 1).
T-6.489.549	<ul style="list-style-type: none"> - Copia del acta de audiencia realizada el 11 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá, en el marco del proceso agrario de pertenencia, radicado bajo el No. 2014-00041 (f. 20 al 24 del cdno. 2). - Oficio de 12 de diciembre de 2016, por medio del cual la ORIP notificó a la ANT la Resolución No. 375 con la misma fecha, que suspendió a prevención el registro de la sentencia de 11 de agosto de 2016 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá, dentro del proceso de pertenencia que el señor José Domingo Tocarruncho adelantó respecto de los predios “La Plazuela”, “San Antonio o El Tuno”, “El Cajón”, “El Garroche”, “El Chulo” y “La Era” a efectos de que informe si dichos predios son baldíos (f. 12 del cdno. 2). - Copia de la Resolución Nro. 375 de 12 de diciembre de 2016, expedida por el registrador principal de instrumentos públicos de Tunja, por medio de cual se suspende el trámite de registro de los inmuebles pretendidos (f. 13 al 19 del cdno. 2). - Copia escaneada del proceso de pertenencia Nro. 2014-00041, remitida el 23 de abril de 2018, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Combita, Boyacá (CD anexo en el f. 21 del cdno. 1).
T-6.387.749	<ul style="list-style-type: none"> - Poder conferido por el señor Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco a un abogado para que a su nombre y representación presente la tutela bajo examen (f. 1 y 2 del cdno. 2).
T-6.688.471	<ul style="list-style-type: none"> - Copia simple del certificado de tradición y libertad del predio con número de matrícula 176-46781 (f. 1 y 2 del cdno. 2). - CD con la audiencia que, el 9 de agosto de 2017, adelantó en segunda instancia el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá (sin enumeración).

ANEXO II

Respuestas aportadas en sede de revisión en cada expediente de tutela

Expediente	Resumen de las respuestas obtenidas
T-6.087.412	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada: Se opuso a las pretensiones. Explicó que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas por lo que -en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en el resultado de la inspección ocular y las pruebas de la posesión. Lo anterior, debido a que la ausencia de antecedentes registrales no implica, necesariamente, que el inmueble sea de naturaleza baldía de acuerdo con la Sentencia STC12184-16. • Oficina de registro de instrumentos públicos (ORIP): Indicó que la sentencia ordinaria no ha sido registrada porque el inmueble “Las Tapias” no tiene titulares de derecho real dado que el FMI se abrió con la inscripción de una “falsa tradición”. En consecuencia, al existir la posibilidad de que se trate de un bien baldío, dio aplicación a: (i) la IAC Nro. 13 de 2014, (ii) la Circular 03 del 16 de mayo de 2016 de la SNR, (iii) la Sentencia T-488 de 2014, y (iv) la Sentencia de la Sala de Casación Civil STC12184-16. • Contraloría General de la República (CGR): Manifestó que ejecuta las funciones atribuidas en los artículos 117, 119, 267 y 268 de la Carta Política, que en nada se relacionan con los hechos y peticiones formuladas en las solicitudes de tutela. Sin embargo, pidió acceder a las pretensiones de la ANT por haber actuado en concordancia con lo señalado en la Sentencia T-488 de 2014 y porque los fallos de pertenencia recayeron sobre bienes baldíos.
T-6.087.413	<ul style="list-style-type: none"> • Demandante en el proceso ordinario: Se opuso a las pretensiones de la ANT, por cuanto el predio “El Barzal” cuenta con información registral y sobre él se han venido pagando impuestos por requerimiento de la Secretaría de Hacienda del Municipio de San Miguel. Además, manifestó acogerse a lo preceptuado por la SNR en el Decreto 578 de 2018, en tanto el inmueble tiene antecedentes registrales anteriores a 1974 y su extensión no es superior a una UAF. • Autoridad judicial demandada: Se opuso a las pretensiones. Explicó que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas por lo que -en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en el resultado de la inspección ocular y las pruebas de la posesión. Lo anterior, debido a que la ausencia de antecedentes registrales no implica, necesariamente, que el inmueble sea de naturaleza baldía de acuerdo con la Sentencia STC12184-16. • SNR: Manifestó carecer de competencia para pronunciarse por ser un asunto de conocimiento directo del Registrador de Instrumentos Públicos de Málaga, por lo que solicitó la desvinculación del trámite. • ORIP: Indicó que la sentencia ordinaria no ha sido registrada porque el inmueble “El Barzal” no tiene titulares de derecho real dado que el FMI se abrió con la inscripción de una “falsa tradición”. En consecuencia, al existir la posibilidad de que se trate de un bien baldío, dio aplicación a: (i) la IAC Nro. 13 de 2014, (ii) la Circular 03 del 16 de mayo de 2016 de la SNR, (iii) la Sentencia T-488 de 2014, y (iv) la Sentencia de la Sala de Casación Civil STC 12184-16. • PGN: Explicó que es un asunto de gran complejidad porque <i>“las tesis expuestas por la Corte Constitucional, verbigracia en la sentencia T-488 de 2014, es contraria a lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia por ejemplo en la sentencia STC 1776 de 2016, y en tal sentido, considero que estando llamado a acoger el criterio de la Honorable Corte Constitucional, sin embargo mi posición jurídica comparte de mejor manera lo afirmado por la Corte Suprema de Justicia”</i>⁶¹⁵. • CGR: Manifestó que ejecuta las funciones atribuidas en los artículos 117, 119, 267 y 268 de la Carta Política, que en nada se relacionan con los hechos y peticiones formuladas en las solicitudes de tutela. Sin embargo, pidió acceder a las pretensiones de la ANT por haber actuado en concordancia con lo señalado en la Sentencia T-488 de 2014 y porque los fallos de pertenencia recayeron sobre bienes baldíos.
T-6.090.119	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada: Se opuso a las pretensiones. Explicó que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas por lo que -en ausencia de una tarifa legal- basó su decisión en el resultado de la inspección ocular y las pruebas de la posesión. Lo anterior, debido a que la ausencia de antecedentes registrales no implica, necesariamente, que el inmueble sea de naturaleza baldía de acuerdo con la Sentencia STC12184-16. • SNR: Manifestó carecer de competencia para pronunciarse por ser un asunto de conocimiento directo del Registrador de Instrumentos Públicos de Málaga, por lo que solicitó la desvinculación del trámite.

⁶¹⁵ Folio 79 del cuaderno 2.

	<ul style="list-style-type: none"> • ORIP: Indicó que la sentencia ordinaria no ha sido registrada porque el inmueble “El Uvo” no tiene titulares de derecho real dado que el FMI se abrió con la inscripción de una “falsa tradición”. En consecuencia, al existir la posibilidad de que se trate de un bien baldío, dio aplicación a: (i) la IAC Nro. 13 de 2014, (ii) la Circular 03 del 16 de mayo de 2016 de la SNR, (iii) la Sentencia T-488 de 2014, y (iv) la Sentencia de la Sala de Casación Civil STC 12184-16. • PGN: Explicó que es un asunto de gran complejidad porque <i>“las tesis expuestas por la Corte Constitucional, verbigracia en la sentencia T-488 de 2014, es contraria a lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia por ejemplo en la sentencia STC 1776 de 2016, y en tal sentido, considero que estando llamado a acoger el criterio de la Honorable Corte Constitucional, sin embargo mi posición jurídica comparte de mejor manera lo afirmado por la Corte Suprema de Justicia”</i>⁶¹⁶. • CGR: Manifestó que ejecuta las funciones atribuidas en los artículos 117, 119, 267 y 268 de la Carta Política, que en nada se relacionan con los hechos y peticiones formuladas en las solicitudes de tutela. Sin embargo, pidió acceder a las pretensiones de la ANT por haber actuado en concordancia con lo señalado en la Sentencia T-488 de 2014 y porque los fallos de pertenencia recayeron sobre bienes baldíos.
T-6.379.131	<ul style="list-style-type: none"> • Demandante en el proceso ordinario: Solicitó dejar en firme la sentencia porque el juez siguió la jurisprudencia y el marco normativo que lo llevaron a concluir que el inmueble objeto de litigio no es baldío conforme a lo señalado en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936. Lo anterior, dado que el padre de la demandante lo poseía y explotaba desde el 16 de octubre de 1991, y la reclamante desde el 3 de marzo de 2015. • Curador ad litem de las personas indeterminadas en el proceso ordinario: Consideró que el debido proceso de la ANT no fue vulnerado por cuanto se respetaron las normas aplicables: art. 375 del CGP, Ley 200 de 1936 y el precedente contenido en la sentencia STC1776-16. • Autoridad judicial demandada: Indicó que, en el proceso cuestionado, se llevó a cabo un profundo análisis sobre la naturaleza jurídica del bien, congruente con lo señalado en la sentencia STC16924-16 de la CSJ, en la que se concluyó que el hecho de no contar con titulares inscritos de derechos reales no lo convierte en baldío. Por tanto, solicitó no dar curso a la petición de la ANT y declarar la improcedencia de la acción por no encontrar prueba de la vulneración alegada. • SNR: El Superintendente delegado para Restitución, Protección y Formalización de Tierras (E), en adelante SDRFT, dio cumplimiento a lo solicitado por esta Corte: remitió copia de la Resolución Nro. 4338 del 27 de abril de 2018 por medio de la cual, previo estudio jurídico efectuado conforme al Decreto 578 del 2018, verificó la existencia de derechos reales de herencia respecto de las matrículas inmobiliarias Nros. 154-22298 y 090-19840. Indicó que el FMI cuenta con siete anotaciones de las cuales, la identificada con el Nro. 2 hace constar que se inscribe una adjudicación en sucesión (falsa tradición) de los señores Elena Gregoria Barcaldo de Guerrero y Ezequiel Guerrero a los señores Manuel Guerrero Baracaldo y Hernando Segura Guerrero, mediante sentencia proferida el 16 de octubre de 1991 por el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá y finaliza en la anotación Nro. 7 en la que se registra la sentencia de pertenencia dentro del proceso Nro. 2016-00012 de fecha 7 de febrero de 2017, por medio de la cual se le adjudica a la señora Mariela Guerrero Bernal el predio denominado “El Piedrón”⁶¹⁷. Por tanto, concluyó que, aunque en el FMI Nro. 154-22298 y en la información del antiguo sistema no se cita título de adquisición de la sucesión del señor Simón Guerrero, lo cierto es que, por las inscripciones realizadas pudo constatar la existencia de derechos reales en la tradición del predio, a los cuales se les ha venido dando el tratamiento de propiedad privada desde el año 1925⁶¹⁸. Dicho tratamiento deviene del hecho de que los actos jurídicos inscritos en el antiguo sistema se realizaron en el libro primero de registro, el cual se destinaba para inscribir los títulos que trasladaban, modificaban, gravaban o limitaban el dominio de bienes inmuebles o que variaban el derecho de administrarlos, lo que solo es posible en relación con inmuebles sobre los cuales se tiene el derecho real de propiedad conforme a lo establecido en el Título 43 del Código Civil, derogado por el Decreto 1250 de 1970. • ANT: En lo relacionado con los lineamientos que utiliza la ANT para interpretar y aplicar el artículo 48 de la Ley 160 de 1936, remitió la Circular Nro. 05 de 29 de enero de 2018 suscrita por el director de esa agencia. Además, hizo un análisis jurisprudencial respecto de los temas relacionados con bienes baldíos, destacando, entre otras, las Sentencias T-407 de 2017 y C-595 de 1995. Del primer precedente resaltó la importancia

⁶¹⁶ Folio 79 del cuaderno 2.

⁶¹⁷ Folio 23 del cuaderno 1.

⁶¹⁸ Folio 23 del cuaderno 1.

	<p>de que los jueces civiles tengan la plena certeza de que el bien a prescribir es privado pues, de lo contrario, se permitiría que sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria se favorezcan de los bienes destinados a garantizar el acceso progresivo a la tierra; y del segundo, el aval que esta Corte le dio al atributo de imprescriptibilidad que el legislador le asignó a los bienes baldíos y la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia sobre dichos bienes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORIP: Manifestó que mediante Auto Nro. 006 de 7 de abril de 2017 suspendió el trámite de registro de la sentencia ordinaria porque las anotaciones que constan dentro de dicho certificado corresponden a derechos y acciones, y no a títulos de dominio pleno, por lo que no podían prescribirse.
T-6.489.741	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada: Señaló que acogió las pretensiones de la demanda de pertenencia porque cumplieron los requisitos necesarios para declarar la prescripción: (i) se probó la posesión material, pública, pacífica, continua e ininterrumpida del predio por el tiempo exigido en la ley; (ii) se determinó la plena identidad del mismo; y (iii) se estableció que se trataba de un predio que estaba en el comercio por ser de propiedad de un particular de manera que podía ser adquirido por prescripción. Agregó que, si bien la ANT no cuenta con un inventario de bienes baldíos, en el caso bajo estudio se observó que el certificado expedido por la oficina de registro, el predio a usucapir cuenta con un antecedente registral. En consecuencia, solicitó denegar el amparo pretendido en razón a que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues el bien a usucapir cuenta con titulares de derechos reales, de lo cual se infiere que salió del patrimonio del Estado. • SNR: Hizo una exposición de la normativa que rige sus funciones, los recursos administrativos que proceden en contra del rechazo de alguna inscripción y la naturaleza jurídica de los predios baldíos para, finalmente, solicitar que se aplique el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia T-488 de 2014. • PGN: Manifestó que “(...) De la sentencia (...) no podemos colegir si [el juzgado] fue exhaustivo en descartar que el inmueble de mayor extensión, del que hace parte “San Cayetano” es baldío o no”. En efecto, si bien es cierto que la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014 reconoció la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación, ello no puede ser excusa para abandonar los bienes que requieren de especial protección. Y dado que el juzgado demandado no fue exigente ante el hecho de que el predio objeto del proceso no tenía antecedentes registrales, o tenía, pero de los llamados falsa tradición, coadyuvó la solicitud de la ANT.
T-6.497.900	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada: Se opuso a las pretensiones alegando que, dentro del proceso ordinario, le remitió un cuestionario al INCODER que no resolvió. Añadió que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 no ha sido declarado inexecutable. Sin embargo, lo inaplicó por ser contrario a lo señalado en el artículo 64 Superior en tanto que no tiene en cuenta el derecho de acceso a tierras y, en ese sentido, su aplicación agrava la situación del campesino. Adicionalmente, señaló que algunos precedentes han evidenciado que los operadores judiciales no están cumpliendo con su obligación de practicar las pruebas necesarias y suficientes para decidir, pero teniendo en cuenta que en los procesos de pertenencia no existe una tarifa legal, decretó las que consideró pertinentes y conducentes; sin embargo, ante la falta de colaboración de la ANT decidió como quedó consignado en la sentencia. • ORIP: Indicó que la sentencia se encuentra registrada. • SNR: Solicitó aplicar el precedente fijado en la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, por tratarse de un caso similar.
T-6.091.370	<ul style="list-style-type: none"> • Demandante en el proceso ordinario: Señaló que el juez ordinario se ciñó al procedimiento exigido por la ley, y que en su favor obran testimonios sobre la posesión ininterrumpida, pacífica y pública que ha ejercido sobre el predio. Añadió que en el municipio de El Cocuy no existen baldíos, por lo que la decisión fue acertada. • Demandada en el proceso ordinario: Coadyuvo las pretensiones de la ANT de dejar sin efectos la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, Boyacá⁶¹⁹. • Autoridad judicial demandada: Señaló que el INCODER desatendió la solicitud de pruebas, por lo que -en ausencia de una tarifa legal- su decisión se basó en los elementos de convicción que reposaban en el expediente. En todo caso, anotó que la acción de tutela no supera el requisito de subsidiariedad por no haberse interpuesto los recursos que procedían contra la decisión. • SNR: Hizo una exposición de la normativa que rige sus funciones, los recursos administrativos que proceden en contra del rechazo de alguna inscripción y la naturaleza jurídica de los predios baldíos para, finalmente, solicitar que se aplique el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia T-488 de 2014. Lo anterior, por cuanto

⁶¹⁹ Folio 102 del cuaderno 2.

	<p>consideró que se trataba de un caso similar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORIP: Explicó que cumplió las órdenes contenidas en la sentencia del 22 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, Boyacá, que le impuso hacer la apertura del FMI del inmueble e inscribir la referida providencia. Anexó: (i) copia de la Resolución Nro. 008 del 1 de septiembre de 2016 y sus avisos y traslados; (ii) copia del oficio que le remitió la secretaria del Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy, del fallo dictado por esa autoridad judicial y sus anexos; y (iii) copia del formulario de calificación correspondiente.
T-6.154.475	<ul style="list-style-type: none"> • Demandante en el proceso ordinario: Solicitó no acceder a las pretensiones de la ANT por cuanto: (i) no se configuró el defecto orgánico, porque el juez que resolvió el caso es el competente para decidir, toda vez que el predio era privado en tanto se acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos por la CSJ en la Sentencia STC1776-16⁶²⁰, y (ii) el concepto del INCODER no permitió determinar -con certeza- la naturaleza de los predios, dado que se limitó a señalar que no existe un inventario de bienes baldíos⁶²¹. • Autoridad judicial demandada: Profirió sentencia con base en el material probatorio recaudado, y aun cuando el INCODER fue vinculado al proceso, este no demostró la naturaleza baldía del inmueble. • SNR: Ingresó para registro el acta Nro. 08 de 29 de marzo de 2016 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, Boyacá, la cual fue devuelta sin registrar por la ORIP de Tunja, por medio de nota devolutiva de 28 de julio de 2016, por considerar que el predio no posee antecedentes registrales o títulos que evidencien el pleno dominio, por tanto, se presume que es baldío de acuerdo con la Sentencia T-488 de 2014. El 19 de agosto de 2016, la apoderada del demandante en el proceso ordinario interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación contra el acto que negó el registro, y el 28 de septiembre del mismo año, la mencionada oficina de registro resolvió no acceder a la reposición del acto y concedió el recurso de apelación ante la Subdirección de Apoyo Jurídico Registral de la SNR, el cual se encontraba en trámite para el momento de la respuesta. • ANT: Informó que: (i) el 7 de junio de 2016, conoció de la sentencia del 29 de marzo de 2016, proferida por el Juez Promiscuo Municipal de Sáchica, por medio de un oficio remitido por la ORIP de Tunja; (ii) el 31 de octubre de 2016, interpuso acción de tutela en contra de la providencia judicial; (iii) el 19 de abril de 2017 envió la totalidad del expediente de la acción de tutela a la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras de la Entidad, para que diera inicio al proceso administrativo de clarificación de la propiedad; (iv) el 28 de agosto de 2017, mediante Auto Nro. 518, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica ordenó que se adelantaran las diligencias tendientes a establecer la procedencia o no de iniciar las actuaciones administrativas contempladas en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Por último, señaló que, hasta el momento, no ha informado sobre la naturaleza jurídica del predio objeto de litigio a la ORIP⁶²².
T-6.343.152	<ul style="list-style-type: none"> • Demandante en el proceso ordinario: Se opuso a las pretensiones de la ANT por considerar que el juzgado accionado actuó conforme a derecho, analizó la naturaleza de los predios y el término de prescripción; realizó una debida valoración probatoria; y aplicó el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 siguiendo precedentes de la CSJ. Sostuvo que la ANT tuvo conocimiento del proceso a pesar de lo cual no realizó intervención útil ni de fondo. • ANT: Allegó copia del oficio que recibió de la registradora principal de instrumentos públicos de Tunja al que adjuntó copia de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá, Boyacá⁶²³. • Procuraduría II Judicial Ambiental y Agraria de Boyacá: Solicitó acceder a las pretensiones de la ANT teniendo en cuenta que los bienes baldíos solo pueden ser adjudicados por dicha entidad, que sobre ellos no opera el fenómeno de la prescripción, y que la inexistencia de un inventario fidedigno de baldíos no puede conllevar a que los Jueces de la República, en el marco de procesos de pertenencia, profieran decisiones contrarias al artículo 63 constitucional.
T-6.390.673	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada: Manifestó que, si bien admitió la demanda ordinaria mediante auto de 21 de agosto de 2013, lo cierto es que luego perdió competencia por lo que fue el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá el que profirió la sentencia cuestionada en sede de tutela. El Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá explicó que

⁶²⁰ Folio 31 del cuaderno 2.

⁶²¹ Folio 31 del cuaderno 2.

⁶²² Folio 258 y 259 del cuaderno 1.

⁶²³ Folios 25 al 35 del cuaderno 1.

	<p>accedió a las pretensiones de la demandante en el proceso ordinario siguiendo el precedente fijado por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Tunja⁶²⁴ que, con presupuestos fácticos idénticos, había concedido lo solicitado. Sin embargo, expuso que dicho obrar lo realizó contrario a su voluntad pues se vio obligado a proferir una sentencia estimatoria de las pretensiones a pesar de tratarse de un predio que se presumía baldío por carecer de titulares de derechos reales. Lo anterior, por cuanto a través de órdenes de tutela le impusieron regirse por la sentencia STC1776-16 proferida por la Sala de Casación Civil y, de contera, lo obligaron a desatender la Sentencia T-488 de 2014. Ello, a pesar de que la misma Sala de Casación Civil varió su planteamiento en la sentencia STC12184-16 y se alineó con la Corte Constitucional respecto a la forma correcta de interpretar la presunción de la Ley 200 de 1936⁶²⁵.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ANT: Aportó la copia de la sentencia que profirió el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá el 12 de agosto de 2016, y la copia del oficio que le remitió el registrador de la ORIP de Tunja poniéndole en conocimiento la precedida providencia⁶²⁶.
T-6.489.549	<ul style="list-style-type: none"> • Demandante en el proceso ordinario: Expuso que las pretensiones de la ANT no deben prosperar porque se le ofició adecuadamente durante el debate probatorio y no allegó respuesta. No obstante, indicó que en el caso concreto se presentaron certificaciones expedidas por el INCODER en las que señaló que no se encontró radicación ni registro de titulación como predios baldíos respecto de los terrenos en litigio. • Autoridad judicial demandada: Manifestó que perdió competencia por decisión de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Tunja, y el asunto fue asignado al Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, Boyacá. El Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá explicó que accedió a las pretensiones de la demandante en el proceso ordinario siguiendo el precedente fijado por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Tunja⁶²⁷ que, con presupuestos fácticos idénticos, había concedido lo solicitado. Sin embargo, expuso que dicho obrar lo realizó contrario a su voluntad pues se vio obligado a proferir una sentencia estimatoria de las pretensiones a pesar de tratarse de un predio que se presumía baldío por carecer de titulares de derechos reales. Lo anterior, por cuanto a través de órdenes de tutela le impusieron regirse por la sentencia STC1776-16 proferida por la Sala de Casación Civil y, de contera, lo obligaron a desatender la Sentencia T-488 de 2014. Ello, a pesar de que la misma Sala de Casación Civil varió su planteamiento en la sentencia STC12184-16 y se alineó con la Corte Constitucional respecto a la forma correcta de interpretar la presunción de la Ley 200 de 1936. • SNR: Hizo una exposición de la normativa que rige sus funciones, los recursos administrativos que proceden en contra del rechazo de alguna inscripción y la naturaleza jurídica de los predios baldíos para, finalmente, solicitar que se aplique el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia T-488 de 2014. • Procurador 2 Judicial II Ambiental y Agrario de Boyacá: Luego de hacer un recuento jurisprudencial en el que incluyó las sentencias T-488 de 2014, T-548 y T-549 ambas de 2016, y STC11024-16 de la Corte Suprema de Justicia, indicó que la calidad de baldío de un predio debe ser definida por el operador judicial con base en el acervo probatorio. Por lo anterior solicitó que, en caso de que el juzgado accionado no haya sido suficientemente exigente y riguroso dentro del proceso, se tutelen los derechos de la ANT. Y, si luego del proceso de clarificación el predio resulta ser baldío, el demandante deberá tenerse como primer oponible para la titulación del bien dentro del proceso de adjudicación.
T-6.387.749	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada: Señaló que, dentro del proceso ordinario que promovió el señor Castelblanco, tuvo en cuenta la prueba oficiosa en la que se demostró que no existe título originario expedido por el Estado ni cadena traslativa de dominio sobre el predio en usucapión, lo que impide calificarlo como privado. Además, en el certificado de libertad y tradición del inmueble expedido por la ORIP, solo se han registrado negocios jurídicos, pero no tradición de dominio. En ese sentido, solicitó no acceder a las pretensiones por cuanto no se vulneró el debido proceso, además de que el actor mezcló el defecto fáctico con el sustancial y no desarrolló en forma alguna la motivación de la solicitud de amparo.

⁶²⁴ Sin indicar concretamente alguna providencia.

⁶²⁵ En la Sentencia STC-12184 de 2016, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que los actos de explotación económica no permiten entender que los inmuebles así poseídos se convierten en privados como consecuencia de la aplicación de la presunción establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, pero únicamente a partir del 5 de agosto de 1994, fecha en que empezó a regir la Ley 160 del mismo año, que según dicho pronunciamiento, invirtió la carga de la prueba, trasladándola del Estado al particular, pero no modificó la interpretación del artículo 1 de la Ley 200 de 1936, como sostuvo el Juez Promiscuo Municipal de Oicatá, sino que la limitó temporalmente hasta la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994. La sentencia STC-10798 de 5 de agosto de 2016 de la Corte Suprema de Justicia desechó la tesis sostenida en la Sentencia STC-1776 de 2016.

⁶²⁶ Folios 18 al 21 del cuaderno 1.

⁶²⁷ Sin indicar concretamente alguna providencia.

	<ul style="list-style-type: none"> • SNR: Destacó la información registrada en el FMI del predio “<i>El Aljibe</i>”, así como también de lo inscrito en los libros del antiguo sistema, concretamente, del Tomo 1, Partida 495 del 12 de junio de 1940, del que resaltó lo siguiente: “<i>Por la cual Moisés Galindo Quevedo, casado, mayor y vecino de Jenesano, vende a Ignacio Nicodemus Arias, casado, mayor y de la misma vecindad, un terreno ubicado en la vereda de Cardonal, jurisdicción de Jenesano, llamado “El Aljibe” que adquirió por herencia de sus padres Pedro Galindo y Soledad Quevedo (no citan títulos) alinderado así: (...)</i>”⁶²⁸. • ANT: Señaló que mediante memorando interno Nro. 20173100020553 de 26 de abril de 2017, se reconoció que el predio “<i>El Aljibe</i>”, ubicado en el municipio de Jenesano, ostenta clasificación de tipo rural, por lo que al encontrar prueba de que se registró la venta de derechos herenciales de Galindo Quevedo Moisés a Arias Ignacio Nicodemus, se está en presencia de una falsa tradición que conlleva a que ni esta, ni las posteriores, hayan efectivamente transferido el dominio de derecho real sobre mencionado inmueble. En consecuencia, se opuso a la prosperidad de las pretensiones. • PGN: Citó la IAC Nro. 13 de 2014 emitida por la SNR y el INCODER, modificada el 17 de febrero de 2017, y las sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-407 de 2017 de la Corte Constitucional, para concluir que en el presente caso no era jurídicamente viable la declaratoria de pertenencia sobre el inmueble por presumirse baldío al iniciar su tradición con falsa tradición. Adicionalmente, referido a los requisitos para intentar la acción de tutela, manifestó que no se probó que la negativa del juez de declarar la pertenencia le hubiera causado un perjuicio irremediable en tanto podía continuar ejerciendo los actos posesorios sobre el inmueble o acudir a la ANT para adelantar los trámites pertinentes a pesar del fallo que le fue adverso. En ese orden, solicitó al Juez denegar las pretensiones de la accionante.
T-6.688.471	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad judicial demandada en sede de tutela en primera instancia: Solicitó declarar la improcedencia de la acción porque, en su opinión, no se cumplen los requisitos de procedibilidad, y en subsidio, negar las pretensiones. Al efecto, manifestó que en ese juzgado se adelantó el proceso de pertenencia promovido por Flor Marina Melo Gómez contra personas indeterminadas, y ante la imposibilidad de comprobar la suma de posesiones alegada, se negaron las pretensiones en aplicación de Ley 1561 de 2012, luego de que se descartara la naturaleza pública del predio con fundamento en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 con base en los cuales se consideran de propiedad privada los fundos poseídos por los particulares que se encuentren en explotación económica del suelo por hechos positivos propios de dueño⁶²⁹. • Autoridad judicial demandada en sede de tutela en segunda instancia: Expuso que, al resolver el recurso de apelación presentado por la señora Flor Marina Melo, sostuvo que no es de recibo el argumento de la accionante en cuanto al cumplimiento del requisito de tiempo por suma de posesiones, pues se observa que el predio “<i>El Montecito</i>” es baldío de la Nación, y en ese orden sobre él no opera la figura de la posesión, sino solo la mera ocupación, de tal suerte que en lugar de pretender ganarlo por prescripción, debía solicitar su adjudicación a la ANT⁶³⁰. No obstante, lo anterior, indicó que se tuvieron en cuenta las Sentencias STC1675-17 y STC10407-17 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia referidas a inmuebles sobre los cuales se pretende la declaración de pertenencia y carecen de antecedentes registrales. • SNR: Mediante comunicación de 6 de junio de 2018, indicó que aun cuando el FMI inmobiliaria del inmueble “<i>El Montecito</i>” es del 17 de abril de 1991, lo cierto es que sus antecedentes registrales se remontan al año 1951 con la inscripción en el antiguo sistema de la escritura pública Nro. 1493 del 15 de mayo de 1950 otorgada en la Notaría 7 de Bogotá, registrada el 24 de enero de 1951 en el libro 1, tomo 1, página 156 Nro. 71, en el que consta que el señor Raimundo Suárez adquirió por compra a Claudio Gómez Guzmán los derechos y las acciones en la sucesión de Patricio Gómez. Agregó que el predio cuenta con 10 anotaciones en las que refleja que no proviene de uno de mayor extensión, ni tiene folios segregados. Anexó copia del libro que registró la compraventa de 1951. • ANT: Manifestó haber realizado el estudio jurídico del inmueble para determinar su naturaleza y encontró que se trata de un predio: “<i>activo actualmente, consta de 10 anotaciones, fue aperturado el 17 de abril de 1991, su estado es activo, sin matrícula matriz y con complementación, corresponde a un predio rural ubicado en la vereda Hato Grande, en el municipio de Suesca, departamento de Cundinamarca. Que, al hacer las observaciones del registro de propiedad al folio en mención, se evidencia un derecho real de dominio que permite acreditar la propiedad privada; toda vez que, en la</i>

⁶²⁸ Folio 20 de cuaderno 1.

⁶²⁹ CD de la audiencia de fallo de primera instancia, minuto 25:26 hacia adelante.

⁶³⁰ CD de la audiencia de fallo de segunda instancia, minuto 26:42 hacia adelante.

complementación del mismo se encuentra consignado que José Patricio Gómez adquirió por compra a Roberto A Obando, acto de 1929, de la Notaría de Chocontá, registrada el 13 de mayo de 1929, en el libro 1, tomo 1, página 236, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sesquile [sic]. Por lo anterior se determina que el fundo tiene la condición de RURAL PROPIEDAD PRIVADA, o que acredita de acuerdo a las complementaciones tradición, dando cumplimiento con lo señalado en el numeral segundo del artículo 48 de la Ley 160 que estipula como prueba lo siguiente: Títulos otorgados con anterioridad a la presente Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria⁶³¹.

- **Procuraduría 22 Judicial II Ambiental y Agraria:** Manifestó que, del material probatorio, se logró constatar que la actora inició su historia traditicia con títulos precarios que reflejan actos de falsa tradición, “materializados en el hecho de haberse traspasado derechos y acciones que tenían los enajenantes en los correspondientes procesos sucesorales por causa de muerte”⁶³². Así las cosas, el bien pretendido tiene, presuntamente, naturaleza baldía dada la inexistencia de antecedentes registrales de titulares del derecho de dominio, por lo que no era susceptible de ser adquirido por prescripción. En consecuencia, consideró acertada la actuación del juez de segunda instancia y estimó que no constituyó un obrar arbitrario ni incurrió en una actuación subjetiva que haya vulnerado el derecho al debido proceso.

⁶³¹ Folio 61 del cuaderno 2.

⁶³² Folio 80 del cuaderno 2 del expediente de tutela.

ANEXO III

Intervenciones realizadas durante la Audiencia Pública celebrada el 7 de febrero de 2019

1. MADR

Centró su intervención en cuatro temas: (i) los efectos de la Sentencia T-488 de 2014; (ii) el cálculo del tiempo que se tardaría la entidad en tener certeza sobre la naturaleza jurídica de un predio; y (iii) el barrido predial.

1. Sobre los efectos de la Sentencia T-488 de 2014, indicó que dicha providencia produjo un crecimiento exponencial de (i) las consultas relacionadas con la naturaleza privada o baldía de los predios rurales; y, (ii) la clarificación de la propiedad.

Explicó, por un lado, que las consultas están relacionadas con la definición de la naturaleza jurídica de los predios rurales que incrementó debido a las dudas generadas sobre la validez de las calificaciones consignadas en los folios de matrícula inmobiliaria, así:

AÑO	2016	2017	2018
SOLICITUDES	983	25.496	23.762 ⁶³³

Y por el otro, que las solicitudes de clarificación de la propiedad también aumentaron y mostró cifras que hizo depender del origen de los casos, así:

- 525 procesos que recibió la ANT del INCODER, por concepto de rezago;
- 22.177 casos que se encuentra gestionando bajo la vigencia del Decreto Ley 902 de 2018, de los cuales 2.619 son casos nuevos y 19.958 provienen de la base de datos de posibles predios baldíos, remitido por la SNR⁶³⁴ a la ANT;
- 9.465 procesos que requerirán de una intervención en terreno y que serán abordados en la oportunidad del barrido predial;
- 5.782 casos identificados en los que habría lugar a clarificar la propiedad de la tierra.
- En todo caso, sostuvo de las 37.949, alrededor del 70% de los predios son inferiores a una (1) UAF.

Considera que el incremento en las cifras de solicitudes y consultas se debe a la equivocada interpretación que la Corte, en sentencia T-488 de 2011, dio a las presunciones de la Ley 200 de 1936 que generaron un manto de duda sobre

⁶³³ Señaló el MADR que el número de solicitudes creció de manera exponencial, teniendo que durante los años 2017 y 2018 la cifra se ha mantenido consistente en alrededor de 23.000 solicitudes por año.

⁶³⁴ Aclaró el documento del ministerio que en virtud de la orden dada por la Corte Constitucional en la Sentencia T- 488 de 2014, la SNR elaboró una base de datos que fue depurada por la Unidad de Planeación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (en adelante UPRA), nuevamente clasificada por la ANT, en la que se relacionan los casos con apertura de FMI derivado de un proceso de pertenencia.

toda decisión judicial apoyada en ella, a pesar de lo cual todavía hay autoridades judiciales que no acuden a la ANT para clarificar la naturaleza del predio y que deciden procesos de pertenencia desconociendo el contenido de la mencionada providencia.

Al efecto considera que la identificación de la naturaleza jurídica de los bienes baldíos se realiza teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, complementado con el artículo 669 del Código Civil el cual señala: *“El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”*.

2. Con apoyo en un estudio contratado por la UPRA para calcular el costo y tiempo que se tomaría en: (i) obtener la certeza sobre la naturaleza jurídica del predio; (ii) el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados; y, (iii) la adjudicación de los baldíos recuperados presentó 3 fórmulas⁶³⁵:

- a) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que no reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión inferior o superior a las extensiones consideradas de la UAF, es necesario: (i) clarificar la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); (ii) adelantar un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados (tiempo estimado 5 años); y, (iii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos a favor de un tercero (tiempo estimado 1 año) para un total de tiempo estimado de 10.7 años.
- b) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión superior a la UAF, es necesario: (i) clarificar la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); (ii) adelantar un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el área ocupada en exceso (tiempo estimado 5 años); y, (iii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos del área ocupada por el sujeto de acceso a tierras que no supere la UAF (tiempo estimado 1 año), para un total de tiempo estimado de 10.7 años.
- c) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión igual o inferior a la UAF, es necesario: (i) clarificar la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); y, (ii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos a favor del particular (tiempo estimado 1 año) para un total de tiempo estimado 5.7 años.

Estimó el costo de los 37.949 procesos en un valor de 779.559 millones que detalló así:

⁶³⁵ Tiempo estimado antes del decreto Ley 902 de 2017, con corte a 2014.

Efectos de la Sentencia T-488 de 2014

3. Dificultades y complejidades administrativas y presupuestales

Estimación de costos 37.949 procesos existentes

	Valores estimados antes del Decreto 902	Porcentajes supuestos	Valores totales
Clarificación + Recuperación Área que excede UAF + Adjudicación	$18.679.375 + 14.100.000 + 1.012.000 =$ \$33.791.375	10%: 3.795	\$128.238 millones
Clarificación + Recuperación + Adjudicación	$18.679.375 + 14.100.000 + 1.012.000 =$ \$33.791.375	20%: 7.580	\$128.238 millones
Clarificación + Adjudicación	$18.679.375 + 1.012.000 =$ \$19.691.375	70%: 26.564	\$523.082 millones
			779.559 millones

Contrastado el costo de estos procesos con el presupuesto anual de inversión de la ANT, concluyó:

- El presupuesto anual de inversión de la ANT para 2019 disponible es de \$240,424 millones
- El presupuesto de la Dirección de Gestión Jurídica de la ANT para 2019 es de \$23,000 millones
- El presupuesto para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T-488 de 2011 para 2019 es de \$14.600 millones que corresponde al 63% del presupuesto de Dirección de Gestión Jurídica de la ANT.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento del país de los 2 últimos años y que los procesos seguirán incrementando en razón de 3.850 cada año, la administración Duque finalizaría con 49.499 trámites con un costo de 924.610 millones.

En aplicación de esta fórmula, y de acuerdo con el Plan de Acción para Clarificación de la Subdirección de Procesos Agrarios de la Dirección de Gestión Jurídica, concluyó que los procesos en curso tardarán alrededor de cuarenta (40) años.

Consideró que, para atender los 37.949 casos que tiene represados, es más eficiente y permite lograr el mismo objetivo, “*si en vez de usar un proceso de clarificación como hoy en día lo ordena la sentencia (refiriéndose a la Sentencia T-488 de 2011) pudiera usar un proceso de formalización*”. En efecto, frente a los tres escenarios del punto anterior explicó:

- a) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que no reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras, en una extensión inferior o superior a la UAF será necesario, en todo caso, realizar: (i) un proceso de clarificación de la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio; (ii) adelantar un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados; y, (iii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos a favor de un tercero. En este escenario están el 20% de los casos (7590) del universo total de 37.949 y se podría hacer en 10.7 años a un costo de \$256.477 millones de pesos.
- b) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras, en una extensión superior a las extensiones consideradas de la UAF, podría formalizarse la propiedad siempre que el particular devuelva a la ANT el área excedente. En este caso, no sería necesario adelantar clarificación ni recuperación del área ocupada en exceso para la posterior adjudicación⁶³⁶. En este escenario están el 10% de los casos (3.795) del universo total de 37.949, tendría un valor promedio de \$2'500.000 por proceso y se podría hacer en un año con un presupuesto de \$9.487 millones.
- c) Cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras, en una extensión igual o inferior a las extensiones consideradas de la UAF, sólo sería necesario adelantar un procedimiento de formalización. En este escenario está el 70% de los casos (26.564) del universo total de 37.949 y se podría realizar en un año con un presupuesto de \$66,410 millones.

De acuerdo con lo anterior, si en lugar de privilegiar los procesos de clarificación, se acude a los de formalización, en el entendido de que se cumplen los requisitos para ello, se podrían atender los 37.949 casos con un presupuesto de \$332.574 millones.

Propuso, en consecuencia, (i) abstenerse de adelantar procesos de clarificación sobre los predios objeto de las sentencias dictadas con anterioridad a la Ley 160 de 1994, bajo el amparo de la tesis de la Corte Suprema de Justicia. Esta propuesta está incluida en el Proyecto de Ley No.003 de 2018 que cursa en el Congreso; (ii) facultar a los jueces para impartir órdenes para la titulación de los baldíos en los procesos de prescripción adquisitiva a favor de los campesinos que cumplan los requisitos de acceso a tierras; y (iii) establecer una ruta especial de formalización que obvie el proceso de clarificación frente a sentencias que hayan declarado la prescripción adquisitiva sobre predios baldíos menores o iguales a la UAF, cuyos actuales propietarios sean sujetos de acceso a tierras, condicionada a la entrega de área en exceso, de ser el caso.

⁶³⁶ Aunque el informe señala que en este caso, “no sería necesario adelantar clarificación, recuperación del área ocupada en exceso para la posterior adjudicación”, atendiendo la construcción del documento y las ideas que viene desarrollando, la propuesta tendría más coherencia si se entiende que la recuperación del área ocupada en exceso si estaría contemplada.

En los casos en los que después de la clarificación concluya que no debe proceder a la formalización, el predio ingresa al fondo de tierras, ya identificado con referencia catastral e identificación jurídica, a través de dos rutas posibles: (i) la apertura de FMI de predio baldío a nombre de la Nación, exige que el predio carezca de un FMI anterior y que no se presente oposición dentro del procedimiento señalado; en caso se oposición se adelanta el procedimiento de clarificación de la propiedad, hoy procedimiento único bajo el Decreto 902 de 2017; y (ii) proceso de clarificación de la propiedad, hoy procedimiento único del Decreto 902 de 2017; (iii) en lo relacionado con la obligación de realizar el barrido predial, informó que está actualmente en una fase de validación de los pilotos que fueron iniciados en municipios focalizados de acuerdo con el proyecto piloto de catastro multipropósito que cuentan con formulación y aprobación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (en adelante POSPR).

Explicó que, en un espacio liderado por la Presidencia de la República, en el que participan las entidades del orden nacional con injerencia en el catastro multipropósito, decidieron suspender la implementación de las metodologías definidas para el barrido predial con fines de ordenamiento social de la propiedad rural, hasta tanto no se efectúe un análisis de tales metodologías, como de las lecciones aprendidas de los diferentes proyectos piloto que hasta el momento se han desarrollado, para mejorarlas, ajustarlas y luego aplicarlas a los nuevos casos. Una vez sea definida la metodología a aplicar para estos municipios, se retomaría el trámite de los procesos licitatorios para la escogencia de los operadores y en consecuencia se dará inicio a las labores de barrido predial.

3. Finalmente indicó que, cumplir con el trámite de los procesos a su cargo tiene relación directa con otros retos y dificultades como que la Corte ordenó levantar el inventario de baldíos, pero para ello es indispensable un catastro actualizado y la implementación de metodologías de intervención masiva, que apenas a través del Plan de Desarrollo se busca crear y poner en marcha. Informó igualmente que falta mucho por migrar del sistema antiguo de registro (libro, tomo, folio) situación que afecta los procesos de clarificación porque dificulta el acceso a la información de los predios. Tampoco está completa la interrelación catastro/registro y tiene errores, lo que plantea muchísimas dificultades a la tarea de identificar jurídicamente los bienes. Advierte, que todavía los sistemas de información de catastro y registro, y los demás asociados a los bienes inmuebles y sus características principales no son interoperables. Asociado a todo lo anterior, es muy frecuente que en la práctica se encuentren diferencias en las extensiones de los predios reportadas y la realidad física de los predios, y que las descripciones de linderos arcifinios en escrituras públicas dificulten al máximo la espacialización de éstos.

2. DNP

Se pronunció sobre las metas en el Plan Nacional de Desarrollo: (i) formalización de títulos; (ii) barrido predial; (iii) fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable; y, (iv) desarrollo de instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional.

Sobre las metas relacionadas con la clarificación, formalización y titulación de predios definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, sostuvo que el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra y, de estos hogares, el 59% presenta informalidad en la propiedad y más del 90% de los hogares rurales están privados del trabajo formal.

Con base en esas cifras, explicó el objetivo general y los objetivos orientadores contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), en la línea "*campo con progreso*", así:

Componente estratégico	Indicador	Línea Base	Meta para el cuatrienio
2.5.1. Tenencia de la tierra y ordenamiento productivo	Títulos formalizados sobre predios privados*	1.056	24.350
2.5.1. Tenencia de la tierra y ordenamiento productivo	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras**	17.835	24.160

* *comprende: títulos formalizados a través de predios privados*

** *comprende: títulos formalizados a través de titulación de baldíos a persona natural*

Títulos formalizados a través de titulación de baldíos a entidades de derecho público

Títulos formalizados a través de Fondo Nacional Agrario

Títulos formalizados a través de compra directa y adjudicaciones especiales

Títulos formalizados a través de titulación de subsidios

Sobre el barrido predial dijo que, es un proceso de la gestión catastral y presentó los principales puntos incluidos en las bases del PND 2018-2022, capítulo XVI, "*Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones*". En su diagnóstico se refirió a la deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial, que este reto está relacionado con la desactualización de los Planes de Ordenamiento Territorial en el nivel municipal (en adelante POT), y sus persistentes deficiencias en información e incorporación de estudios básicos de riesgo de desastres, así como el poco avance en implementación de instrumentos de gestión y financiación del suelo. Lo anterior se debe -en gran medida- a la desactualización en la información esencial para la planificación territorial como la cartográfica y de catastro, que no interoperan con el registro de la propiedad ni con los demás sistemas de información territorial. En

consecuencia, se generan riesgos de inestabilidad jurídica, sobrecostos y dificultades en la implementación de políticas públicas, y limita la autonomía y capacidad de gestión de los territorios. Agregó que, este rezago en la actualización catastral se ha profundizado, entre otros factores, por la falta de recursos para su financiación.

Para atender estas dificultades, se refirió al objetivo 2, sobre la armonización de la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial, que incluye la implementación de una estrategia integral y diferenciada para la actualización de los planes de ordenamiento territorial, cartografía y catastro municipal. Al efecto, y con el liderazgo del IGAC, se ejecutará el Plan Nacional de Cartografía y se avanzará en la actualización de la información catastral con enfoque multipropósito en los municipios priorizados y agrupados por regiones funcionales.

Para esta estrategia planteó las siguientes metas:

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta Cuatrienio
Estadísticas	Por definir	Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	20%	60%
Estadísticas	Por definir	Porcentaje del área geográfica con cartografía básica a las escalas y con la temporalidad adecuadas	1,90%	60%
Estadísticas	Por definir	Gestores catastrales habilitados	6	20
Estadísticas	Por definir	Porcentaje del área geográfica con caracterización geográfica	12,50%	60%

Ahora, con el fin de lograr gobiernos territoriales capaces y efectivos a través del fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable⁶³⁷ el PND 2018-2022, se refiere al fortalecimiento de la descentralización tanto en el frente fiscal como en la gestión pública teniendo como foco a las entidades territoriales como unidad de análisis espacial más pequeña para la implementación de políticas públicas. Dice el documento base del PND que, para lograr este propósito, es necesario que las responsabilidades de gasto se acompañen de una descentralización de ingresos que permita la financiación sostenible, no solo mediante asignación de transferencias desde el nivel central, sino a través del fortalecimiento de

⁶³⁷ Esta Corporación consultó el documento bases del PND, en lo relacionado con el fortalecimiento de los gobiernos territoriales, y antes de seguir con la intervención del DNP, para mejor comprensión, incorporó en este primer párrafo el contenido de este documento sobre este tema, para entonces si seguir con la intervención del DNP.

capacidades locales para generar recursos propios y ejecutarlos eficientemente.

Para lo anterior, se propone fomentar las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de los ingresos y autonomía territorial, con el fin de desarrollar las capacidades locales para fortalecer los ingresos, masificar instrumentos de captura de valor, y promover mecanismos alternativos de financiación, de manera que “[E]l IGAC, la SNR y la ANT, en coordinación con el DNP promoverán estrategias para avanzar en los procesos de formación y actualización de la información catastral de país, insumo fundamental para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, mediante el recaudo del impuesto predial unificado y la aplicación de otros instrumentos de captura de valor del suelo”.

Al efecto, se refirió a los instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional, para lo cual presentó un diagnóstico en el que evidenció la dificultad en el acceso oportuno a información estandarizada y de calidad de diferentes fuentes (catastro, registro, ambiente, agropecuario, minería, entre otros) como uno de los principales retos que enfrenta el ordenamiento territorial y la administración de tierras.

Para superarlo, propone entre sus objetivos, promover la implementación de la infraestructura de Datos Espaciales y, con el propósito de lograr una visión integral del territorio, a partir de la estandarización, integración e interoperabilidad de los datos y la articulación de los diferentes niveles territoriales sectoriales (catastro, registro, ordenamiento del territorio, ambiente, agropecuario, entre otros) resulta estratégico promover la implementación de la Infraestructura de datos espaciales para la administración de tierras, así como de otras infraestructuras de carácter temático, basada en la información integrada de catastro y registro, así como el acceso en línea y uso de los datos por parte de las instituciones, las entidades territoriales y los ciudadanos.

También se refirió a la implementación del repositorio central de datos maestros de catastro y registro, como base fundamental de la infraestructura de Datos Espaciales, como un instrumento para la gestión del catastro que soporta en un único punto la información física y jurídica de los predios, lo cual permitiría trascender toda la problemática que existe entre la interrelación de catastro y registro y se lograría suministrar a nivel de predio la información fundamental para los POSPR y de la administración municipal en materia de estratificación, servicios públicos y ordenamiento territorial.

3. Doctor Juan Camilo Restrepo

Concentró su intervención en tres temas: (i) reforma rural integral (RRI); (ii) jurisdicción agraria; y (iii) inventario de baldíos.

1. Expuso que aun cuando la RRI representa el 80% de los compromisos acordados en el proceso de paz, con corte a agosto de 2018 de las 29 medidas y disposiciones que debían adoptarse, el 52% no había iniciado, el 38% había alcanzado un nivel mínimo de implementación, el 7% estaba en un nivel intermedio y apenas un 3% se había implementado. Lo anterior, sumado a lo dicho en el informe “*Paz con legalidad*” publicado por la oficina del Alto Comisionado para Asuntos de Posconflicto, no presenta un escenario propicio para garantizar los asuntos acordados pues se opone a la consolidación de la jurisdicción agraria además de que propone convocar una comisión que ilustre la política de tierras a largo plazo desconociendo que la misma ya está definida en el Acuerdo Final. Resaltó que el campo solo podrá transitar a una paz estable y duradera y a una economía lícita, cuando logre una paz política y, ante todo, consolide una paz social, siendo la transformación integral y el desarrollo rural precursoras de ésta. En todo caso, el Decreto Ley 902 de 2017 tiene el propósito de abrir el mercado de tierras, hecho que se constituye en una finalidad incontestable. Sin embargo, el balance general nos muestra que no ha existido una relación adecuada entre política agraria y economía, a pesar del intento de la Ley 160 de 1994 de conciliar las formas de producción campesina y capitalista.

2. Señaló que los jueces, por cuenta de las ambigüedades que hay en materia legal y de los vacíos en la interpretación de las normas, están vaciando el fondo de tierras mediante procesos de pertenencia. A lo anterior se suma su desconocimiento sobre conceptos propios del derecho agrario y la escasez de herramientas que permitan cualificar las decisiones, tales como el inventario de baldíos. Advirtió que, en la ley agraria al contrario de la ley civil, prevalece el sujeto sobre el objeto, favoreciendo los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana. Lo anterior, en ningún caso descalifica el trabajo de los jueces civiles que deben velar por procurar la seguridad jurídica de los bienes en conflicto.

3. Consideró altamente preocupante que, a pesar del diagnóstico que hiciera la Corte en la Sentencia T-488 de 2014, cinco años después, el país se mantenga en incertidumbre frente al reto que plantea avanzar en materia de clarificación de tierras e inventario de baldíos, información indispensable para fijar una política de mayor eficacia social, por lo que concluyó que la institucionalidad se está convirtiendo en un freno a estas transformaciones. Sin un inventario de baldíos cualquier esfuerzo resultará infructuoso. Por tanto, consideró que se hace necesario dotar de más capacidad a la ANT, al MADR y a los jueces, para que puedan actuar de manera coordinada y en conjunto tanto las autoridades administrativas como las judiciales. Finalmente, concluyó que los jueces necesitan herramientas para identificar cuándo están frente a baldíos de la Nación, y recursos financieros suficientes para lograr su cometido.

4. Doctora María Julia Figueredo, Magistrada Tribunal de Boyacá

Concentró su intervención en cuatro temas: (i) vigencia de la Ley 200 de 1936; (ii) consecuencias de la sentencia T-488 de 2011; (iii) alcance de la jurisdicción civil; y (iv) vulneración del acceso a la justicia.

1. Afirmó que los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 se encuentran vigentes, dado que el artículo 111 de la Ley 160 de 1994 no los derogó, además de que la Ley 4 de 1973 los perpetúa. En ese orden de ideas, considera que la tierra es para el que la trabaja, pues en eso consiste la verdadera función social de la propiedad privada. Explicó que la Ley 200 de 1936 pretendía promover y facilitar el acceso a la tierra del campesino trabajador, razón por la cual se diseñaron herramientas para clarificar y formalizar la propiedad y se crearon los jueces de tierras conocedores del conflicto social agrario y la condición del campesino. Adicionalmente manifestó que, ninguna de las reformas agrarias realizadas (Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley 160 de 1994 y Decreto 902 de 2017), han modificado el Código Civil y, en ese sentido, las presunciones de la carga probatoria en favor del campesino están vigentes. Indicó que para adjudicar se requieren de procedimientos administrativos mientras para formalizar basta el proceso de pertenencia. En ese sentido, es imperativo aplicar las presunciones que traen las normas en favor de los campesinos que explotan la tierra, máxime si se tiene en cuenta que cuando se formaliza lo que se hace es legalizar una tierra que por ley ya ganó.

2. Manifestó que la sentencia T-488 de 2014 tiene efectos regresivos en el goce de los derechos del trabajador agrario, además de que aumenta la desconfianza institucional por desconocer la seguridad jurídica y los derechos adquiridos, además de que cercena la autonomía judicial.

3. Añadió que la UAF no es un asunto que tenga que ver con los procesos de pertenencia, pues se adoptó como una medida para adjudicar tierras, por lo que no es un impedimento para los procesos de pertenencia. En consecuencia, no se configura el defecto orgánico por falta de competencia, pues es lógico que los bienes baldíos no prescriben, sino que se adjudican, y no son objeto de posesión sino de ocupación, luego el juez se limita a legalizar la titularidad de la tierra que los campesinos han explotado, máxime cuando la mayoría de los procesos de pertenencia versan sobre minifundios. Al respecto, indica que el Decreto Ley 902 de 2017 crea una estructura administrativa paralela a la jurisdicción civil para cooptar funciones jurisdiccionales.

4. En todo caso, tampoco comparte la política de la ANT de suspensión de los procesos de pertenencia hasta que se surtan los de clarificación, pues ello no es una causal que esté prevista en la ley y no puede ser fijada en una sentencia de tutela, por tratarse de una denegación de justicia, como también lo es, que distintos operadores judiciales civiles se abstengan de adelantar los procesos hasta que el interesado demuestre que no se trata de un bien baldío, tratándose de una carga que le corresponde al Estado.

5. SNR

Centro su intervención en cinco temas: (i) avances en la implementación del Decreto 578 de 2018; (ii) aportes a la migración de la información registral del antiguo sistema, al nuevo; (iii) municipios priorizados; (iv) situación de los predios que superan una UAF; y (v) la situación de los predios con falsa tradición antes de 1974.

1. Explicó que el Decreto 578 de 2018 aplica para predios rurales que no superen una UAF, cuya finalidad principal es aportar un insumo a los procesos judiciales o administrativos que llegaren a iniciar los interesados ante las respectivas autoridades, relacionados con la falsa tradición y la formalización de predios privados rurales. Aclaró que, el estudio que se realiza a la cadena traditicia no sana u otorga categorías al predio y que no pueden ser parte de este reconocimiento los predios que sean de propiedad de comunidades indígenas. Con relación a los trámites atendidos, dijo que, desde el 27 de marzo de 2018, fecha de expedición del Decreto 578 de 2018, hasta el día de hoy, se han recibido un total de 7.838 solicitudes. Que, como resultado de ello se han expedido 1.972 resoluciones y 2.678 oficios de improcedencia, encontrándose 3188 solicitudes en trámite.

2. En su opinión, la aplicación del Decreto 578 de 2018, de manera indirecta ha servido para migrar la información contenida en los libros del antiguo sistema, dado que, en los documentos allegados por los solicitantes, especialmente las escrituras públicas, se encuentran los datos necesarios para realizar las búsquedas en las respectivas oficinas de registro de instrumentos públicos, como son: libro, tomo, folio, partida, año y matrícula, esto ayuda a que la migración se realice más rápida y eficazmente, permitiendo que se abran FMI únicamente como resultado del estudio realizado.

En todo caso, la falta de migración de información no depende ni se soluciona con la expedición del Decreto 578 de 2018, pues el estudio que se realiza a la cadena traditicia, no sana ni otorga categorías al predio, de tal suerte que no debe ser entendido como otra cosa más que un insumo para los respectivos procesos judiciales o administrativos que llegaren a iniciar los interesados ante las respectivas autoridades.

Reconoció que, aún no se supera la falta de migración de la información del registro antiguo para efectos de verificar el derecho real de dominio. Que la entidad ha venido avanzando en un 25% en la migración del registro antiguo, pero hay limitaciones presupuestales que no han permitido hacer más ágil esta tarea, pues se requieren más de trecientos cincuenta mil millones de pesos (\$350,000'000,000) para terminarla. Por ello, se cumple de manera progresiva, para lo cual se están definiendo círculos registrales.

3. Informó que los círculos registrales de Tunja, Duitama, Santa Rosa de Viterbo, Moniquirá, Ramiriquí, Sogamoso, Vélez y Puente Nacional de los Departamentos Boyacá y Santander, fueron los priorizados en la implementación del Decreto 578 de 2018, que abarcan un total de 83 municipios. Precisó que, dicha priorización se basó en un estudio realizado por la SNR sobre la situación de informalidad de la propiedad en Colombia, teniendo en cuenta que Colombia es un país considerado mayoritariamente rural, a la luz de las cifras del PNUD, el cual establece que el 75% de los municipios del país son rurales y equivalen a un 94.4% de la superficie total del territorio nacional. Dijo que, para el año 2019 se tiene prevista la ampliación de la implementación del procedimiento establecido en el Decreto 578 de 2018 en los círculos registrales: Pasto y Samaniego en el departamento de Nariño, incrementándose de esta forma la atención a 18 municipios más (Pasto, Buesaco, Consacá, La Florida, Funes, Nariño, Sandona, El Tambo, El Peñol, Tangua, Chachagüí, Yacuanquer, Samaniego, Anguya, Linares, Los Andes, La Llanada y Cumbitara).

4. Sobre los predios rurales que se encuentren en pleno dominio, independientemente de si superan o no la UAF se realiza el traslado de la información que se encuentra en los libros de antiguo sistema al sistema actual⁶³⁸. Informó que tal situación actualmente no se torna en un problema para el traslado de la información de un sistema a otro, toda vez que, si en la información migrada existe pleno dominio sobre el predio y las adjudicaciones anteriores superan la UAF, se está ante la existencia de derechos adquiridos que hoy gozan de plena legalidad y, por ende, reconocimiento. Que el hecho de que no haya migrado la información al nuevo sistema no pone en entredicho la legalidad o legitimidad de tales derechos que se consolidaron bajo una norma anterior que estaba en plena vigencia.

5. Afirmó que, la categoría que ostenta un predio en el registro, sea de propiedad privada o no, se verifica con la cadena de actos jurídicos inscritos en el FMI. De esta forma, en caso de no constatarse el pleno dominio frente a un predio hay que analizar si el mismo está en falsa tradición, que, sin tener en consideración una fecha específica, puede provenir de derechos que cuentan con título y modo respecto de actos de dominio incompleto o de la protocolización de mejoras en terrenos ajenos sean o no de la Nación.

Agregó que, en atención a la Ley 1579 de 2012, la SNR, dentro del marco de sus competencias, está facultada para realizar el análisis, verificación y revisión de los actos susceptibles de registro, los cuales constituyen la historia jurídica de la propiedad. Que, el estudio de la cadena traditicia que realizan a los folios de matrícula inmobiliaria con observancia del Decreto 578 de 2018, no modifica o asigna una categoría para el mismo, pues lo que se busca es

⁶³⁸ La SNR precisó en su escrito que: “la UAF fue creada con la Ley 135 de 1961 para la adjudicación de parcelas del Fondo Nacional Agrario, y en 1994 se implementó con la expedición de la Ley 160 para la adjudicación de terrenos baldíos de la Nación; así mismo, con la Resolución 041 de 1996 el Consejo Directivo del extinto Instituto Colombiano para la Reforma Agraria —INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras —ANT—, se fijaron los límites mínimos y máximos para las zonas relativamente homogéneas del país. Ya que la creación de esta figura se podría considerar reciente, es probable que se presenten casos en los cuales la información de antiguo sistema que se migre no guarde concordancia con los límites fijados por parte de la autoridad de tierras para la UAF.”.

verificar el tratamiento público que se le ha dado al inmueble antes del 5 de agosto de 1974, es decir, identificar la inscripción en los libros del antiguo sistema y/o en el FMI, conforme a lo establecido en el artículo 665 del Código Civil. En caso de existir alguna duda respecto a la categoría del predio, es la ANT la entidad competente para esclarecer esta situación en atención a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

6. ANT

Centró su intervención en los siguientes temas: (i) contenido y alcance de la Circular 05 de 2018; (ii) recursos económicos para atender sus funciones misionales; y (iii) dificultades en el cumplimiento de sus funciones.

1. Sostuvo que el fundamento normativo de la circular Nro. 05 del 29 de enero de 2018 se encuentra en la Ley 160 de 1994, en el Código Civil art. 669, en la Ley 110 de 1912 art. 44, en la Ley 200 de 1936 art. 3, y en el Decreto 59 de 1938 art. 13, disposiciones que determinan las pautas para acreditar la propiedad privada de los bienes rurales, con el fin de establecer los lineamientos para la interpretación y aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Estableció que, en lo referente a los predios que tienen inscritos en sus folios de matrícula inmobiliaria negocios jurídicos identificados como falsas tradiciones, “[C]uando estos asientos registrales den cuenta de la figura jurídica de falsa tradición y la certificación de registro no de [sic] cuenta de la integralidad de la historia de propiedad del inmueble que permite establecer el antecedente propio de titularidad plena, pero de la información de instrumentos públicos se evidencie un tratamiento de un predio sometido a régimen privado de propiedad, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima, salvo acreditación contraria debidamente allegada, se debe afirmar que este inmueble salió del dominio de la nación y en consecuencia está sometido a un régimen privado de propiedad”.

2. La ANT, presentó, por un lado, la visión general de la situación presupuestal de la entidad para el 2019 y, por el otro, una descripción específica de la dirección de gestión jurídica. En lo que tiene que ver con el primer punto, indicó que, en la vigencia 2018 el Ministerio de Hacienda se “encontró Sin Situación de Fondos durante todo el año y que, tal como se ha indicado en los informes previos, ascendió a la suma de CIENTO CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$105.489.000.000) en recursos de Inversión. Es necesario señalar que este recorte tuvo incidencia en el logro de las metas inicialmente programadas. Actualmente se está efectuando el proceso de ajuste de metas correspondiente en los aplicativos de seguimiento con que cuenta el Gobierno Nacional”.

Indicó que para la vigencia 2019, con miras a cumplir lo ordenado en la Sentencia T-488 de 2014, registró un anteproyecto de presupuesto por valor de

\$120.399'521.022 pero el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2467, le asignó recursos por valor de \$338.000⁶³⁹. En todo caso, para el año 2019 cuenta con una apropiación de \$23.000.000.000 de los cuales se destinarán el 63% que ascienden a \$14.600.000.000 millones para dicho fin.

3. Identificó varias dificultades para el buen cumplimiento de sus funciones. (i) los recursos para el barrido predial están afectados porque en el sistema de información financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 39% del monto total asignado al proyecto “Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad a nivel nacional” corresponde a recursos en condición de situación presupuestal denominada “sin situación de fondos” y por tanto, aun cuando hacen parte del presupuesto asignado a la formulación e implementación de planes de ordenamiento, no pueden ser comprometidos ni ejecutados; (ii) las inconsistencias en la información reportada por la SNR constituyen un problema sustancial a la hora de iniciar los estudios; (iii) si bien se ha avanzado en la contratación de la organización, digitalización y cargue al sistema de cerca de 6.000 cajas de archivo misional para la serie documental titulación de baldíos y se hizo entrega de los planes de conservación documental y de preservación digital a largo plazo, lo cierto es que, para la vigencia 2019 se requiere la gestión de un nuevo proceso que le permita organizar, digitalizar e indizar por expediente el resto del fondo documental.

7. Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios

Solicitó declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de tierras, y al efecto, hizo hincapié en los siguientes temas: (i) el alarmante incremento en las cifras de concentración de la tierra; (ii) las causas de la informalidad en la tenencia de la tierra; (iii) la transición institucional; (iv) la deficiencia de los sistemas de información; (v) las providencias judiciales en los procesos de pertenencia; (vi) la interpretación de la Ley 200 de 1936; y (vii) el contenido de la circular 05 de 2018 de la ANT.

1. Señaló que la tierra productiva se concentra en pocas manos mientras que la mayoría de los propietarios/poseedores tiene predios rurales cuyas extensiones afectan su capacidad productiva, tal y como lo indicaron los resultados del III Censo Agrario (2014) según el cual, el 0.4 de la Unidades Productivas Agropecuarias-UPAs tienen extensiones de más de 500 hectáreas ocupando el 68% de la superficie, mientras que el 70% de las UPAs tiene menos de 5 hectáreas que ocupan el 2.7% de la superficie. Al respecto, advirtió, que el fraccionamiento de los predios rurales afecta sus condiciones productivas.

2. Con relación a la informalidad en la tenencia de la tierra dijo ser consecuencia de: (i) las inobservancias de las normas agrarias y de transacción

⁶³⁹ Este es el valor que contiene el documento radicado ante la Corte Constitucional por parte de la ANT. Sin embargo, puede haber un error de digitación en la cifra que se refiere al presupuesto.

inmobiliaria; (ii) la baja capacidad del Estado para ejercer sus funciones; (iii) la falta de registro en los títulos otorgados por el Estado y la desactualización de la información catastral, sumada a las debilidades de los asientos registrales, incluidos los largos e inacabados procesos de migración de la información registral de los antiguos libros al nuevo sistema; (iv) las afectaciones de la violencia en el ámbito rural, los altos costos de la transacción inmobiliaria y del acceso a la administración de justicia; y (v) los procesos irregulares de acaparamiento de tierras privadas y públicas, no solo bienes baldíos adjudicables, sino de bienes de uso público como los playones o sabanas comunales a los que la ley ha protegido en su condición de reserva territorial del Estado.

3. Explicó que por los cambios de institucionalidad se han suspendido las actuaciones administrativas lo que ha ocasionado el incremento de las relaciones informales por cuanto la mora administrativa, en todo caso, no suspende el comercio de inmuebles. Tampoco hay avances en el cumplimiento de la orden de clarificación dada en la Sentencia T-488 de 2014, y existe un retraso para definir los 22 mil casos que tienen en la ANT bajo el procedimiento único, lo que ha conllevado a la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y el derecho a la propiedad privada.

4. La incompleta información registral y catastral y la imposible interoperabilidad de sus sistemas generan dificultades reales para la identificación material y jurídica de los predios. La apertura de matrículas inmobiliarias desligadas de la realidad física y jurídica de los predios, derivan en la coexistencia de predios con ficciones jurídicas que se les sobreponen. En efecto, el debilitamiento del IGAC, entidad que debería ser el faro que guíe los asuntos del territorio, desdibuja todo el sistema.

5. Las decisiones judiciales en los procesos de pertenencia en los que no logra constatar la naturaleza jurídica del bien generan mayores costos para la institucionalidad y la ciudadanía porque son inoponibles al Estado. Por lo anterior dijo que, la pretensión de contribuir a la consolidación de derechos resulta no solo ineficaz, sino nugatorias de los derechos quienes se aspiran proteger. A lo anterior se suma el desconocimiento por parte de las autoridades judiciales del contenido del artículo 44 de la Ley 160 de 1994 que señala la imposibilidad de declarar, en proceso de pertenencia, el fraccionamiento de predios rurales por debajo de la extensión señalada como UAF -salvo las excepciones que señala el artículo 45 de la misma disposición-, lo que resulta en la desnaturalización de los asuntos agrarios y su dispersión en los asuntos civiles, consecuencia de la falta de implementación de los jueces de tierras creados en 1936 y la fallida implementación de la jurisdicción agraria de 1989.

6. Explicó que los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 lo que hacen es regular la administración de las tierras de la Nación y no modifican el modo

de adquirir los bienes. Al respecto, sostuvo que la presunción del bien privado por explotación, si bien permitió dirimir los conflictos que se suscitaban entre los colonos que ocupan los bienes baldíos y los adjudicatarios a quienes el Estado otorgaba títulos sobre bienes previamente ocupados, no muta la naturaleza jurídica de los bienes.

7. Consideró que la Circular 05 de 2018 fue proferida en extralimitación de las funciones de la Agencia y desborda la facultad reglamentaria del ejecutivo entrometiéndose en asuntos que tienen estricta reserva, además que contraviene el desarrollo jurisprudencial que al respecto han establecido los altos tribunales. En su opinión, la ANT renuncia a su función de clarificar tierras y de pronunciarse sobre la transferencia irregular de bienes baldíos a través de decisiones judiciales.

8. Doctora Jhenifer Mojica Flórez, Subdirectora de Litigio y Protección Jurídica de la CCJ

Se pronunció sobre los siguientes temas: (i) la informalidad de las tierras; (ii) la imprescriptibilidad de los bienes baldíos; (iii) los mecanismos para recuperar los bienes baldíos; (iv) el plan nacional de clarificación; (v) las funciones de las ORIP; y (vi) la necesidad de adoptar nuevas medidas estructurales.

1. Manifestó que el estudio que realiza la Corte le hace frente a un problema social causado por la informalidad en la tenencia en la tierra en Colombia, la negligencia histórica del Estado frente a la administración y salvaguarda de sus baldíos, la incapacidad de las instituciones agrarias en aplicar los procedimientos para clarificar la propiedad y la obvia inseguridad jurídica que esto ocasiona al mercado de tierras. Por tanto, señaló que la mejor forma de dar seguridad jurídica a los campesinos, sujetos de especial protección constitucional, así como a otros sujetos de la ruralidad, es con la determinación precisa de la naturaleza jurídica de los predios y el otorgamiento de los títulos por la autoridad competente.

2. Adicionalmente, hizo una serie de afirmaciones que se condensan así:

- Desde 1882 está definido el carácter imprescriptible de los baldíos como bienes fiscales patrimonio de la Nación.
- La discusión se remonta al art. 1º de la ley 200 de 1936 que crea la presunción de propiedad privada sobre bienes que estén ocupados. Sin embargo, dicha lectura no toma en cuenta el contenido integral de esa ley, que, en su artículo 3 establece que sólo acredita propiedad privada el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, y los títulos inscritos otorgados con anterioridad a dicha Ley en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (esto es, 20 años antes de 1936).

- La Ley 160 de 1994, definió las reglas del procedimiento de clarificación de baldíos, asignando al INCORA (luego INCODER, hoy ANT) la competencia para definir si un predio es de propiedad privada, o si sigue manteniendo su carácter de baldío.
- En 2012 se destapó el cartel de hurto de baldíos por parte de la PGN, ante lo cual el MADR y el INCODER iniciaron un plan anticorrupción en conjunto con la PGN, la FGN y la CGN⁶⁴⁰ para identificar casos de apropiación ilegal de baldíos, lo cual originó la apertura de múltiples investigaciones penales, disciplinarias y acciones de control fiscal por el detrimento patrimonial del Estado⁶⁴¹.
- Entre 2011 y 2013 el INCODER adelantó un plan de descongestión histórica de procesos agrarios estancados por décadas en el INCORA e INCODER, activando más de 1.500 procesos agrarios.
- Una de las causas de apropiación ilegal de baldíos detectada en múltiples estudios, es la declaratoria de pertenencia de terrenos baldíos a través de procesos judiciales ordinarios. Para solucionar esto, de manera conjunta INCODER y SNR impartieron directrices sobre cómo se clarifica la propiedad privada y qué se entiende por título de propiedad privada.
- Hay al menos tres aspectos del AFP en los que este problema jurídico impacta: (i) El fondo de tierras alimentado principalmente por las tierras baldías de la Nación que hayan sido recuperadas a través de procesos agrarios; (ii) el catastro multipropósito, como instrumento único que contiene la información de catastro y registro oficial, ordenada y actualizada que permita una correcta administración de las tierras de la Nación y del mercado privado de tierras; y, (iii) la jurisdicción agraria como mecanismo necesario para superar toda la conflictividad agraria centro del conflicto armado.

3. Sobre los mecanismos para recuperar los bienes baldíos prescritos, explica que debe surtirse el procedimiento mixto señalado en el Decreto 902 de 2017 que finaliza con dos opciones: (i) si la persona cumple con los requisitos normativos para ser beneficiaria de un programa de dotación de tierras, se debe proceder a la adjudicación; o (ii) en caso de no cumplir con los requisitos, se procede a su recuperación para poder destinar dichos terrenos al cumplimiento de la función social de dotación y acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios en virtud del artículo 64 Constitucional.

4. En cuanto a los distintos ejercicios de clarificación que se han adelantado en el país, sostuvo que, si bien desde los años sesenta se creó el INCORA, lo cierto es que, en términos generales, el ejecutivo ha sido deficiente y hasta negligente respecto al cumplimiento de las funciones asignadas de adelantar los procesos agrarios.

⁶⁴⁰ “Ver informe “Baldíos en la Altillanura”, de la Contraloría General de la Nación, 2017”

⁶⁴¹ “Ver algunas referencias en prensa: <https://www.semana.com/nacion/articulo/fraude-agrario-historico-que-tierrero/267994-3>, <https://www.vanguardia.com/colombia/incoder-denuncia-ante-fiscalia-robo-de-tierras-en-antioquia-NDVL17783>, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/cargos-a-funcionarios-del-incoder-por-irregularidades-en-titulacion-de-baldios/>, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12804648> , <https://verdadabierta.com/incoder-presunto-detrimento-patrimonial-por-no-recuperar-baldios/>”.

Durante los años 2010 a 2013, el INCODER implementó un ambicioso programa de recuperación de baldíos mediante la aplicación de procesos agrarios con el fin de descongestionar a la entidad y dar trámite a los casos que llevaban décadas sin tener resolución, como consta en el informe *“Implementación de la política integral de tierras 2010-2013. Acciones y resultados obtenidos en la materialización de las políticas de formalización, restitución administrativa y recuperación de baldíos”* presentado por el MADR, reactivando y desarrollando actuaciones administrativas a través de procesos agrarios en los 1.570 expedientes encontrados en el Instituto, y que correspondía a cerca de 800 mil hectáreas de tierra; además se reportó el desarrollo de actuaciones administrativas en 441 procesos agrarios respecto a 371 mil hectáreas, y desde el nivel regional 454 procesos sobre 187 mil hectáreas⁶⁴². Sin embargo, ese impulso se perdió, pues desistieron del esfuerzo en proseguir con el cumplimiento de dicha función, a lo que se suma la falta de eficiencia de la ANT con relación a la aplicación del Decreto 902 de 2017.

Explicó que, en todo caso, para el 2019 se tienen presupuestadas las siguientes metas en proyectos de inversión:

- 34 mil millones para formalización de la propiedad
- 6 mil millones para el fomento de la formalidad
- 22 mil 700 millones para procedimientos administrativos agrarios
- 9 mil millones para administración de tierras de la Nación

Y con base en las anteriores cifras concluyó que, si las metas no se cumplen no es por falta de recursos económicos, sino por la falta de voluntad política.

5. Apoya las potestades de las ORIP de negarse a cumplir la inscripción en el registro del fallo que declara la prescripción sobre predios que podrían ser baldíos, pues seguir haciendo dichas inscripciones, además de ilegal, genera una mayor inestabilidad jurídica en el registro inmobiliario en tanto el perfeccionamiento del derecho de propiedad sólo se predica cuando confluye alguna de las modalidades establecidas en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Lo anterior, por cuanto la ausencia de antecedentes registrales en la determinación de la naturaleza jurídica del predio es uno de los casos típicos indicativos de la existencia de baldíos que dan lugar a la iniciación de un proceso de clarificación de la propiedad, y con mayor razón los predios sin registro, antecedentes catastrales, o FMI. La definición de los baldíos por efecto residual, al establecer que se considera baldío todo terreno que no haya salido del patrimonio de la Nación, funge el efecto de una presunción legal que traslada la carga de la prueba al particular que se dice propietario del bien,

⁶⁴² *Informe de gestión de 2011 a 2013 de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER. Adjunto al presente escrito informe de gestión referido”*

de demostrar y acreditar la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

6. Solicitó a la Corte dictar nuevas órdenes estructurales, así: (i) sobre la jurisdicción agraria, indicó la imperiosa necesidad de lograr su creación y puesta en marcha con el fin de que aborde todos los asuntos relacionados con asuntos agrarios; (ii) sobre el catastro multipropósito, solicitó ordenar su creación y puesta en marcha con el fin de que articule las diversas fuentes de información geográfica, catastral y de registro en un mismo instrumento, facilitando así el censo de baldíos y el cumplimiento del punto; y (iii) sobre el plan de clarificación, solicitó priorizar, por lo menos, los casos definidos mediante Auto 040 de 2017, enfatizando el deber de coordinación interinstitucional y colaboración armónica entre la ANT y la SNR, e inclusive al interior de la misma ANT, de manera que no aplique de manera incongruente y desordenada el programa de formalización de la propiedad rural.

9. Doctor Rodrigo Uprimny Yepes, miembro del Grupo de Investigación “Derecho Constitucional y Derechos Humanos” de la Universidad Nacional

Con base en los resultados de una investigación sobre la privatización de tierras públicas mediante procesos de prescripción adquisitiva del dominio durante los años 1991 y 2015, adelantada por la universidad, centró su intervención en varios asuntos: (i) el fin constitucional de los baldíos; (ii) la prescripción adquisitiva de dominio de presuntos baldíos: el debate normativo; (iii) los impactos empíricos de la prescripción de dominio de presuntos baldíos; y, (iv) las solicitudes de órdenes estructurales.

1. El fin de los bienes baldíos es impulsar el acceso progresivo a la propiedad rural por parte del campesinado, además de garantizar derechos de tipo ambiental, comunitario y de reforma agraria. Es así como, la Constitución Política de 1991 estableció un trato diferenciado de los baldíos en razón a su destinación especial con respecto a los cuales el Estado tiene un dominio eminente.

Explicó cómo los datos de adjudicación de baldíos indican que estas tierras públicas han sido el instrumento de reforma agraria más potente con que ha contado el Estado colombiano a lo largo de la historia, propósito para el cual gozan de las características de inajenabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Es así como, el Estado conserva los baldíos para su adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad. En consecuencia, los baldíos no pueden ser objeto de formalización pues sobre ellos no se constituyen derechos a formalizar, sino que su acceso solo puede darse a través de la adjudicación.

En todo caso, advierte, que el acceso a tierras no puede garantizarse de manera aislada, en tanto para garantizar su goce efectivo, se requiere garantizar los derechos que le son conexos. Así, respecto al artículo 64 recordó que la obligación estatal es generar condiciones materiales que permitan mejorar la calidad de vida del campesinado y garantizar su vínculo con la tierra y permanencia en ella, así como el derecho a la territorialidad campesina. Del artículo 65 destacó el derecho de todo de toda la población de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales reduciendo la dependencia externa. Y con respecto al artículo 66 resaltó el deber del Estado de facilitar el acceso al crédito de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. A propósito, trajo cifras de desigualdad y desarrollo, y con base a un estudio sobre conflictos de uso del suelo del IGAC de 2008, advirtió que de los 22 millones de hectáreas aptas para actividades agrícolas que podrían ser agenciadas en buena medida por comunidades campesinas, solamente están destinadas a esta actividad 5.3 millones de hectáreas, mientras que existiendo 15 millones de hectáreas aptas para ganadería, se destinan a esta actividad 34 millones.

2. Sobre el debate normativo a propósito de la prescripción adquisitiva de dominio de presuntos baldíos, sostiene que se trata de una figura que regula las relaciones entre particulares sobre predios cuando quien tiene los títulos traslaticios de dominio respectivos registrados en el FMI, se desentiende de su predio y otro particular lo habita y explota por un periodo que se calcula dependiendo de la buena o mala fe del poseedor. Se trata de procesos en los que los jueces no aplican las normas agrarias y, por lo tanto, no verifican que el demandante sea sujeto de reforma agraria, la tierra pueda ser apropiada por particulares y la explotación económica ocurra dentro de los límites de extensión de las UAF.

Sin embargo, los presuntos baldíos se consideran legalmente fuera del comercio, ya que su dueño es el Estado, quien los destina a unos propósitos específicos, por lo que los particulares no tienen derecho a adueñarse de ellos. En consecuencia, esas tierras no pueden ser poseídas por los particulares con ánimo de convertirse en sus propietarios legales y, menos aún, pueden adquirirse a través de prescripción de dominio.

Al respecto, explica que, una lectura armónica de los artículos 1 y 3 de la Ley 200 de 1936 permite concluir que la prueba de propiedad privada debía efectuarse únicamente por medio de los títulos (originarios o traslaticios de dominio), mientras que la explotación económica de la tierra generaba una presunción legal, y que esta presunción se encuentra en los artículos 17 y 19 de la misma normativa, sobre lanzamiento y las acciones posesorias. Por consiguiente, dicha norma únicamente admite la prescripción agraria señalada en el artículo 12, la cual opera en favor de quien de buena fe creyera estar explotando baldíos, cuando en realidad explotaba terrenos privados.

Con la Constitución de 1991, los particulares tienen meras expectativas de adjudicación y los títulos de dominio que el Estado conceda son constitutivos, esto significa que el derecho de dominio surge con el título y no con la explotación económica del baldío. En efecto, la lectura sistemática de los artículos 48, 65 y 111 de la Ley 160 de 1994 genera dos conclusiones: (i) el artículo 111, que deja vigentes los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, es contrario a la Constitución, pues facilita que los baldíos sean adquiridos sin consideración del sujeto, la extensión ni las condiciones de explotación, a pesar de que estos bienes están destinados constitucionalmente a impulsar el acceso progresivo de la propiedad rural por parte del campesinado sin tierra; además de que la presunción de propiedad privada instaura una suerte de derecho real por la mera explotación económica sin que la autoridad agraria verifique si el ocupante reúne los requisitos objetivos y subjetivos de reforma agraria, y si el predio puede ser adjudicado y respeta los límites de la UAF; y (ii) que con relación al artículo 1° de la Ley 200 de 1936, la única interpretación constitucionalmente admisible de esta disposición es aquella según la cual la explotación económica de la tierra es una mera presunción de dominio, que solamente tiene efectos en las acciones posesorias y de lanzamiento (artículos 17 y 19 de la Ley 200 de 1936), y no puede equipararse a la posesión de la legislación civil. De ahí que esa presunción no permite la adquisición de baldíos a través de procesos de prescripción adquisitiva de dominio, ya que la Constitución de 1991 explícitamente indica que estos bienes son imprescriptibles (artículo 63). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 200 de 1936 se ajusta a la Constitución Política si se comprende en armonía con los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994. Es decir, se presumen baldíos los predios que no cuenten con historia registral o no tengan inscrito título perfecto que traslade el dominio, ya sea que estén explotados económicamente o sean terrenos incultos.

3. Sobre los impactos empíricos de la prescripción de dominio de presuntos baldíos, manifiesta que, con base en la información suministrada a la Corte en el seguimiento a la Sentencia T-488 de 2014, identificó una línea base de 12.443 predios baldíos entregados a particulares a través de procesos de pertenencia, de los cuales, 12.005 fueron prescritos con posterioridad a la Constitución de 1991⁶⁴³. Al respecto, expresaron que, su hipótesis general sobre el comportamiento de la prescripción en predios presuntamente baldíos consiste en que, a pesar de que la mayoría de los predios prescritos son pequeños, hay irregularidades notables que indican que el procedimiento no contribuye necesariamente a la redistribución de la propiedad rural.

De este análisis llegan a 3 conclusiones: (i) los predios grandes concentran la mayor parte del área prescrita. En efecto, hay 179 predios de más de 200 hectáreas que corresponden sólo al 1.5% del total de los predios que forman la base del análisis; sin embargo, ese pequeño porcentaje concentra el 72% del

⁶⁴³ Aclaran que la SNR y la UPRA, en seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-488, han identificado un número mucho mayor de casos de prescripción. Sus cálculos arrojan entre 29.927 y 27.686 casos. “A pesar de que partimos de la información oficial entregada por la Superintendencia a la Corte Constitucional, no nos fue posible identificar el mismo número de casos que las entidades han venido manejando.”.

área prescrita; (ii) hay concentración de prescripción en determinados departamentos, juzgados y años: de los 29 departamentos en que se presenta el fenómeno, 3 concentran el 57,7% del total de casos: Córdoba con 3.484 casos (28%), Boyacá con 2.669 (21,45%) y Tolima con 1.033 (8,3%), cifras que superan el promedio departamental que es 414 casos. Y al analizar ya no el número de casos sino la extensión total de los predios prescritos, Boyacá pasa a la cabeza, con 81.194 hectáreas, es decir, el 22% de las 368.803 hectáreas que arrojan la base, le sigue Córdoba con el 18,12% de las hectáreas y Casanare con 16,54%; y (iii) la concentración de la prescripción en ciertas personas, en efecto, se advierte que si bien las bases de datos no cuentan con la identidad de todos los beneficiarios, identificaron 21 personas naturales y una persona jurídica, a favor de quienes se prescribieron 6 o más predios, todos con folios de matrícula diferentes, y que hay personas con hasta 16 predios prescritos a su favor.

En consecuencia, elevaron las siguientes propuestas:

- a) Aclarar la disputa interpretativa de los artículos 48, 65 y 111 de la Ley 160 de 1994;
- b) Reforzar las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014 y agregar otras con miras a aclarar si las prescripciones de presuntos baldíos ya ocurridas desconocieron los fines de la reforma agraria y evitar que este fenómeno siga ocurriendo;
- c) Indicar, atendiendo al principio de acción sin daño, y con base en una interpretación de la Ley 160 de 1994 y del Decreto-Ley 902 de 2017 coherente con el marco constitucional de los baldíos, que en estos casos, si bien la prescripción no otorga el derecho de propiedad, por tratarse de un baldío, debe entenderse que si el beneficiario es sujeto de reforma agraria, no se aplica la regulación prevista por el Decreto-Ley 902 de 2017, el cual eliminó el requisito de ocupación para realizar la adjudicación, por cuanto esa persona tiene un derecho preferente a que le sea adjudicada esa tierra para proteger la expectativa legítima reforzada que tiene sobre ese predio debido a la decisión judicial que lo prescribió a su favor;
- d) Impulsar el cumplimiento de los compromisos que el Estado colombiano asumió en el Acuerdo Final de Paz (AFP). En efecto, respecto a la gobernanza de la tierra, el Estado tiene deberes relativos a la promoción de la adjudicación de baldíos a favor de los sujetos de la reforma agraria, a través del Fondo Nacional de Tierras; la depuración y actualización de la información sobre la propiedad rural, por medio del catastro multipropósito; la creación de la jurisdicción agraria para resolver los conflictos asociados con la tierra; y la adopción de los planes de ordenamiento social de la propiedad con el fin de definir el uso y tenencia de la tierra.
- e) Declarar un estado de cosas inconstitucional en la gobernanza de la tierra, pues esta situación reúne los requisitos de esta figura constitucional: (i) existe un problema social cuya solución compromete a varias entidades públicas, por medio de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y un esfuerzo presupuestal significativo; (ii) hay un bloqueo institucional para

enfrentar esta problemática sumado a la inacción estatal para expedir las correspondientes medidas legislativas, administrativas y presupuestales; y (iii) existe una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales del campesinado, lo cual ha motivado la presentación de varias acciones de tutela y administrativas para obtener soluciones en el corto plazo.

10. Doctora Diana María Ocampo Duque

En su intervención abordó los siguientes temas: (i) la carga de la prueba; (ii) la prueba diabólica; (iii) acreditación del título traslativo otorgado por el Estado; (iv) posesión y ocupación de bienes inmuebles; y, finalmente, (v) eleva algunas propuestas de solución.

1. Refirió la noción clásica de la carga de la prueba con base en la cual, quien alega un hecho está en la obligación de demostrarlo pues de no hacerlo el juez podrá desestimar sus pretensiones, pero en caso de que quien lo alega no pueda aportar la prueba por no tenerla o porque el acceso a ella es difícil o imposible, obligarlo afectaría su derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Estos casos en los que resulta imposible obtener o allegar la prueba han sido catalogados como de “prueba diabólica”. Al respecto, advierte que de acuerdo con lo dicho en los artículos 167 y 177 del CGP, la obtención y entrega de las pruebas necesarias para auscultar la verdad en los procedimientos no está exclusivamente en cabeza de las partes dado que el juez -de oficio o a petición de estas-, puede decretarlas y con ello distribuir la carga de la prueba, con lo cual el juez no solamente tiene el deber de examinar las pruebas que se le presentan, sino también está facultado a buscarlas y a garantizar que el procedimiento cuente con los insumos requeridos para definir la controversia.

2. Sobre la prueba diabólica en los juicios civiles, presentó un recuento normativo y jurisprudencial de las leyes que permitieron diferentes formas de acceder a los baldíos y los fines que se le endilgaron, en aras de demostrar las vicisitudes en las formas de acceso a las tierras, que hacen que sea complejo, en muchos casos, allegar el título originario para acreditar la propiedad privada.

3. Sobre la acreditación del título traslativo por parte del Estado, indicó que dicha exigencia tornó incierto el derecho a la propiedad y fomentó la invasión u ocupación de hecho de otros colonos, dado que, para hallar el título originario, implicaba en muchos casos exigirles a los particulares una prueba diabólica. Frente a esta situación, se aprobó la Ley 200 de 1936 que eliminó la prueba diabólica como forma para acreditar la propiedad privada. Así, si de la lectura de los títulos otorgados e inscritos en el registro no hay duda del dominio privado del predio, debe entenderse sometido a tal régimen de propiedad, con lo cual se eliminó la obligación de probar en todos los casos el dominio particular del bien a través del título originario del Estado, esto es, la

exigencia de la prueba diabólica de la propiedad. Añadió que el artículo 33 de la Ley 100 de 1944, estableció que quien poseyera un bien rústico en la forma establecida en la Ley 200 de 1936 podía obtener la declaración judicial correspondiente⁶⁴⁴, y en el Decreto 59 de 1938, se determinó que constituían título originario emanado del Estado y en consecuencia acreditan propiedad privada, los siguientes: (i) todo acto administrativo, legalmente realizado y traducido en un documento auténtico, por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial; y (ii) todo acto civil realizado por el Estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno sobre la tradición del dominio de determinada extensión territorial perteneciente a la Nación.

4. Señaló que las dos rutas de acreditación de la propiedad dispuestas por el artículo 3° de la Ley 200 de 1936 fueron incorporadas en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, la cual nada dijo sobre las presunciones del artículo 10 y 2° de aquella Ley, pero sí estableció en su artículo 65 que los baldíos únicamente podían adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado y que los ocupantes de estas tierras no podían ser considerados como poseedores, pues únicamente tenían una mera expectativa frente a la adjudicación por parte del Estado. El legislador para ese momento consciente de la discusión que se había dado en la jurisprudencia sobre la posibilidad de declarar prescripciones adquisitivas sobre terrenos que podían ser baldíos, partiendo únicamente de la presunción establecida en la Ley 200 de 1936, se pronunció expresamente para zanjar el debate y limitar el alcance de la aplicación de la presunción. De hecho, solo a partir de la expedición de la Ley 160 de 1994 se empieza a diferenciar tajantemente la ocupación de la posesión, teniendo en cuenta que la primera se da sobre terrenos baldíos y la segunda sobre propiedades privadas y se reitera la imprescriptibilidad de los baldíos. Por tanto, consideró que, a partir de la expedición de la Ley 160 de 1994, la presunción de los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, que continúa vigente, se debe leer en el sentido que se aplica únicamente a los bienes que pueden poseerse, esto es, a los de propiedad privada, dado que los baldíos se ocupan. Dijo que, esa interpretación sistemática implica dejar las presunciones sin el alcance para ellas previsto.

5. En todo caso, consideró que el asunto de la acreditación de la propiedad privada es un problema de Estado, que deberá solucionarse para proteger a quienes han accedido a tierras siendo sujetos de reforma agraria. En el mismo sentido, plantea la posibilidad de que, en sede de tutela, los jueces puedan ordenar a la ANT que se titulen los predios solicitados de manera equivocada por la ruta de prescripción, cuando se haya acreditado en el trámite que se

⁶⁴⁴ La declaración judicial a la que hace referencia el artículo 33 de la Ley 100 de 1944, es a la explotación económica, así: "Los titulares del derecho o dominio o propiedad sobre predios rurales, que hayan realizado la explotación económica de los mismos durante el tiempo indicado en el artículo 6° de la Ley 200 de 1936, y en la forma en esa y en esta Ley previstas, podrán obtener la declaración judicial de haber realizado la explotación económica en los términos y para los efectos de la Ley 200 de 1936, y en consecuencia el terreno objeto de tales declaraciones se hallaran libre por diez años de la acción extensiva de dominio que consagre el artículo 6° de la referida Ley."

trata de un bien de naturaleza baldía y además que se cumplen con las demás condiciones señaladas en la Ley para su adjudicación. Lo anterior, con el fin de garantizar los derechos de los campesinos al acceso a la tierra y evitar mantenerlos en la indefinición respecto a su expectativa de acceder formalmente a la tierra ocupada de antaño, tras imponerles una carga probatoria imposible de cumplir o de invertir ingentes recursos financieros y humanos en la realización de procesos agrarios. Y, con relación a los procesos a través de los cuales se han apropiado de terrenos baldíos por encima de la UAF o a favor de sujetos que no cumplen las condiciones socioeconómicas exigidas, consideró que debe forzosamente tramitarse su clarificación de modo que se revise la procedencia de la sentencia y de recuperación, en los términos del Decreto 902 de 2017.

11. Doctor Andrés Parra Cristancho

Se refirió a los siguientes asuntos: (i) definición de los terrenos baldíos y su articulación con las presunciones establecidas en la Ley 200 de 1936; (ii) fórmulas de acreditación de la propiedad; y (iii) el rol que verdaderamente desempeñan las presunciones anotando algunas inconsistencias que podrían surgir al darle un sentido distinto.

1. Indicó que, de acuerdo con el artículo 675 del Código Civil y el artículo 44 de la Ley 110 de 1912, los bienes inmuebles solo pueden ser de dos tipos, los que le pertenecen a alguien, que para efecto de esta explicación los llamó como de dominio ajeno; y, los que carecen de dueño, a los cuales decide llamar baldíos y que se afirma le pertenecen a la Nación. Sin embargo, afirmó que, no todo bien "no baldío" es propiedad privada, dado que, existen otros fenómenos de bienes inmuebles que, sin ser propiedad privada, en sentido riguroso, tampoco tiene la condición de baldíos, tales como los bienes fiscales patrimoniales y la propiedad étnica.

2. Sobre las fórmulas para acreditar propiedad, indicó que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, hoy vigente, y en su momento, el artículo 3 de la Ley 200 de 1936, son disposiciones que contienen las reglas para afirmar, y no para presumir, que un bien inmueble ubicado dentro del territorio nacional le pertenece a alguien. Estas reglas señalan que existen dos posibles formas de acreditar la propiedad, a través de una proposición disyuntiva: el título originario que no haya perdido eficacia legal "o" la de títulos entre particulares con unos determinados atributos.

A propósito de la regla contenida en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 sobre la forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, dijo que, este artículo cuestiona el carácter transaccional de la segunda fórmula de acreditación de la propiedad, y lo justificó en los siguientes puntos: (i) *Regla tácita*: La regla del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, no es absoluta, dado que, admite al menos la excepción el artículo 48 ibídem, de manera que “[S]i los baldíos solo pueden ser adquiridos mediante el título del Estado, porque

(sic) se aclara que los títulos entre particulares no sirven para acreditar propiedad sobre unos tipos de baldíos y no sobre todos ellos. A mi juicio, ello sugiere la construcción de una norma tácita conforme a la cual, los títulos entre particulares con las especificaciones antes anotadas, sí constituyen una forma válida para acreditar propiedad sobre baldíos adjudicables”; (ii) *Reafirmación de la disyunción*: Sobre este punto señaló que, si las fórmulas de acreditación son presentadas como una disyunción entre dos tipos de títulos, los originarios y los de particulares, y si se acepta que los primeros se justifican a sí mismos, y los segundos no, entonces se puede imaginar que todas las cadenas de tradiciones de dominio que se analicen estarán compuestas por una sucesión de títulos finita, que iniciará, o bien, con un título originario, evento en el que la propiedad se justifica por la primera fórmula, o, por un título entre particulares, que como se dijo, no se justifica a sí mismo, y por tanto, en aplicación del principio de tracto sucesivo, su debida calificación en el registro será el de falsa tradición, con lo que se hace imposible la configuración de la propiedad. Por tanto, dijo que, la única alternativa para mantener la afirmación de que la propiedad se acredita a través de dos formas, y no solo por el título originario, consiste en admitir que la de los títulos entre particulares opera también sobre terrenos baldíos adjudicables; (iii) *Histórico*: Manifestó que, las fórmulas de acreditación de la propiedad fueron inicialmente consignadas en la Ley 200 de 1936, y posteriormente recogidas con algunos ajustes en la Ley 160 de 1994. Expresó que, indagar por las condiciones sociales y económicas que dieron origen a su construcción, remite de manera obligatoria a los análisis que se han hecho de la transición de lo que se denominó la hegemonía conservadora y la república liberal. Que, una de tales condiciones sociales, lo fue el enfrentamiento por determinar la naturaleza de los predios de un lado, quienes afirman que ciertos bienes inmuebles tenían la condición de baldíos y que, en tal orden, los colonos tenían derecho a ocuparlos y explotarlos para lograr su titulación. De otro, quienes afirmaban que eran de propiedad privada y que no solo debía prohibirse su ocupación, sino el poder de desalojar a los colonos que dentro de ellos se hubiesen instalado.

3. Sobre el rol de las presunciones afirmó que la exposición de motivos de la Ley 200 de 1936, resulta útil para entender los efectos que se buscaban con las presunciones establecidas en los artículos 1 y 2 de la Ley en mención. Manifestó que, para el gobierno de la época era urgente la resolución del régimen de tierras, que tenía varias finalidades, entre ellas, atender las reclamaciones de colonos sobre la apropiación irregular de terrenos baldíos por parte de terratenientes y el abuso de acciones de posesión que los obligaban a abandonar tierras sobre las que tenía legítimas pretensiones de titulación, y seguridad jurídica frente a la constitución de la propiedad, en tanto, la reclamación de colonos sobre tierras baldías se había desbordado, en casos, a predios de propiedad privada, promoviendo invasiones y perturbaciones a legítimos propietarios, lo que en últimas dificultaba el aprovechamiento de tales tierras. En suma, las presunciones pretendieron dotar al Estado de una herramienta de aplicación inmediata, que pudiera

corregir las vías de hecho con las que colonos y propietarios pretendían imponer sus razones; de este modo, quien adelantaba la explotación económica se presumía propietario, solo con el objetivo de solicitar el amparo del Estado, y exigir que cesara cualquier perturbación que se formulara a dicha condición.

12.Doctora Margarita Varón Perea

Desarrolló algunas líneas interpretativas, en el siguiente orden: (i) usos de los bienes baldíos; (ii) protección de los derechos a la propiedad; (iii) presunciones de la Ley 200 de 1936; y (iv) problemas de política pública.

1. Señaló que, entre los múltiples usos de los baldíos, el legislador ha mantenido una destinación inamovible a través del tiempo: la asignación de tierras a los colonos que la trabajan en razón de la función social de la propiedad, con base en 3 premisas: (i) aunque el Estado se reserva la facultad de administrar los baldíos, por regla general su asignación preferente está dirigida por disposición constitucional y legal a los trabajadores agrarios de escasos recursos (Art. 65 C.P. 1991, Art. 4 y 5 Decreto Ley 902 de 2017); (ii) aunque el Estado se reserva la facultad para determinar las extensiones de baldíos que pueden entregarse en uso o en propiedad, por regla general los baldíos se asignan en UAF (Art. 66 Ley 160 de 1994); (iii) por regla general la forma de adquirir baldíos de la Nación a partir de 1994 es mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de la ANT, proscribiendo cualquier posibilidad de adquisición por la ocupación o el cultivo (Art. 65 Ley 160 de 1994).

Con base en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 153 de 1887, precisó que cualquier operador jurídico - judicial o administrativo-, está en la obligación de atender la evolución de la legislación agraria, particularmente las normas especiales y posteriores. Esta obligación cobra importancia si se atiende el artículo 64 constitucional a partir del cual se ha derivado una especial protección en favor del campo y de los trabajadores agrarios de escasos recursos. Por tanto, desconocer la evolución legislativa en la materia y las restricciones en relación con el destino de los baldíos, la forma en la que pueden adquirirlos y quiénes pueden ser beneficiarios de esta asignación, implica desconocer la especial vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores del campo y la situación de desigualdad real que enfrentan en relación con las oportunidades y el acceso a los bienes públicos disponibles para las personas con mayor poder adquisitivo y/o ubicadas en áreas urbanas del país. Al respecto, resaltó que, los baldíos de la Nación son el principal activo con que cuenta la Nación para contribuir a cerrar las brechas en el campo desde el punto de vista de la distribución de activos productivos y el principal recurso para que los trabajadores agrarios de escasos recursos tengan la posibilidad de construir un patrimonio propio.

2. En todo caso, así como los operadores jurídicos deben atender la evolución de la legislación agraria como un cuerpo integral que regula los intereses del campo y de los trabajadores agrarios atendiendo la especial protección que se deriva de la Constitución de 1991 y las normas citadas, también es preciso proteger los derechos de propiedad legalmente adquiridos en vigencia de la legislación anterior.

3. Con respecto a las presunciones de la Ley 200 de 1936, manifestó que éstas habilitaron las acciones administrativas, policivas y judiciales aplicables a predios baldíos tales como la prescripción adquisitiva, siempre que no fueran desvirtuadas. Consecuencia de ello, predios de la Nación que no tuvieran otro dueño y por lo tanto fueran baldíos, que estuvieran siendo cultivados en la forma prevista en el artículo 1° podrían ser prescritos en instancia judicial ante la ausencia de la diligencia debida de la institución gubernamental que diera cuenta de la naturaleza pública del predio objeto del litigio. Por lo tanto, los litigios de prescripción adquisitiva sobre predios privados o baldíos que -en derecho- fueron trabados atendiendo las disposiciones procesales respectivas y en los que, ya por falta de diligencia de la rama judicial, ya por falta de diligencia del Gobierno nacional, no fue desvirtuada la presunción de que trata el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, consolidaron la propiedad privada legalmente y como tal debe ser protegida.

Precisó que, alegar la imprescriptibilidad de bienes baldíos en abstracto, la incapacidad del Estado para defender procesalmente los bienes de la Nación o la especial protección que la Constitución de 1991 otorgó al campo y a los trabajadores agrarios a partir de 1991 retroactivamente, para habilitar la revisión de actos jurídicos y sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada 45 años atrás, supone el desconocimiento del debido proceso y el principio de seguridad jurídica que cubre las providencias judiciales que fueron expedidas atendiendo el mandato de ley vigente para la época.

Agregó que, en plena vigencia del artículo 1° de la Ley 200 de 1936, sin norma especial y posterior que regulara integralmente la materia, los funcionarios judiciales tenían plena competencia para emitir sentencias sobre predios rurales sobre los cuales no fuera desvirtuada la presunción consignada conforme al procedimiento de prescripción adquisitiva y por lo tanto no se configura ni defecto orgánico, ni defecto procedimental absoluto, ni defecto fáctico. Manifestó que, de acuerdo con el precedente de la Corte Constitucional, los derechos adquiridos por los particulares, incluido el derecho a la propiedad privada, gozan de una regla general de irretroactividad según la cual no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores; y, aunque la función social de la propiedad y la prevalencia del interés público sobre derecho particular es clara en caso de conflicto entre ambos, también ha establecido que esta prevalencia está ligada a la expropiación judicial y administrativa, previa indemnización.

4. Advirtió varios problemas de política pública en tanto el Estado no tiene información completa y la que tiene es inconsistente e imprecisa, por lo que se necesita un ejercicio práctico de gran magnitud y complejidad para el Gobierno Nacional, que a la fecha: (i) carece de información suficiente, precisa y oportuna sobre los predios rurales del territorio, su naturaleza jurídica, los derechos de propiedad y su tenencia; (ii) a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional y de la rama judicial por contribuir a aclarar el estado actual de cosas, los recursos disponibles a la fecha para atender el problema del ordenamiento social de la propiedad rural son insuficientes; (iii) enfrenta complejidad institucional y proliferación normativa.

5. Y, finalmente, hace varias recomendaciones: (i) sobre las sentencias expedidas antes de 1974, en vigencia del Código Fiscal y los artículos 1, 2, 3 de la Ley 200 de 1936, deben protegerse como situaciones consolidadas de propiedad privada, salvo que se encuentren defectos fácticos, sustantivos o errores inducidos en las sentencias, al aplicar el régimen vigente en materia de baldíos; (ii) se deberá proceder a una recuperación subsidiaria, para aquellos predios que resultaron ser baldíos en las zonas que estaban excluidas de la presunción del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, es decir, aquellas sentencias que se expedieron omitiendo las restricciones del artículo 15 de la citada ley; (iii) para las sentencias expedidas entre 1974 y 1994, en vigencia del Código Fiscal y los artículos 1, 2, 3 de la Ley 200 de 1936, por virtud de la expedición de la Ley 160 de 1994, éstas deben ceder al interés general derivado de la protección constitucional de los bienes de la Nación, por lo que deben ser revisadas para efectos de clarificar el dominio, aclarando en cada caso si existieron defectos fácticos, sustantivos o errores inducidos en las sentencias al aplicar el régimen vigente en materia de baldíos y procediendo al pago de las mejoras y de la respectiva indemnización, siempre que proceda y se demuestre la buena fe; y, (iv) para las sentencias expedidas después de 1994, incumpliendo los criterios establecidos en la Constitución Política de 1991 y la legislación agraria, específicamente si para la adquisición de baldíos no atienden los criterios subjetivos, como el de ser potenciales beneficiarios, y los criterios objetivos, relacionado con la extensión del predio, éstas deben ser revisadas prioritariamente⁶⁴⁵.

13. Doctor Luis Armando Tolosa Villabona, Magistrado Sala de Casación Civil

Solicitó un pronunciamiento estructural que organice los asuntos relacionados con los temas agrarios, con respecto a los cuales hizo las siguientes precisiones:

1. El artículo 111 de la Ley 160 de 1994, derogó varias disposiciones salvo los artículos 2º y 4º de la Ley 4ª de 1973 que justamente se refieren a las presunciones de la Ley 200 de 1936. Sostuvo que la simple comparación de

⁶⁴⁵ En su escrito la Dra. Varón, también incluye esta recomendación en aquellas donde se presentan incumplimiento de la legislación agraria.

los textos anteriores permite dejar al descubierto la vigencia de la presunción de explotación económica o de las conductas posesorias, desde un punto de vista positivo en el artículo primero y desde el punto de vista negativo en el segundo. Añadió que, la presunción de propiedad prevista por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 200 de 1936, es de naturaleza “legal”, pero no “de derecho” por lo que admite prueba en contrario.

2. Las presunciones contenidas en la Ley 200 de 1936 no son novedosas en el entendido de que el inciso 2 del artículo 762 del C.C., considera “dueño” al poseedor mientras otra persona no justifique serlo, pero en su opinión, la dificultad en la aplicación de las leyes es fruto del contenido del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el cual estableció que la propiedad privada ha de probarse únicamente mediante: (i) el título originario expedido por el Estado que no haya perdido eficacia legal; o (ii) mediante títulos debidamente inscritos. Se trata, pues, de establecer cómo y quién tiene la carga de la prueba para desvirtuarla, de manera que la persona que alega o se vale de la presunción, desplaza la carga de la prueba a su adversario, quien tendrá -en últimas- que demostrar si el predio carece o no de título originario o de título debidamente inscrito.

3. Dijo que, las voces jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia en favor de la presunción de propiedad contemplada en la Ley 200 de 1936, luego de entrar en vigor la Ley 160 de 1994, son el resultado de la incapacidad estatal de ser responsable de la información registral y catastral, de manera que el Juez entra a resolver los conflictos sociales y a garantizar el acceso a tierras en favor de quien las explote. Con la anotada deficiencia estructural, que es un hecho notorio difícil de resolver, mal podría entonces afirmarse, tal cual lo dijo la Sentencia T-488 de 2014, que es el ciudadano y no el Estado, a quien le corresponde la carga de la prueba para desvirtuar la presunción de dominio, pues en tal evento siempre triunfará el Estado. Sostuvo, en todo caso, que los bienes podrán prescribirse cuando el Estado no desvirtúe la presunción de propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

14. Doctora Juanita Goebertus, Representante a la Cámara

En escrito de *amicus curiae*, resaltó el contenido del componente de la reforma rural integral del Acuerdo Final por su visión integral que busca mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, por lo que aun cuando las pretensiones de las tutelas que se deciden en esta ocasión se limitan al capítulo de acceso y formalización, lo cierto es no debe ser desligado de los otros temas.

En consecuencia, presentó (i) la visión de desarrollo rural contenida en la RRI; y, (ii) la sistematización de los compromisos de dicho componente con el fin de dar cuenta del avance en su implementación.

1. Sobre la visión de desarrollo rural contenida en el punto de reforma rural integral, dijo estar apoyada en cuatro pilares: acceso y uso de la tierra; programas de desarrollo con enfoque territorial; planes nacionales de reforma rural; y seguridad alimentaria y nutricional.

Para que el acceso a tierras permita la transformación del campo, es necesario que vaya acompañado de medidas que faciliten que los habitantes del sector rural mejoren sus condiciones de vida. Sin embargo, no pudo establecer el estado de la implementación de dicho componente habida cuenta de que en las entidades no publican información, además de que no se ha puesto en marcha el Sistema de Información para el Posconflicto que permita hacer seguimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación.

Los principales elementos identificados como parte de la implementación tienen que ver con la adopción de instrumentos normativos y con la construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR, por lo que para lograr desarrollos integrales no son suficientes las disposiciones legales, sino que se hacen necesarias instituciones fuertes, participación de las comunidades, inversión, entre otras cosas.

Así las cosas, respecto a los PDET y los PATR señaló que, se han formulado con amplia participación 15 de los 16 planes, constituyéndose un ejercicio de confluencia de los distintos sectores en los territorios. En efecto, los PATR son un resultado fundamental para la construcción de la paz territorial, pues cuentan con el apoyo de las comunidades, por lo que es trascendental que se cumplan para construir confianza entre las comunidades y las instituciones. Su implementación busca el mejoramiento de las condiciones de los habitantes de las zonas rurales y el cierre de la brecha entre lo rural y lo urbano. Sin embargo, señaló que no es claro el compromiso del Gobierno respecto a su implementación, como quiera que en las bases del PND no hay metas asociadas a la implementación de los planes de acción, y en el artículo 4º sobre el plan de inversiones públicas, no hay destinación presupuestal concreta y diferenciada para cumplir con los PATR, ni tampoco hay claridad sobre las inversiones destinadas a superar la brecha urbano rural. De manera que no es posible saber las destinaciones específicas, ni hacer seguimiento al cumplimiento de los planes de acción.

En ese sentido, adjuntó un cuadro con el que pretende demostrar la escasa información sobre los avances y la falta de una herramienta para hacer seguimiento ciudadano, lo que dificulta la veeduría y el control de las entidades del ejecutivo encargadas de la implementación. Por tanto, señaló que el papel de la Corte resulta fundamental para lograr impulsar la implementación del AFP pues, al margen de ser un compromiso del Estado que debe cumplirse conforme al Acto Legislativo 02 de 2016, lo cierto es que los objetivos de la RRI deberían hacer parte de los esfuerzos constantes del ejecutivo por superar la situación de exclusión, pobreza y falta de acceso a bienes y servicios públicos por parte de los pobladores de las zonas rurales.

2. Sobre el nivel de avance de los compromisos, aportó el siguiente cuadro:

Acuerdo	PMI (indicadores)	AVANCES	PENDIENTE DE CORROBORACIÓN CON DERECHO DE PETICIÓN / NOTA
<p>Creación de fondo de tierras de distribución gratuita 3 millones de Ha durante los primeros 12 años con las siguientes fuentes: extinción judicial de dominio, baldíos recuperados; actualización, delimitación de reserva forestal; extinción administrativa de dominio; tierras adquiridas o expropiadas; y tierras donadas.</p>	<p>Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras</p>	<p>Decreto 902 de 2017 artículos 18 sobre la creación del Fondo; 25, 26, 27, 28 sobre la adjudicación directa por parte de la ANT de predios baldíos y fiscales, la prelación para la asignación de derechos, las solicitudes, etc.</p> <p>De acuerdo con el Ministerio de Hacienda (ago, 2018), la implementación del Fondo tiene un costo indicativo de \$7.1 billones que se subdivide en 2.9 billones de costos de formalización y 4.2 billones de entrega gratuita.</p> <p>Según el informe de rendición de cuentas de la ANT de 2018 "En total se administran 3.638 predios correspondientes a 510.785,1058 hectáreas, correspondiente a (3.583 bienes fiscales patrimoniales correspondiente a 208.617 hectáreas y 65 baldíos correspondiente a 302.167 hectáreas".</p>	<p>Está pendiente presentar al Congreso el proyecto de ley de tierras, para resolver, entre otros temas, la situación de los baldíos indebidamente ocupados de acuerdo a las recomendaciones del grupo de expertos establecido en el numeral 1.1.5 del Acuerdo Final</p>
	<p>Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del fondo de tierras.</p>	<p>No se encuentra cifra específica.</p>	
	<p>Elaborar y operativizar el registro único de posibles beneficiarios de adjudicación gratuita y subsidio integral que deberá contar con la participación de las comunidades.</p>		
<p>Formalizar 7 millones de Ha de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando PDET y Zonas de Reserva Campesina</p>	<p>Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas</p>	<p>Rendición de cuentas de la ANT a mayo 2018 establece las acciones que atienden a este compromiso del acuerdo:</p> <p>(i) Formalización de bienes baldíos y fiscales. A corte del informe, durante ese periodo del 2018 se formalizaron 8.032 resoluciones de adjudicación de baldíos/ 7.926 familias beneficiadas / 106 adjudicaciones a familias desplazadas.</p>	

		<p>(ii) Formalización de predios de propiedad privada rural con 1.800 predios en 2017 y 22.800 en 2018. Además, <u>Alianza Estratégica Piloto</u> con ISA Intercolombia y FAO para financiar desde el sector privado la formalización de 700 fincas en los municipios de Boyacá, en aras al cumplimiento de la formalización de pequeña propiedad privada rural. En cuanto a beneficiarios, del 2017 al 30 de mayo 2018, se han realizado 22 jornadas de entregas de títulos que comprenden 50 municipios, en las cuales, se entregaron 3.027 títulos a igual número de familias beneficiadas para un consolidado del Programa de Formalización de la Propiedad Privada Rural de 7.248 títulos entregados en total.</p> <p>(iii) Puesta en marcha del modelo de atención por oferta de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR. Para ello, durante el 2018 se implementó la ruta de POSPR en 20 municipios de los focalizados y priorizados por el Min. Agricultura (ya se había hecho con otros 23 en el 2017).</p> <p>(iv) Creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO. Durante el 2018 se trabajó en diseño e implementación de soluciones tecnológicas a la plataforma. Con corte mayo 2018, se habían recibido 11.796 solicitudes de inscripción.</p>	
Adecuar un plan de formalización masiva		Decreto 902 de 2017 artículos 36, 37	
Incluir medidas específicas para las mujeres rurales en el plan de formalización	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	De los 3.027 títulos entregados, según la ANT, 1.471 fueron entregados a mujeres.	
Garantizar la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural (para adjudicación de baldíos y saneamiento de propiedad)		La ANT estableció durante la vigencia 2018 el proyecto "Asistencia y Jurídica para la formalización de a pequeña propiedad rural a nivel nacional", con horizonte 2018-2020, tiene como objetivo específico la reducción de la informalidad de la pequeña propiedad privada rural.	
Permitir el acceso mediante el fondo de tierras, el subsidio o el crédito a propietarios formalizados con menos de una UAF		Decreto 902 de 2017 artículo 4 numeral 3 y artículo 5 numeral 2	

<p>Conformar un grupo de tres expertos en el tema de tierras para hacer recomendaciones de reformas normativas y de política pública en materia de regularizar los derechos de propiedad; garantizar la función social y ecológica de la propiedad; facilitar el acceso a trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente; y promover el uso productivo de la tierra.</p>		<p>En marzo de 2017, la CSIVI eligió las universidades que designaron los 3 miembros del grupo de expertos, para recomendar reformas que permitan: regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe (siempre que no haya despojo o mala fe), garantizar la función social y ecológica de la propiedad, promover el uso productivo de la tierra y facilitar el acceso a tierra a quienes no la tienen.</p>	
<p>Crear una jurisdicción agraria para resolver los conflictos sobre uso y tenencia de la tierra</p>	<p>Jurisdicción agraria en operación</p>	<p>El Ministerio de Justicia en Informe de Rendición de Cuentas (corte mayo 2018) reporta la construcción de un borrador de proyecto de ley para la creación del esquema especializado de justicia agraria (jurisdicción agraria) en el cual se incluyeron los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales cuyo objeto es establecer el marco orgánico y procesal que regirá las actuaciones judiciales y los mecanismos alternativos para la resolución de los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural",</p>	
<p>Crear y fortalecer mecanismos alternativos ágiles y eficaces para solución de conflictos de uso y tenencia de la tierra.</p>	<p>Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento</p>	<p>El Ministerio de Justicia en Informe de Rendición de Cuentas (corte mayo 2018) reporta la construcción de un borrador de proyecto de ley para la creación del esquema especializado de justicia agraria (jurisdicción agraria) en el cual se incluyeron los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales cuyo objeto es establecer el marco orgánico y procesal que regirá las actuaciones judiciales y los mecanismos alternativos para la resolución de los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural",</p> <p>Por otra parte, el Minjusticia tenía formulado un plan, pero no se encontró información sobre los avances y se había presentado como proyecto de respuesta rápida al Fondo Colombia en Paz, pero tampoco</p>	

		<p>se conoce si se aprobaron o no los recursos.</p> <p>Al respecto, MinAgricultura respondió a derecho de petición (ago, 2018) estableciendo:</p> <p>Frente a las disputas interétnicas por la tenencia y el uso de la tierra, la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT da especial atención a los procedimientos que hacen parte de los autos de la Corte (004 de 2004, 005 de 2009, 174 de 2011 y 173 de 2012) y a los compromisos asumidos por el Gobierno en instancias de concertación como la Minga de La María en Cauca y la Mesa de Desarrollo Territorial Afrocaucana. También, dicha Dirección construyó un proyecto de Protocolo de MASC, que busca mediar en conflictos de origen territorial a las comunidades indígenas y negras para su adecuado asentamiento y desarrollo, con el fin de preservar sus usos, costumbres, prácticas de producción y el mejoramiento de la calidad de vida por medio de estudios que establezcan mecanismos para la protección de su identidad cultural.</p> <p>Durante la vigencia del 2018, la Dirección adelantó las acciones orientadas a dar cumplimiento a las órdenes de la Corte soportándose en el marco normativo favorable a los grupos étnicos.</p>	
<p>Crear mecanismos de concertación y diálogo social entre el gobierno, las comunidades y el sector privado que permitan impulsar una agenda de desarrollo común.</p>		<p>No iniciada</p>	
<p>Poner en marcha un sistema general de información catastral, integral y multipropósito que concrete la formación y actualización del catastro rural en un plazo máximo de siete años y que produzca resultados tempranos en las zonas priorizadas.</p>	<p>Guía metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito que se establezca en la Ley que regula la materia para los territorios de las comunidades y pueblos NARP, construida por un equipo técnico definido por las organizaciones</p>	<p>En el CONPES 3859 de 2016 se establecieron los pilotos para contar con la información para la elaboración de las metodologías del catastro multipropósito, así como la estimación de los tiempos, costos y rendimientos de estos procesos. Este programa piloto terminó en agosto de 2018 y la evaluación de sus productos y resultados terminará en marzo de 2019 (a cargo de IGAC, la SNR, la ANT y el DNP, entre otros).</p>	

<p>nacionales NARP de carácter nacional, el cual tendrá una composición máxima de 10 personas.</p>	
	<p>En noviembre de 2018 se emitió el CONPES 3951 que tiene como objetivo la implementación de un sistema de catastro multipropósito que fortalezca institucional y tecnológicamente a las entidades responsables de su ejecución, para consolidar la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, contribuir al fortalecimiento fiscal y al ordenamiento territorial.</p>
	<p>Además, el DNP respondió a derecho de petición en agosto de 2018, enlistando las medidas que el gobierno ha ejecutado para la implementación del catastro multipropósito, entre las que es importante destacar: (i) Elaboración de conpes 3859, el cual ya se describió; (ii) Elaboración por parte de las autoridades Catastral y registral del documento "Conceptualización y especificaciones para la operación del catastro multipropósito en Colombia; (iii) Estructuración y presentación del proyecto de ley por medio del cual se implementa el Sistema Nacional de Catastro Multipropósito; (iv) Diseño y estructuración de la operación de crédito con la banca multilateral como parte integral de la estrategia de financiamiento de la nación para realizar los cambios estructurales para implementar la política de C.M, a la vez que da inicio el mismo en los municipios priorizados; (v) Implementación fase piloto en 8 municipios priorizados, con los siguientes avances: Se diseñó un proceso de levantamiento y registro como metodología de barrido predial; una metodología social en donde se identifican actores y se caracteriza el territorio para lograr procesos catastrales más transparentes y confiables; metodología de región para la operación del CM con fines de ordenamiento social</p>

		<p>de la propiedad; modelo LADM para integrar datos relacionados con la tierra y su articulación con el catastro y registro; y el diseño de un Número Único Predial NUPRE.</p>	
	<p>Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado</p>	<p>En el artículo 62 del Decreto 902 de 2017 señalan que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural deben integrarse a la operación del catastro multipropósito.</p> <p>Por otro lado, el Ministerio de Agricultura responde para el debate de control político el 8 de agosto que el IGAC, la SNR y la <u>ANT</u>, en coordinación con el DNP, deben trabajar para el adecuado levantamiento de la información catastral, de acuerdo con los lineamientos definidos por esta política, de manera que se debe hacer un convenio tripartito. Existe por ende el <u>convenio interadministrativo No. 570 de 2016</u> para aunar esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y de articulación institucional. En la ejecución, se ha estado trabajando de manera conjunta en la armonización de las metodologías usadas para hacer catastro multipropósito y para hacer ordenamiento social de la propiedad, de manera que se creen las mayores sinergias en torno a las responsabilidades misionales de cada entidad. Existe también el <u>convenio interadministrativo 670 de 2016</u> que crea el Comité Operativo Directivo del Proyecto de Catastro Multipropósito, el cual</p>	

		sigue la metodología establecida como parte de la ejecución de la primera fase para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Por otro lado, la ANT ha acompañado la implementación del proyecto piloto de catastro multipropósito, dando inicio a la ruta de formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, lo cual es diferente e independiente del proceso de levantamiento del catastro multipropósito.	
Dar apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación actualización y conservación del catastro rural.		No iniciada	
Lograr en 15 años la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%	Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural	El DNP a finales del 2011 presentó el IPM con base en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda. En mayo de 2012 con el CONPES 150, el IPM fue adoptado como una medida complementaria a la medición de la pobreza monetaria.	
Implementar medidas específicas y diferenciadas para la superación de la pobreza de las mujeres rurales.		No se encontró información	
Incrementar progresivamente los cupos para formación técnica, tecnológica y universitaria en zonas rurales con acceso equitativo para hombres y mujeres e incluyendo personas en condición de discapacidad.	Nuevos cupos en educación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural	Frente a este indicador del PMI, el Informe de Rendición de Cuentas Construcción de Paz del MEN estableció como meta institucional el establecimiento de 2 nuevos programas de educación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural. A 2018, reportó un avance en el cumplimiento de dicha meta del 10%. Se buscó la implementación de las estrategias del Plan Especial de Educación Rural en los municipios priorizados para el posconflicto por medio de una convocatoria realizada el 30 de mayo de 2017 por el MEN a las Instituciones de Educación Superior-IES para determinar la viabilidad de presencia de oferta de educación superior en los PDET, conformando un banco	

		<p>de proyectos elegibles que promuevan el desarrollo rural mediante la conformación de alianzas interinstitucionales en los municipios priorizados.</p>	
		<p>Adicionalmente, en el mes de enero de 2018 se invitó a las IES públicas del orden nacional, para presentar una o varias propuestas de educación superior, en lugares que aún no se hayan visto beneficiados. Como resultado de dicho proceso, el 27 de enero de 2018 se suscribieron 30 convenios interadministrativos. Así, a corte mayo 2018 se contaban con 48 Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo ARED de las cuales 5 tienen como propósito aumentar los cupos de Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA) o implementar por primera vez dicho programa en el territorio, el cual permite que los bachilleres tras realizar un proceso de nivelación de competencias básicas en un término de 6 meses o 1 año se inscriban a los programas de pregrado de la Universidad Nacional de Colombia. Dentro de los departamentos contemplados en esta acción se encuentra Vaupés, Amazonas, Arauca, Antioquia y Chocó.</p>	

15. Doctor Cesar Augusto Pachón Achury, Representante a la Cámara

Solicitó un pronunciamiento acorde con los lineamientos constitucionales y legales que protegen -especialmente- los derechos de los campesinos poseedores a través de la adopción de medidas que faciliten la titulación de los terrenos y, por ende, se les dote de garantías procesales judiciales y administrativas para que puedan obtener la protección de sus derechos.

Añadió que la Sentencia T-488 de 2014 es contraria a los intereses constitucionales y ha llevado a un caos en la administración de justicia lo que ha redundado en daños para el campesinado colombiano, pues dificulta su acceso al introducir la exigencia de la prueba diabólica para que los campesinos puedan legalizar la propiedad, imponiendo al trabajador del campo un enfrentamiento con el Estado en aras de demostrar que el bien no es

baldío, lo que supone una tramitología excesiva y onerosa que termina en el desistimiento de las pretensiones de los campesinos de legalizar sus terrenos.

Es así como, al desconocer el contenido del artículo 762 del Código Civil, dicha providencia desprotege el derecho a la propiedad de gran parte del sector campesino, con efectos negativos en la progresividad para su satisfacción, redundando en desconfianza institucional, principalmente, respecto de las decisiones judiciales. En efecto, la Sentencia T-488 de 2014, supone un retroceso en la evolución histórica de los derechos humanos de los campesinos, pues desconoce, entre otras, que la tierra es un derecho humano que hace parte de los tratados internacionales ratificados por Colombia, toda vez que se convierte en la fuente de la cual obtienen su subsistencia.

Agregó que es necesario que se dicte un fallo que avance en las políticas de tierras de manera entrelazada con una adecuada institucionalidad de modo que se permita proteger el derecho a la propiedad privada de los campesinos, quienes solicitan que no se tome la adjudicación de tierras como regla general sino que se proceda por parte de la rama judicial a reconocerle sus derechos sobre sus predios y que procesalmente se les brinde la oportunidad y garantías jurídicas de obtener el título de propiedad, previo agotamiento del proceso respectivo cuando se cumpla a cabalidad con lo presupuestado en la ley civil.

Por otro lado, expuso que con el obrar de la ANT, al solicitar la nulidad de las actuaciones judiciales proferidas por los jueces civiles, se está realizando una intromisión en la autonomía judicial de la rama judicial y en el desconocimiento del Código Civil y de la Ley 200 de 1936, la cual no ha sido derogada por disposiciones posteriores. Por esa razón, pidió a la Corte brindar claridad y seguridad jurídica al conflicto social en el tema de tierras que no recae solo en Boyacá sino en todo el territorio.

Por último, manifestó que los campesinos actúan en desarrollo del principio de confianza legítima, pues fue el Estado el que les dio calidad de propietarios de sus tierras a través del cobro del impuesto predial y, consideró que se afecta el derecho a la igualdad de los campesinos pues antes de la Sentencia T-488 de 2014 fueron legalizados muchos predios, lo que no ocurre a partir de dicho fallo.

16. Doctor Anthony Alfonso Castellanos Carreño

En su calidad de miembro del Instituto Colombiano de Derecho Agrario, afirmó que en Colombia no hay baldíos en términos físicos, pues no existe una extensión territorial que no tenga un reclamante de su dominio, situación que se extiende incluso a territorios sobre los que no sería legalmente tener propiedad.

Señaló que, para demostrar la propiedad, la legislación civil y agraria de antaño exigen probarlo a través de la tarifa legal que debe cumplir con un

estándar de prueba complejo en términos de la documentación idónea para acreditarla, pues la transición al régimen privado de propiedad se dio en un marco de precariedad de los depósitos legales que la avalaran.

Agregó que, aunque el derecho privado hace una descripción de los atributos que diferencian la propiedad privada de la pública, incurre en un grave error pues no define la forma en que se acredita dicha propiedad. Por tanto, en la actualidad se está ante una enorme precariedad de la identificación de los derechos de propiedad sobre el territorio, pero en todo caso, la prescripción nunca podrá establecer la propiedad frente a un baldío.

Advirtió sobre las barreras legales e institucionales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 64 constitucional, así: (i) ausencia de articulación interinstitucional; (ii) deficiencia técnica en el sistema de seguimiento de archivo y manejo físico de los expedientes; (iii) establecimiento de carruseles de procedimientos que no logran resolver de fondo la situación particular de un predio; (iv) necesidad de articular los procedimientos agrarios a la política agraria general; y, (v) ausencia de seguimientos y evaluaciones de fondo de los procedimientos.

17. Doctor Guillermo Forero

Explicó las razones por las que no comparte las conclusiones de la Sentencia T-488 de 2014 en tanto que dicha providencia no tuvo en cuenta el enfoque histórico que imponía la existencia de la Ley 200 de 1936, en la que el legislador fue categórico en señalar que todo predio rural explotado económicamente se presume de propiedad privada porque la tierra es para quien la trabaje.

Indicó que la Sentencia T-488 de 2014 es una sentencia confusa y errática que, por ningún motivo, puede constituir precedente judicial obligatorio, toda vez que en la misma no se analiza el artículo 111 de la Ley 160 de 1994, el artículo 2 de la Ley 4 de 1973 y el artículo 1 de la Ley 200 de 1936.

Añadió que el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, debe entenderse de manera armónica con lo señalado en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, en tanto que se entiende que la adjudicación procede respecto de los baldíos que no tienen una tradición histórica de posesión y explotación económica.

Por último, consideró que no debe estigmatizarse la figura de usucapión como si fuera un sinónimo de corrupción, pues los principales escándalos sobre los baldíos han ocurrido en la adjudicación que por vía administrativa se ha adelantado.

ANEXO IV

Resumen de las intervenciones realizadas durante la Sesión técnica informal de 23 de octubre de 2020

1. Intervención de la Alta Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento

En relación con el diseño e implementación del catastro multipropósito

Con la finalidad de explicar los avances en el diseño y puesta en marcha del Catastro Multipropósito, subrayó el lugar privilegiado en el que se encuentra dentro de las prioridades del Gobierno.

En el proceso de materialización del catastro en el territorio han encontrado que la información del IGAC⁶⁴⁶, la realidad física y la suministrada por la SNR no guarda correlación, aproximadamente en un 50% y, además, en el ICAG se tienen más de 293.000 trámites, de los cuales se han evacuado 200.000. Gracias al apoyo de la cooperación internacional, fijó unas metas para la política de catastro con el fin de que para 2022 se cuente con la información catastral del 60% del área y para el 2025 todo el territorio.

Enfatizó que el catastro es una inversión y no un gasto, pues la habilitación de gestores permite que las entidades territoriales con capacidades puedan asumir el proceso, gestionar el tema de regalías y levantar la información de todo el municipio con fundamento en el principio de completitud, a partir del cual se incluyen bienes baldíos, fiscales, accidentes geográficos, bienes de uso público, entre otros. No obstante, debe tenerse en cuenta que el territorio tiene 114 millones de hectáreas, de las cuales hasta el momento llevan cubiertas 38 millones que equivalen a un 34% del país y el 57% de la meta fijada para el 2022. Al efecto, priorizó los municipios que no tienen recursos y que tienen una informalidad importante. En ese sentido, de los 170 municipios PDETs, tienen financiados 83 municipios y están pendientes por financiar otros 87 que equivalen a \$282 mil millones de pesos que esperan financiar con recursos de regalías. No obstante, la crisis generada por la pandemia del Covid 19 ha impedido iniciar los levantamientos de información en terreno, a lo que se suman las condiciones de inseguridad a pesar de contar con el acompañamiento del Ministerio de Defensa.

Frente a la implementación del Decreto 902 de 2017, señaló que se modificó la Resolución Nro. 740 con lo que se avanzará en la implementación de los mecanismos diseñados que permiten contar con más de un millón de hectáreas en el FNT.

⁶⁴⁶ Haciendo relación al caso de Ovejas.

Por otro lado, indicó que hay un grande porcentaje de las ORIP sin digitalizar, pero advirtió que el costo por municipio que hace el catastro incluye estos procesos, por lo que no solo se costea el levantamiento cartográfico de los insumos catastrales y topográfico sino también la digitalización de los libros antiguos al actual sistema.

En relación con los asuntos jurídicos que pretende resolver el catastro multipropósito

Indicó que, si bien la Ley 1561 de 2012 propuso unos tiempos procesales más cortos para la formalización de títulos de pequeñas propiedades, lo cierto es que para acudir a ese mecanismo el predio debe ser privado. No obstante, también se ha dado un mal uso de ese procedimiento por cuanto los jueces lo han aplicado respecto de polígonos baldíos.

Las interpretaciones normativas han generado una gran problemática frente a la cual la Corte, en la Sentencia T-488 de 2014 consideró necesario realizar el Plan Nacional de Clarificación. Ello ha generado dificultades por las imprecisiones e inexactitudes en el número de bienes baldíos, su situación y ubicación pues en ninguna época se ha adelantado algo similar. Por tanto, aunque la finalidad del Plan Nacional de Clarificación es materializar, cristalizar y minimizar las irregularidades y deficiencias que se han presentado en los procesos de tierras y garantizar el acceso a tierra, eso no supone que no se presenten problemas que afecten a los campesinos, de manera que se ha venido implementando un proceso de preclarificación con el fin de facilitar el cumplimiento de las órdenes que se imponen a la ANT. Ello implica un procedimiento jurídico particular y prioritario para avanzar en los programas de asignación y reconocimiento de derechos sobre baldíos y formalización de la propiedad privada a pequeños y medianos ocupantes sin que deba esperarse la iniciación previa o simultánea de demorados procedimientos administrativos de la propiedad. Mediante dicho procedimiento, se logra - mediante un formulario sencillo que puede darse en las alcaldías, inspecciones de policía o la ANT-, recibir la información básica que requiere el equipo central de la agencia para tener, de manera preliminar, con un alto porcentaje de certeza, la naturaleza del bien sin someter al campesino a esperar la iniciación del proceso de clarificación.

Con relación al proyecto de ley 104 de Cámara

Advierte que no revive la jurisdicción agraria porque caen en la trampa de adicionar funciones a los jueces civiles y administrativos ignorando que no tienen el conocimiento ni la experiencia en asuntos agrarios.

2. Respuestas de los interesados y partes luego del traslado de la sesión técnica informal.

2.1. Doctora Myriam Bustos

La referida abogada señaló que uno de los fines del catastro multipropósito es captar impuestos del sector rural, por tanto, como “*ya existe una trayectoria de destinación*” sugiere incluir la revisión del modelo de reforma del territorio para buscar que genere riqueza a partir del reconocimiento de grupos étnicos, afrodescendientes, se brinde asistencia técnica a las entidades territoriales, se propicie un desarrollo en equidad, se pondere la agricultura sobre la ganadería y se conserven las fuentes hídricas. Añadió que, para el pago de la deuda pública adquirida para realizar el catastro, se deben tener en cuenta a premios nobel en economía porque sus planteamientos acogen el cuidado del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la economía solidaria.

2.2. Procuraduría 2 Judicial II Agraria y Ambiental de Boyacá

Manifestó que:

(i) respecto de la gobernanza, se requiere que la Corte a) imparta órdenes que permitan que los jueces utilizar una única interpretación de las normas agrarias con el fin de satisfacer los mandatos de los artículos 63, 64 y 65 Superiores, los cuales, además, deben armonizarse con los derechos al medio ambiente o ambiente natural de la Nación; y b) que se garantice el goce efectivo de los derechos del campesinado y el desarrollo del campo.

(ii) respecto de los bienes baldíos, reiteró que se vienen sustrayendo de la Nación por vía de decisiones judiciales que no atienden la extensión y calidades de los sujetos; que hay una incapacidad institucional para adelantar procedimientos agrarios omitiendo ordenar el territorio; que la desarticulación institucional entre autoridades administrativas y judiciales omiten proteger los suelos de protección agropecuaria; y que existe un fraccionamiento de fundos rurales por extensiones inferiores a la UAF en los procesos de pertenencia.

(iii) frente al catastro multipropósito indicó que guarda una estrecha relación con el ordenamiento territorial fijado en la Ley 388 de 1997. Agregó que el catastro debe entonces contribuir al ordenamiento social de la propiedad, transformar el campo en el marco de la reforma rural integral.

Por otro lado, señaló que la ANT se está demorando en los trámites administrativos fijados en el Decreto 902 de 2017 por no tener información fundamental relacionada con cuáles son los bienes baldíos y los que pueden someterse a reforma agraria. Y solicitó a la Corte que ordene: (i) estructurar la ANT con suficiencia presupuestal; (ii) unificar la normativa sobre los procedimientos agrarios, la protección del patrimonio público y el desarrollo de los propósitos de la reforma agraria y la protección ambiental; (iii) definir un plan nacional de formación de funcionarios públicos para la adecuada ejecución de procedimientos agrarios, reconocimiento del campesinado y protección de usos de suelo y ambiental; y (iv) redefinir los alcances del

catastro multipropósito para que de manera pronta se preste su funcionalidad como instrumento para la toma de decisiones.

2.3. DNP

Adujo que mediante oficio de 19 de septiembre de 2019 realizó la solicitud de estandarización de un proyecto tipo de Actualización Catastral con Enfoque Multipropósito⁶⁴⁷, luego se adelantaron mesas de trabajo para su formulación con la participación del DANE, IGAC y DNP y se estandarizó un proyecto tipo en fase 3 que fue remitido y avalado por el DANE el 8 de julio de 2020⁶⁴⁸.

El proyecto tiene como objetivo actualizar la información física, jurídica y económica predial con enfoque multipropósito de la entidad territorial mediante la articulación de la producción cartográfica básica y mejorando las capacidades administrativas y técnicas para el levantamiento de información predial.

Finalmente señaló que la Dirección del Sistema General de Regalías presta asistencia a las entidades territoriales que lo requieran para lograr mejorar sus capacidades para la formulación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

2.4. Unidad de Restitución de Tierras

La URT expuso (i) su naturaleza, (ii) una síntesis del proceso de restitución de tierras, (iii) la naturaleza jurídica de los inmuebles a restituir y (v) la competencia de la ANT, a partir de lo cual concluyó que la autoridad competente para determinar la naturaleza pública de un inmueble es la ANT y, por tanto, no son competentes.

2.5. ANT

Señaló que los predios que han sido sometidos a prescripción adquisitiva de dominio sobre presuntos baldíos, *“de acuerdo a su ubicación geográfica no pueden cubrirse exclusivamente por la línea de oferta institucional a través del barrido predial masivo, sino que en su gran mayoría, responden a casos por demanda en zonas no focalizadas cuya intervención se debe adelantar caso a caso”*.

Señaló que, a diferencia del estudio presentado por DeJusticia y la Universidad Nacional, el problema de los baldíos no puede reducirse a la apropiación masiva de tierras por particulares que no tienen derecho a ellas sino que además comporta un proceso más complejo que se presenta por la falta de información fidedigna sobre la ubicación y número de los baldíos,

⁶⁴⁷ En cumplimiento de la Resolución Nro. 3348 de 2016.

⁶⁴⁸ El cual fue publicado en la MGA WEB y página web de proyectos tipo.

ausencia estatal en regiones, cambios normativos sin adopción de regímenes de transición y ocupación de tierras por campesinos que intentaron regularizar su tenencia mediante procesos de prescripción sin acudir al Ejecutivo.

De acuerdo con el análisis de la UPRA, de los 29.077 casos reportados por la SNR, se tiene información catastral de 14.902 predios, de los cuales 1.411 están sobre la UAF, los demás por no tener un referente claro para determinar no pueden ser clasificados en esa categoría.

Por tanto, esa problemática no solo afecta a quienes tienen grandes extensiones, sino que, de forma mayoritaria, a quienes poseen áreas que no superan la UAF y que pudieron ser sujetos de reforma (89,4%) que se verían forzados a un proceso de clarificación imponiendo una medida publicitaria durante el curso del proceso por haber elegido una ruta equivocada, sin contar con el desgaste para la administración.

Acto seguido reiteraron el contenido de la respuesta que en diciembre de 2019 dieron al seguimiento de la Sentencia T-488 de 2014, por cuanto esclarece algunos interrogantes que se realizaron en la sesión técnica informal.

Por otro lado, agregó que para saber si la naturaleza del bien es baldía se debe acudir a los criterios del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Así, el análisis documental que adelanta la ANT no solo abarca un estudio de títulos simple, sino la información registral del antiguo sistema y demás elementos probatorios que dan cuenta de la realidad jurídica del bien y una correlación histórica y social de las zonas bajo intervención administrativa teniendo en cuenta las evidencias de procesos coloniales. Además, siguen las siguientes reglas: (i) que la falsa tradición esté representada en instrumentos públicos sometidos a registro y (ii) que se constate en la literalidad de los instrumentos públicos que el predio nunca se ha considerado público.

2.6. Pedro Pablo Herrera

Señaló que desde su experiencia como abogado ha observado que en Cundinamarca y Boyacá no existen baldíos sino múltiples errores de registro en los que ha incurrido las ORIP que llevan a considerar que los bienes baldíos sin que tengan esa naturaleza, obstaculizando su legalización mediante la Ley 1561 de 2012 o por los procesos regulados por el Código Civil, por las Leyes 200 de 1936 y 160 de 1994, entre otras.

Agregó una serie de circunstancias que pueden padecer los bienes y que están llevando a que hoy se presuman baldíos, como por ejemplo, (i) la parcelación de grandes terrenos que tenían los terratenientes y su venta de palabra; (ii) el registro de la escritura pública como venta de falsa tradición; (iii) herederos que vendieron sus derechos a título universal o singular hace muchos años sin investigar su antecedente registral; y (iv) ventas sin revisar el antecedente registral que fueron gravadas como falsa tradición.

Finalmente señaló que la Ley 1261 de 2012 permite legalizar predios que no tengan matrícula inmobiliaria pero que las ORIP se niegan a registrar sentencias judiciales de titulación de la posesión e incluso algunos jueces se declaran impedidos y envían el caso a la ANT.

2.7. Faustino Cárdenas

El referido abogado solicitó que la política de catastro y el proyecto de creación de ley estatutaria Nro. 134 tenga en cuenta la problemática que existe en Boyacá en relación con las distintas modalidades de titulación de tierras que se origina en la disparidad de criterios, porque algunos derechos adquiridos se desprenden de cédulas reales, titulación de baldíos o derechos herenciales que fueron adjudicados correctamente pero que no registran derechos reales.

2.8. Marcelino Martín

Se refirió al caso de Mariela Guerrero Bernal y solicitó que sea excluida de revisión porque la ANT: (i) no se hizo parte en el proceso ordinario atacado, y (ii) dio respuesta en el trámite del recurso extraordinario de revisión certificando la calidad privada del predio.

2.9. Alcaldía de Jenesano

Destacó que el proceso de catastro multipropósito resolverá los principales problemas que se presentan actualmente respecto de los predios que aparentemente no tienen titular de derecho real o antecedente registral y, agregó que la creación de un inventario de baldíos es vital para clarificarle al ciudadano el trámite que debe surgir para sanear la propiedad y la legislación aplicable. También desatacó que muchos entes territoriales tienen varios predios por sanear y son objeto de procesos de pertenencia por lo que es un tema problemático que toca al ciudadano del común por lo que se requiere que se adelante el catastro de manera pronta para regularizar la propiedad de la tierra.

2.10. IGAC

Señaló que no vislumbra que el IGAC tenga un interés legítimo como tercero en los casos estudiados. Agregó que el asunto es competencia de la ANT.

2.11. Claudia Rocío Guerrero

La abogada señaló que en la práctica no se han visto los beneficios reales para el campesino, que es el punto de interés de los procesos estudiados, situación que se agrava por la dificultad en la comunicación con la ANT por su falta de presencia en las regiones y las órdenes de aislamiento debido a la pandemia

generada por el Covid 19. La indefinición de baldío y la ausencia de un inventario de estos hacen que el campesino prefiera desistir de sus intereses de formalización. En efecto, al campesino no le resulta asimilable que su predio, transferido de sus antepasados, no por mala fe ni por violencia, no se le formaliza porque en el certificado de la ORIP dice que no hay titular de derecho real, a pesar de pagar los impuestos sobre el bien. Resaltó que en los procesos de pertenencia la ANT no acudió a pronunciarse ni presentó prueba alguna que aclarara la naturaleza jurídica del predio y expuso los problemas causados con la migración de la información del antiguo al actual sistema de registro.

2.12. Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios

Señaló la importancia del Catastro Multipropósito como ruta necesaria y eficaz para superar los problemas de información sobre las tierras en Colombia y resolver los conflictos de uso, ocupación y tenencia de la tierra, derivando en un avance en el OSPR, la claridad sobre la situación de la propiedad, recuperación de baldíos y acceso a tierra de los campesinos que carecen de ella. Frente a esto presntó los siguientes datos:

Componente	Total	BM	BID
	Millones de dólares		
Componente 1. Fortalecimiento Institucional	4,03	3,40	0,63
Componente 2. Fortalecimiento Tecnológico	30,41	25,80	4,61
Componente 3. Trabajo en Campo	104,42	61,63	43,04
Componente 4. Administración del Proyecto	11,14	9,42	1,72
Total	150,00	100,00	50,00

Recursos por entidad:

Entidad	Total millones de pesos	Total millones de dólares
DNP	\$ 43.886	\$12,9
IGAC	\$ 222.986	\$ 65,6
SNR	\$ 73.162	\$21,5
ANT	\$169.964	\$49,9
Total	\$510.000	\$150,0

Y, frente a la solicitud de información del avance en las gestiones adelantadas en materia de barrido predial masivo a los cuatro gestores que han cumplido más de un año de habilitación, solo obtuvieron respuesta de Gestor del Área Metropolitana del Centro Occidente⁶⁴⁹ quien manifestó que: “(...) Actualmente y en los tres meses del 2020 nos encontraremos adelantando la planificación que incluirá el cronograma para la ejecución del barrido predial masivo en las zonas urbanas, suburbanas y rurales que cubren los municipios de La Virginia, Dosquebradas y Pereira (...)”.

Además, estableció un compromiso con el director del DANE de citar periódicamente a las entidades nacionales asociadas a la implementación del catastro para realizar mesas de trabajo articuladas, pero no se han concertado.

⁶⁴⁹ Dada el 16 de septiembre de 2020.

Por tanto, bajo el escenario anterior, la PGN advierte la falta de avance respecto de los objetivos trazados con el catastro. Además, salvo los catastros descentralizados como Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá que venían desarrollando esta función, la mayoría de los gestores habilitados no han iniciado labores y la gestión de la ANT en el marco de su habilitación es precaria según las cifras del IGAC. Añadió que el catastro multipropósito está asociado a la administración de tierras de la Nación. Sin embargo, no ha tenido mayor avance pues, entre otras, se articula con los POSPR y el único ejecutado a la fecha es el del municipio de Ovejas. Además, se ha omitido la ejecución de procesos de clarificación, recuperación, deslinde y extinción, por lo que se cubre casi que exclusivamente la adjudicación de baldíos y la formalización, a pesar de que los tiempos prolongados propician que se mantengan prácticas irregulares que afectan el patrimonio público.

Por otro lado, frente a la gestión del ordenamiento y su impacto en el cumplimiento en el AFP indicó que el Fondo tiene cerca de 1.006.000 hectáreas, pero se están contabilizando los bienes baldíos con ocupación previa a entidades de derecho público y comunidades indígenas y negras. En ese sentido, ante la ocupación previa procede la formalización y no la adjudicación, entonces no puede considerarse que se tienen un avance del 33% en la meta de adjudicación de los 3 millones de hectáreas. A lo que se suma que a la fecha la ANT solo tiene un predio de 18.00 hectáreas y 12 predios transferidos por el INCODER sin ocupación y, se han adquirido: 2019 = 20 predios (790 ha), 2018 = 34 predios (3560 ha) y 2017 = 10 predios (550 ha). Agregó que no se pueden identificar los bienes transferidos al FNT categorizados como adjudicables pues alrededor de 7.700 hectáreas están “sin determinar” su estado de ocupación, pues la administración no ha llegado materialmente a esos bienes.

Todo lo anterior, hace que se mantenga la vulneración masiva de derechos y la moratoria de las autoridades lo que constituye un estado de cosas inconstitucional en materia de gobernanza de la tierra que hace necesario que se adopten medidas para que se articulen las instituciones en aras de implementar el catastro multipropósito e impulsar los POSPR.

Por otro lado, reiteró que, hasta la fecha, no se ha presentado a instancia judicial ni un solo proceso por vía de aplicación del Decreto 902 de 2017 y los procesos de clarificación que por vía judicial se han solicitado siguen sin realizarse, afectando el acceso a la justicia. Por tanto, insistió en que se emitan órdenes encaminadas a: (i) el fortalecimiento de la capacidad de la ANT y la SNR, (ii) la formulación de un plan articulado y concertado de las entidades, (iii) la superación de las dificultades de orden normativo que impiden la eficaz ejecución de los procedimientos agrarios y la protección del patrimonio público, permitiendo que los POSPR superen la lógica de regularización de la tenencia y sean verdaderos insumos de ordenamiento agrario, (iv) fijar un plan formación de funcionarios públicos para la adecuada ejecución de procedimientos agrarios, (v) ordenar la protección del suelo de producción

agropecuaria y garantizar su especial destinación, (vi) avanzar en la implementación del catastro con mayor relevancia en el control social en la gestión catastral, en particular, la realización en los 82 municipios PDET que no cuentan con recursos para la implementación de esa política y (vii) se ordene la ejecución armónica de las políticas que impactan el suelo rural, para evitar que se siga socavando la integridad productiva del suelo rural y se ahonde las condiciones de vulnerabilidad de los campesinos y campesinas.

2.13. Julieta Blanco Castellanos

La señora Blanco destacó que en el proceso de prescripción atacado se consideró privado el predio que pretendía en los términos fijados en la Ley 200 de 1936 por la explotación económica demostrada. Agregó que, en su momento, se integró debidamente el litisconsorcio, pues fue vinculado el INCODER, hoy ANT, entidad que presentó una serie de excepciones que fueron analizadas y declaradas infundadas.

Además, durante el curso del proceso se encontraba vigente la decisión de la Sala de Casación Civil de 28 de agosto de 2000, expediente Nro. 5448⁶⁵⁰ que indicó *“que el hecho de que el predio no tenga titulares debe considerársele como baldío, ya que el proceso de pertenencia es para que el actor acredite si se dan las condiciones de la Ley 200 de 1936”*.

Por otro lado, señaló que el proceso de pertenencia se adelantó debido a que la ORIP de Málaga, eliminó del registro la “X” que indicaba la propiedad sin consentimiento previo, expreso y escrito del titular, y con ello, se extralimitó en sus funciones.

Por último, reiteró lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-1776 de 2016, en la que *“estudió un asunto de mero derecho”* y *“concluyó que la vinculación al INCODER se hace bajo la figura de un Litis consorcio facultativo”*, consideraciones que tuvo en cuenta el fallador que resolvió su caso.

2.14. María Sofía Duarte Bonilla

La señora Duarte realizó un recuento del proceso judicial atacado en los mismos términos en que lo hizo la señora Blanco Castellanos.

Agregó que el predio objeto de análisis es privado por cuanto cuenta con titulares de derechos reales sujetos a registro y esa fue la razón por la cual la demanda se dirigió en contra de herederos indeterminados de Fausto Bonilla y personas indeterminadas. Por tanto, señaló que desconoce las razones por las cuales se vincula al predio La Vega, pues este *“sí cuenta con titulares”*.

⁶⁵⁰ M.P. José Fernando Ramírez Gómez.

Reiteró las sentencias y las normas que, en su opinión, se encontraban vigentes al momento de adoptar la decisión y solicitó que se le desvincule de cualquier asunto constitucional que esté adelantándose en contra del referido predio por tener naturaleza privada.

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL
MAGISTRADO ALEJANDRO LINARES CANTILLO
A LA SENTENCIA SU-288 DE 2022**

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-Improcedencia por falta de inmediatez/ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL-Nadie puede alegar su propia culpa (Aclaración y salvamento parcial de voto)

(...), la calidad de sujeto de especial protección de la ANT (Agencia Nacional de Tierras) y la estrategia de defensa vía tutela de esta entidad en contra del campesinado, resultan contrarios a la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial.

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL DE PEQUEÑA ENTIDAD-Confusión en la formulación del problema jurídico implicó un cambio del precedente constitucional sobre configuración del defecto sustantivo (Aclaración y salvamento parcial de voto)

(...) la Corte debió definir si (i) en el respectivo proceso judicial se probó o no la naturaleza privada del bien a usucapir. Esto es, definir la naturaleza jurídica del predio; y (ii) fijar el estándar de prueba en escenarios de informalidad, para pequeñas propiedades rurales explotadas económicamente, que no contaban con antecedentes registrales, carecían de titulares de derechos reales inscritos, o no se tenía un título originario expedido por el Estado.

BALDIOS-Evolución del régimen legal (Aclaración y salvamento parcial de voto)

PRESUNCIÓN DE BIENES BALDÍOS LOS PREDIOS RURALES DE PEQUEÑA ENTIDAD-Implica desconocimiento de la seguridad jurídica y los derechos adquiridos de la población campesina y trabajadores agrarios (Aclaración y salvamento parcial de voto)

(...), la lectura formalista de la mayoría del artículo 48 de la Ley 160, termina por desconocer los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente en lo relativo a la protección del más débil que explota económicamente bienes rurales de pequeña entidad económica.

PRESUNCIÓN DE BIENES PRIVADOS LAS TIERRAS POSEÍDAS Y EXPLOTADAS ECONÓMICAMENTE POR PARTICULARES-Vigencia de la presunción legal establecida en la Ley

200 de 1936 y la Ley 4ª de 1973, sobre predios rurales de pequeña entidad (Aclaración y salvamento parcial de voto)

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL DE PEQUEÑA ENTIDAD-Imposición de prueba diabólica (Aclaración y salvamento parcial de voto)

(...) incorporar la presunción de bien baldío, por ausencia de antecedentes registrales o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, puede traer consigo la gravísima consecuencia de impedir el acceso a la administración de justicia a los trabajadores rurales y al campesinado, toda vez que el carecer de antecedentes registrales no les permitiría acudir al proceso judicial de conformidad con el inciso segundo del artículo 375.4 del CGP.

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL DE PEQUEÑA ENTIDAD-Desconocimiento de la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas (Aclaración y salvamento parcial de voto)

(...) someter la firmeza de sentencias judiciales ejecutoriadas en la justicia civil a una verificación de requisitos de adjudicación por parte de la ANT mediante el proceso judicial, vulnera la separación de poderes y podría desnaturalizar abiertamente la esencia de esos procesos ordinarios; además, genera un trato diferenciado e injustificado entre los prescribientes que por igual cumplieron con las reglas sustantivas aplicadas por los jueces civiles para acreditar la propiedad privada. Lo anterior, sin lugar a duda desconoce la separación de funciones entre órganos del Estado, la autonomía judicial y principios fundamentales del Estado Social de Derecho, como son la seguridad jurídica, la cosa juzgada, la confianza legítima y el acceso a la administración de justicia de los trabajadores agrarios de nuestro país.

PROCESO DE PERTENENCIA DE PREDIO RURAL DE PEQUEÑA ENTIDAD-Presunción de baldío desconoce la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz (Aclaración y salvamento parcial de voto)

(...), la presunción de bien baldío que establece la Corte en la sentencia SU-288 de 2022, con base en una norma cuyo origen histórico fue desvirtuar la presunción de bien baldío de la Ley 200, puede convertirse en un gran obstáculo para formalizar, regularizar y sanear la explotación económica de la tierra en nuestro país. En relación con la decisión de la Corte de fundar la legalidad de la propiedad de los baldíos, en los requisitos legales para adjudicar bienes baldíos de la Nación previstos en la Ley 160, considero que se constitucionalizan y petrifican elementos que podrían ser modificados por el Legislador en el marco de su amplia potestad de configuración. Asimismo, la decisión de la mayoría cierra en gran medida el concepto amplio adoptado por el Acuerdo Final, para permitir la figura de formalización de predios.

Ref.: Expedientes T-6.087.412 AC

Asunto: Revisión fallos de tutela proferidos en procesos promovidos por la Agencia Nacional de Tierras, Miguel Ángel Castelblanco y Flor Marina Melo, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander, y otras autoridades judiciales

Magistrado ponente:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, por medio del presente escrito me permito exponer las razones que fundamentan mi aclaración y salvamento parcial de voto a la sentencia SU-288 de 2022. En dicha providencia, la Sala Plena revisó diferentes sentencias en firme proferidas por autoridades judiciales en las cuales se adoptaron decisiones respecto a la interpretación del régimen especial de baldíos. Para tal efecto, esta corporación se planteó si los jueces civiles que conocieron de los *procesos de pertenencia incurrieron en una vulneración al debido proceso, al incurrir las providencias judiciales en un defecto sustantivo* (i) al interpretar que los predios rurales pretendidos eran de naturaleza privada y, por tanto, prescriptibles, con base en la explotación económica realizada por los demandantes en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (en adelante “Ley 200”), modificado por el artículo 2º de la Ley 4ª de 1973⁶⁵¹, a pesar de carecer de antecedentes registrales y de titulares de derechos reales; y (ii) al declarar la prescripción adquisitiva del dominio sobre la naturaleza privada de los predios pretendidos, sin que se hubiera demostrado la suma de posesiones alegada en los términos de los artículos 778 y 2521 del Código Civil. En opinión de la Sala Plena, dada la diversidad de posiciones de las

⁶⁵¹ **Artículo 1º.** - Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.

autoridades judiciales, estos asuntos tienen un enorme impacto social en la equidad, así como en la justicia social en la adjudicación de baldíos en el territorio nacional.

Para tal efecto, la Sala Plena se pronunció respecto de (i) la naturaleza de la participación de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante “ANT”) en el proceso de pertenencia; (ii) la actuación procesal de dicha autoridad de tierras; (iii) el contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos, con especial énfasis en la vigencia del artículo 1° de la Ley 200 (presunción de propiedad privada por explotación económica) frente al artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (en adelante “Ley 160”) (prueba de la propiedad privada del predio, para efectos del proceso de clarificación); (iv) la prueba de la propiedad privada de los bienes rurales, bajo la presunción de propiedad privada por explotación económica prevista en el artículo 1° de la Ley 200, la cual permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuentan con título originario o títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos; y otros que exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales, en los términos del artículo 48 de la Ley 160; (v) las deficiencias históricas de los sistemas de registro de instrumentos públicos a cargo del Estado, que dificultan o impiden la prueba sobre la propiedad privada de los inmuebles rurales; (vi) los procesos de pertenencia como una vía para la justicia social en el campo al permitir el acceso a la tierra de pequeños propietarios rurales; y (vii) los cuestionamientos sobre las decisiones de la justicia civil como responsables de una agudización de los problemas de concentración de la tierra. Tras el estudio de cada uno de dicho asuntos, bajo una perspectiva del régimen constitucional y legal de los bienes baldíos en Colombia y de señalar sus divergencias interpretativas, manifestó la Corte que existe una problemática estructural que ha facilitado el despojo, la excesiva concentración de la propiedad rural y, en algunos casos, la apropiación indebida de baldíos, afectando intensamente los derechos de acceso a la tierra de los campesinos y de otros sujetos de especial protección constitucional.

Con fundamento en el análisis de estos asuntos, la mayoría de la Sala Plena evidenció no solo la necesidad de unificación jurisprudencial, sino también la de considerar profundas tensiones que ponen en riesgo los siguientes principios constitucionales: (i) el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios; (ii) la función social y ecológica de la propiedad; (iii) la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural; (iv) la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de la población campesina; (v) el cuidado del medio ambiente; y, (vi) el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado interno.

A la luz de estas consideraciones generales sobre la sentencia SU-288 de 2022, a continuación me permito presentar en este escrito separado las razones

en las cuales sustentó mi aclaración y salvamento parcial de voto. Este texto se dividirá en las siguientes secciones (i) determinación del alcance de la aclaración y salvamento parcial de voto, en el cual se reflejará mi posición respecto del resolutivo; (ii) la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, y la necesidad de dar aplicación al principio de que “nadie puede alegar su propia culpa” en los casos objeto de revisión; (iii) cambio de precedente respecto de la configuración del defecto sustantivo en tutelas contra providencia judicial; (iv) la Constitución del campesinado y la lucha contra la informalidad del campo; (v) el acceso a la tierra en consideración al principio de legalidad y los derechos adquiridos; (vi) el acceso a la administración de justicia y la solución a la informalidad en la propiedad de la tierra en Colombia; (vii) la intangibilidad de la cosa juzgada; y (viii) el deber de auto-restricción del juez constitucional y el margen de configuración de las otras ramas del poder público en la implementación del Acuerdo Final.

De manera transversal, a lo largo de dichas secciones, fundamentaré mi disenso con base en el cuestionamiento a la “presunción judicial de baldío” que aprobó la mayoría en la sentencia SU-288 de 2022. Dados los problemas de informalidad en materia rural en el país, para el suscrito no es viable aceptar, como lo hace la sentencia, *que se presuma baldío un bien rural de pequeña entidad y explotado económicamente, solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo*. Dicha presunción, en mi opinión, resulta desproporcionada y afecta el acceso del campesino a la justicia -en particular al proceso de pertenencia-, desconoce los problemas de informalidad en especial el concepto de falsa tradición, y podría generar efectos adversos en el proceso de formalización establecido en el punto 1.1.5 del Acuerdo Final. Asimismo, considero que la indebida formulación del problema jurídico conllevó a la mayoría de la Sala Plena a desconocer el verdadero debate constitucional que se puso a consideración de este tribunal. Es así como creo que una solución en línea con los mandatos de nuestra Carta Política hubiese podido darse en el marco de una interpretación sistemática y armónica de nuestro ordenamiento jurídico, y resultado de paso en el respeto de la amplia potestad de configuración del Legislador en materia de baldíos frente a la libertad de creación de presunciones de ley -mismas que no le es dado crear al juez constitucional-. Debo destacar que el art. 1º de la Ley 200 -para el suscrito se encuentra vigente-, ha servido como un mecanismo de validación de la explotación económica, y ha facilitado el acceso a la administración de justicia, la equidad y la igualdad, redundando así en una mejor ponderación de los principios constitucionales en tensión, y optimizando de mejor manera las garantías constitucionales del campesinado bajo el artículo 64 superior.

A. Determinación del alcance de la aclaración y salvamento parcial de voto

1. En *primer lugar*, debo señalar que aclaro mi voto respecto de los resolutivos primero, segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo, noveno, décimo y décimo primero, en tanto resolvieron de fondo acciones de tutela contra providencias judiciales que debieron declararse improcedentes.

2. En *segundo lugar*, con relación a los resolutivos sexto a décimo primero, aclaro mi voto en tanto que, si bien se dejan en firme sentencias ordinarias de jueces civiles que reconocieron los derechos de los trabajadores agrarios, esto se hizo con base en las reglas de decisión fijadas, las cuales no comparto en su totalidad, pues, la decisión adoptada: (i) no otorga plena seguridad jurídica frente a los casos decididos bajo dichos resolutivos, al dejar abierta la posibilidad de que se revisen las providencias judiciales en firme de los procesos ordinarios de pertenencia durante el barrido predial del que trata el Decreto Ley 902 de 2017 (en adelante “D.L. 902”); e (ii) introduce un criterio novedoso, original y antijurídico al análisis de la acción de tutela contra providencias judiciales al dejar en firme las sentencias bajo estudio pese a reconocer la configuración de un defecto.

3. *Por último*, salvo parcialmente mi voto a los resolutivos primero a tercero, así como al doce, en la medida en que (i) los tres primeros confirmaron las sentencias de tutela que dejaron sin efectos, sentencias de pertenencia en firme de jueces civiles en las que se había reconocido el derecho real de dominio a partir de la presunción por explotación económica establecida en el artículo 1° de la Ley 200; a la vez que la orden dirigida a la ANT para adelantar procesos agrarios permitirá exigir, en cada caso, la acreditación de la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160, norma que, en conjunto con la regla de interpretación fijada en esta sentencia sobre acreditación de propiedad privada a través del título inscrito⁶⁵², en mi opinión incorpora una suerte de “prueba diabólica”, similar a la establecida por la Corte Suprema de Justicia en 1926⁶⁵³; y (ii) el resolutive doce, revocó el amparo que había reconocido el derecho de adquirir por usucapión un predio explotado en los términos del artículo 1° de la Ley 200, para en su lugar, ordenar a la ANT que adelante el procedimiento agrario a que haya lugar; esto, en desconocimiento, de los derechos adquiridos por el prescribiente del respectivo proceso de pertenencia.

B. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial: La estrategia de defensa de la ANT vía tutela desconoce la procedencia excepcional, así como el principio “nadie puede alegar su propia culpa”

4. Los fundamentos a partir de los cuales se consideró la procedencia de los casos estudiados, en especial, respecto a la excepcionalidad en sede de

⁶⁵² Corte Constitucional, sentencia SU-288 de 2022: “*se insiste en que los títulos debidamente inscritos deben ser traslativos del dominio por lo que no son admisibles aquellos en los que consten falsas tradiciones*”.

⁶⁵³ Sentencia del 15 de abril de 1926, M.P Luis Felipe Rosales.

tutela contra providencia judicial, la calidad de sujeto de especial protección de la ANT y la estrategia de defensa vía tutela de esta entidad en contra del campesinado, resultan contrarios a la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial. Sobre este aspecto, considero que la decisión de la mayoría, incurre en las siguientes deficiencias argumentativas en el marco del análisis de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales: (i) la sola afectación del patrimonio público no debería ser por sí misma y de forma aislada un criterio que determine la procedibilidad de la acción de tutela, aún más, al tratarse de tutelas contra providencias judiciales en firme sobre las cuales esta corporación ha señalado su procedencia *excepcional*; (ii) en varios de los casos analizados de la ANT, respecto de propiedades rurales de pequeña entidad económica, la mayoría de la Sala Plena falló en evaluar si había o no una participación diligente de la ANT en los procesos de pertenencia, ni tampoco consideró que esta entidad podría haber hecho uso de la causal prevista en el artículo 355.7 del Código General del Proceso (en adelante “CGP”), o en el 380.7 del Código de Procedimiento Civil (en adelante “CPC”), y acudir al *recurso extraordinario de revisión*, o, incluso, intervenir en calidad de tercero excluyente. En este sentido, es importante señalar que la actuación de la ANT no está exenta de ser leída bajo el principio de que nadie puede alegar su propia culpa; y (iii) no existe justificación jurídica concreta que permita flexibilizar la presentación inmediata de la acción de tutela en favor de una entidad de derecho público como lo es la ANT, por lo que resulta inadecuado relativizar el término de *inmediatez* previsto en la jurisprudencia constitucional, para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

5. La sentencia señala que “*en algunas sentencias se ha aludido a razones que justifican la interposición de la acción de tutela en un término superior a 6 meses*”, y a continuación cita argumentos según los cuales “*contraría todo tipo de lógica considerar que, siendo dichos bienes sustancial y constitucionalmente imprescriptibles, sí lo sea la acción judicial, en este caso constitucional*”. Al respecto, no comparto estos parámetros de flexibilización del requisito de *inmediatez*, en tanto debe recordarse que la rigurosidad en la procedencia de la tutela contra providencia judicial se deriva del hecho de que en estas sentencias ya se han resuelto, por parte del juez natural de la causa, situaciones jurídicas que se encuentran amparadas por el principio de cosa juzgada, y en esta medida, para garantizar la seguridad jurídica, debe restringirse la posibilidad de que una sentencia pueda dejarse sin efectos en cualquier tiempo⁶⁵⁴.

⁶⁵⁴ Sobre ello, dijo la Corte en la sentencia SU-184 de 2019 que “*permitir un excesivo paso del tiempo ante la posibilidad de una reclamación constitucional contra una providencia judicial, puede afectar además el principio de seguridad jurídica; de tal manera que la inmediatez sea claramente una exigencia ineludible en la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (...) la carga de la argumentación en cabeza del demandante aumenta de manera proporcional a la distancia temporal que*

6. Asimismo, considero que los fundamentos que dieron lugar a la decisión de la Sala Plena, en relación con la procedencia de la acción de tutela, da lugar para que el Estado y particularmente la ANT, puedan alegar su propia negligencia en su favor y en detrimento de la seguridad jurídica de sujetos de especial protección constitucional como lo es la población campesina. Lo anterior, aunado al hecho que dicha entidad especializada cuenta con un robusto equipo jurídico y no es un sujeto de especial protección constitucional frente al cual la Corte deba flexibilizar las reglas de procedibilidad de la acción de tutela -menos aun contra providencias judiciales-, en donde se reitera que ha sido enfático este tribunal en señalar su procedencia de forma *excepcional*.

7. En particular, es importante llamar la atención sobre el hecho de que la ANT fue debidamente notificada de la existencia de los procesos ordinarios de pertenencia. Una vez enterada del proceso, no resulta acertado avalar una actitud pasiva y desinteresada de dicha autoridad al abstenerse de aportar, al preciso escenario en que se está debatiendo la naturaleza jurídica y titularidad del predio, los argumentos jurídicos y el soporte probatorio conducentes a demostrar la naturaleza baldía del terreno. Considero que no exigir un grado mínimo de diligencia a la máxima autoridad de las tierras de la nación luego de que es enterada del proceso, es trasladar el debate probatorio a la tutela como primer espacio de controversia. Lo anterior, desconoce abiertamente en mi opinión la naturaleza *subsidiaria* y *residual* de la acción de tutela, ampliamente defendida en la jurisprudencia de esta corporación. En este orden de ideas, discrepo de la afirmación según la cual “*la acción de tutela se torna en el único y principal medio judicial a disposición de la ANT para cuestionar la validez de las disposiciones que demanda*”.

8. En tal sentido, la actuación de la ANT en relación con el uso de la acción de tutela como mecanismo principal lleva a preguntarse qué estándar de diligencia puede exigirse a un particular, cuando una entidad estatal puede optar por la inactividad en la vía ordinaria para luego utilizar la acción de tutela como mecanismo principal. Por ende, el análisis de la mayoría de la

existe entre la presentación de la acción de tutela y el momento en que se consideró vulnerado un derecho, pues, en ausencia de justificación, el paso del tiempo reafirma la legitimidad de las decisiones judiciales y consolida los efectos de la sentencia”. En todo caso, y con relación a la flexibilización de la inmediatez en los expedientes T-6.497.900 y T-6.390.673, utilizando como argumento la transición del Incoder a la ANT, considero que la Sala Plena debió mostrar por qué las funciones de gestión y defensa jurídica de la entidad quedaron en suspenso, es decir, no limitarse a referir la transición en términos genéricos sino explicar cómo la misma hizo imposible la agencia de los intereses jurídicos en este tiempo; especialmente, cuando las acciones de tutela fueron presentadas *un año después* de que el director de la entidad tomara posesión del cargo.

Sala debió enfocarse en (i) cada oportunidad procesal que le fue concedida a la ANT en el marco de los procesos de pertenencia; y (ii) abordar de forma motivada las razones por las cuales le era posible o no cumplir con un grado mínimo de diligencia procesal.

9. Estos elementos de juicio, permitían verificar que la ANT no estuviese utilizando la acción de tutela contra pequeños campesinos como un mecanismo que le permita sustituir el cumplimiento de sus competencias y facultades legales (incluidas las del D.L. 902), y obviar la presentación de las diferentes acciones administrativas y judiciales que tiene a su alcance para recuperar baldíos indebidamente ocupados o en exceso del área permitida. De hecho, como lo reconoce la misma sentencia *“la titularidad quedará resuelta con efectos de cosa juzgada frente a particulares, pero no frente al Estado, dado que los predios que fueron objeto de la controversia podrán ser sometidos a procesos de clarificación de los que podría resultar probada su naturaleza de bien baldío, situación que activaría protocolos de recuperación a cargo de la autoridad de tierras”*⁶⁵⁵ (resaltado por fuera del texto original). Sin embargo, con la decisión contenida en esta sentencia en materia de procedencia, la acción de tutela se convirtió en un mecanismo para el ordenamiento de la propiedad, y a su turno, con la interposición de la acción de tutela como estrategia de defensa, se permite subsanar la inactividad del Estado en cuanto a elaborar un inventario de baldíos⁶⁵⁶ y tener un registro claro y actualizado de la propiedad⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ En efecto, como lo establece el artículo 375 del CGP *“[e]n ningún caso, las sentencias de declaración de pertenencia serán oponibles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) respecto de los procesos de su competencia”*.

⁶⁵⁶ Como evidenció en las pruebas del proceso, entre otros, la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios señaló como uno de los problemas asociados a la informalidad: *“la falta de registro en los títulos otorgados por el Estado, la desactualización de la información catastral y las debilidades de los asientos registrales, incluidos los largos e inacabados procesos de migración de la información registral de los antiguos libros al nuevo sistema”*. En concordancia con ello, la experta Diana María Ocampo señaló *“[e]l registro de títulos obedecía a que la República pudiera identificar los bienes sobre los cuales podía disponer para los propósitos de la Ley, de manera que mal podría predicarse que el objetivo de dicho registro era servir de tradición, como se entiende por la legislación actual”*. Incluso, según lo pone de presente la experta Lina Céspedes *“en la medida en que la corona española nunca pudo implementar un sistema efectivo de registro, la nueva República tenía muy escasa información respecto de quiénes eran propietarios privados”* (cita, *infra*, P. 40) Por su parte, según lo ha sostenido la CSJ *“suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la historia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formación legal”*. Asimismo, en criterio de los abogados que intervinieron ante la Corte *“[e]n lugar de baldíos lo que existe son múltiples errores de registro, obstaculizando la formalización de los predios a través de la Ley 1561, la Ley 160 y la Ley 200”*. En concreto, se puso en consideración que puede ocurrir que *“haya bienes producto de desenglobes de predios de mayor extensión que se vendieron de palabra y se registraron como falsa tradición”*. Igualmente, se manifestó que *“en algunos casos a pesar de haber cédulas reales o actos de adjudicación, en la oficina de registro no figuran derechos reales”*.

⁶⁵⁷ Alviar García Helena, Tatiana Alfonso. *Propiedad sobre la tierra en Colombia. Viejos y nuevos dilemas sobre la distribución*. Bogotá: Universidad de los Andes. 2021. Doi <http://dx.doi.org/10.15425/2017.394>. Ver Lina M. Céspedes, Capítulo 2: Repeticiones y continuaciones: Baldíos y propiedad privada en la Colombia del Siglo XXI. P.30. *“La Corte Constitucional ha sido un actor determinante en la definición de los contornos de este debate a través de la figura de la revisión de tutela. En la medida en que la entidad encargada de la*

10. De esta manera, considero que la Corte desperdió una oportunidad única para cuestionar la actuación de la ANT, entidad que se ha dirigido fundamentalmente a la interposición de acciones de tutela contra pequeños propietarios, alejándose así de los principios y procedimientos que orientan la reforma agraria en los términos de la Constitución Política y la normatividad aplicable, desconociendo la buena fe y confianza legítima que el mismo Estado ha propiciado al campesinado. Dicha estrategia procesal no aporta de forma alguna al cumplimiento de los componentes de la reforma agraria, y al contrario podría conllevar a escenarios de conflicto⁶⁵⁸. En este contexto, es importante tener en cuenta que la misma Ley 160 buscó “consolidar la paz”, “el bienestar de la población campesina”, y “fomentar la adecuada explotación de las tierras rurales, incluyendo aquellas deficientemente aprovechadas”⁶⁵⁹. Esto es relevante porque, justamente, los sujetos pasivos en las tutelas instauradas por la autoridad agraria se encontraban explotando económicamente terrenos rurales de pequeña entidad económica.

C. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial: La metodología de análisis de ocurrencia del defecto sustantivo contra providencias judiciales, reiterada en amplia jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, fue modificada en la presente sentencia

11. Sin reconocerlo ni motivarlo expresamente, la Corte se apartó de un precedente consolidado en materia de configuración del defecto sustantivo, en el cual se deja sin valor ni efecto la sentencia que ha transgredido el ordenamiento jurídico. De hecho, la Sala terminó desconociendo las reglas contenidas en las consideraciones generales de la sentencia, en donde se indicó que al configurarse el defecto sustantivo “*el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la Ley le reconocen*” y ello es de tal gravedad que “*la decisión resulta contraria al orden jurídico y obstaculiza la garantía de los derechos fundamentales de las partes*”. Luego, si bien en el caso concreto fue establecido que “*las sentencias que declararon la prescripción adquisitiva de bienes cuya naturaleza privada no se probó en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, incurrieron en defecto sustantivo*” la sentencia concluye que algunas **quedarán en firme** porque “*han cumplido la finalidad de garantizar el acceso a la tierra a pequeños propietarios*”⁶⁶⁰. Lo anterior lleva entonces a dejar en firme fallos: (i) en los cuales la autoridad judicial excedió sus competencias; (ii) que son contrarios al ordenamiento

administración de los baldíos (...) ha recurrido a la acción de tutela para oponerse a las declaraciones de pertenencia de inmuebles sin matrícula inmobiliaria o sin antecedentes registrales de derechos reales”.

⁶⁵⁸ Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, p. 31: “*en el caso de Colombia, el tema de la distribución y formalización de la propiedad rural ha sido identificado como una de las causas del conflicto armado interno*”.

⁶⁵⁹ Artículo 1º, Ley 160.

⁶⁶⁰ Es decir “*se cumplieron las finalidades subyacentes a las normas constitucionales de acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos*”.

jurídico; y (iii) obstaculizan la garantía de los derechos fundamentales de las partes.

12. Este análisis es aún más complejo con la regla de decisión número 11 de la sentencia SU-288 de 2022, en virtud de la cual las sentencias que: (i) tienen un defecto sustantivo según la sentencia; pero a su vez (ii) se dejan en firme, podrán ser objeto de los procesos de revisión y recuperación que adelante la ANT. En consecuencia, la sentencia adelanta un análisis por completo atípico en materia de configuración del defecto sustantivo, que lejos de dar claridad y seguridad jurídica a los implicados, los somete de nuevo a escenarios de indefinición sobre la propiedad de sus predios. Ahora bien, como precisaré más adelante, dando una estricta aplicación a las premisas sobre configuración del defecto sustantivo a los casos objeto de revisión⁶⁶¹, mi análisis permite llegar a la conclusión de que las providencias de declaración de pertenencia proferidas por los jueces ordinarios no resultan contrarias al ordenamiento jurídico, dado que se fundamentaron en la presunción legal del artículo 1° de la Ley 200 (ver *infra*, numerales 46 y siguientes).

13. Por último, debo señalar que en la identificación del defecto sustantivo la mayoría de la Sala Plena abordó un problema jurídico equivocado. En este sentido, es claro que no correspondía señalar si los baldíos eran imprescriptibles -es claro que hoy en día no lo son-, sino que la Corte debió definir si (i) en el respectivo proceso judicial se probó o no la naturaleza privada del bien a usucapir. Esto es, definir la naturaleza jurídica del predio; y (ii) fijar el estándar de prueba en escenarios de informalidad, para pequeñas propiedades rurales explotadas económicamente, que no contaban con antecedentes registrales, carecían de titulares de derechos reales inscritos, o no se tenía un título originario expedido por el Estado.

D. Constitución del campesinado: La sentencia SU-288 de 2022 deja una deuda histórica con el campesinado de nuestro país, al desconocer que los procesos de pertenencia sobre inmuebles rurales de pequeña entidad económica sirven como una herramienta para luchar contra la informalidad del campo

14. La sentencia se construye sobre las siguientes premisas: (i) es necesario garantizar el acceso progresivo a la tierra de los campesinos, para su dignidad humana (vivir bien, vivir sin humillaciones, vivir como se quiera); (ii) las tierras baldías pertenecen a la Nación y han sido definidas por el Legislador como aquellas que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño; (iii) la imprescriptibilidad de los baldíos desde la época de la corona “*al menos desde la Ley 48 de 1882*”⁶⁶², no es posible adquirir el

⁶⁶¹ En concreto, en los expedientes T-6.087.412, T-6.087.413, T-6.090.119, T-6.379.131, T-6.497.900, T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.390.673 y T-6.489.549.

⁶⁶² Corte Constitucional, sentencia C-530 de 1996.

dominio de bienes baldíos en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio ni, por lo mismo, mediante procesos de pertenencia, prohibido expresamente en el ordenamiento jurídico desde la Ley 120 de 1928, y por tal razón las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva del dominio no son oponibles al Estado, como lo dispone actualmente el artículo 375 del Código General del Proceso". Las excepciones no son a la imprescriptibilidad, sino que se refieren a la Ley 200 modificada, como un mecanismo que permite probar la presunción de propiedad privada por explotación económica; (iv) los baldíos se adquieren por adjudicación del Estado, 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 se les reconoce una mera expectativa; y (v) desde los orígenes de la República el Legislador ha destinado los baldíos al cumplimiento de diversos fines de política pública y, en función de ellos, ha establecido condiciones para su asignación o adjudicación. En la regulación de tales condiciones es posible identificar diversos períodos de acuerdo con los fines que el Constituyente o el Legislador le han asignado a estos bienes públicos en distintos momentos de la historia.

15. Igualmente, indicó la decisión mayoritaria que existen en la legislación enfoques diferenciales como una perspectiva de análisis en atención a las condiciones particulares de un grupo poblacional determinado con características particulares relativas. Algunos de los enfoques atienden al sexo, género, edad, etnia, raza, condición económica, entre otros⁶⁶³, que parten del reconocimiento de una situación histórica de vulnerabilidad y discriminación. Señaló la sentencia que dichas características no son excluyentes entre sí, sino que en ocasiones pueden superponerse, constituyendo una situación de mayor vulnerabilidad que debe ser abordada desde un enfoque diferencial interseccional. Inclusive, se refiere la sentencia al hecho de que al interior de los grupos poblacionales es posible encontrar importantes diferencias que dificultan que puedan tratarse de manera homogénea. También es posible encontrar conflictos entre poblaciones pertenecientes a diferentes grupos poblacionales.

16. Visto lo anterior, concuerdo con que el análisis del acceso a tierras requiere un detenido tratamiento diferencial, y considero que la sentencia SU-288 de 2022 con dicho reconocimiento abre una luz al Legislador y al Ejecutivo, para la definición de una política pública de saneamiento y formalización de la tierra con enfoques diferenciales respecto del grupo poblacional determinado. No obstante, como señalaré a continuación la historia de la legislación de baldíos hubiese permitido identificar la necesidad de reconocer los derechos de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios, en particular su explotación económica de bienes rurales de pequeña

⁶⁶³ Corte Constitucional, sentencias SU-599 de 2019, T-141 de 2015, C-300 de 2021 y C-062 de 2021.

entidad económica, como un mecanismo para combatir la informalidad de la propiedad y promover la formalización y el saneamiento de la propiedad⁶⁶⁴.

17. *Historia de la legislación de baldíos, reiteración de mi aclaración de voto a la sentencia C-073 de 2018.* La sentencia SU-288 de 2022 desarrolla una detallada y profunda descripción de la historia de la legislación sobre baldíos en Colombia, pero como se señaló, confundió el problema jurídico a resolver. En la historia republicana han sido muchos los regímenes de baldíos que ha consagrado el Legislador, lo que ha generado una variación tanto en el tamaño de la tierra entregada, como en el propósito de su adjudicación y en la actualidad, existen múltiples regímenes que coexisten en su aplicación. Sin embargo, algo que siempre ha sido igual es que todos ellos han sido expedidos por la rama legislativa.

18. El numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política, establece hoy en día que al Congreso le corresponde determinar las normas sobre apropiación y recuperación de bienes baldíos. Por consiguiente, el Legislador puede determinar la forma de adquisición de propiedad sobre baldíos, las limitaciones a su adjudicación, la destinación que se les da, las restricciones a su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico. Cabe resaltar que, la lógica detrás de este tipo de reserva legal es que los bienes baldíos tienen un valor preponderante para el Estado, en tanto que, representan un activo para la Nación y una herramienta económica trascendental. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que esta competencia legislativa constituye una de las formas de intervención estatal en la economía consagrada en el artículo 334 de la Constitución Política. La Carta permite que a través de la utilización de los bienes baldíos el Legislador contribuya a la materialización de los fines del Estado, no exclusivamente a la reforma agraria⁶⁶⁵.

19. A partir de las precisiones anteriores, debo señalar que no corresponde a autoridad distinta al Congreso de la República definir las políticas de desarrollo rural, reforma agraria o regulación de la propiedad rural en Colombia. De la misma manera, la Corte no puede imponer su visión sobre las decisiones del Congreso en esta materia a través del control de constitucionalidad que haga sobre normas del ordenamiento jurídico, más aún

⁶⁶⁴ Para garantizar que “*el mercado de tierras agropecuarias opere de manera adecuada para asegurar un uso del suelo más acorde con su vocación*”, Delgado et. Al, sostienen que se requiere tanto acelerar la implementación de ciertas acciones de política como realizar ajustes en las políticas e instituciones asociadas a la tierra. Entre las primeras se consideran el catastro multipropósito y la formalización de predios, puestos estos ayudarían a asegurar los derechos de propiedad y uso de la tierra. (...). En: Roberto Junguito Bonnet y otros, Episodios de la historia de la agricultura en Colombia. Bogotá. 2022. P. 620.

⁶⁶⁵ Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, p. 38: “*llamarlo bien fiscal adjudicable desconoce que los baldíos han cumplido múltiples funciones a lo largo de la vida republicana de Colombia que han rebasado aquellas relacionadas con la adjudicación a los particulares*”.

cuando el artículo 64 de la Constitución dista de tener un contenido específico y concreto sobre la forma de lograr el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.

20. Ahora bien, a la luz de la facultad legislativa descrita, el Congreso puede establecer diferentes destinaciones y fines a los cuales se sujeta la adjudicación de bienes baldíos. La Corte Constitucional ha señalado que entre las destinaciones que puede consagrar el Legislador se encuentran figuras como: las reservas a favor de las entidades públicas para realizar actividades especiales, las reservas ambientales, las zonas de reserva campesina, las relacionadas con asuntos de seguridad del Estado, las zonas de desarrollo empresarial que se sustraen del régimen general de adjudicación, y las ZIDRES. No obstante, la Corte ha establecido que la adjudicación a los trabajadores agrarios que carecen de tierra y que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley constituye una afectación o destinación prioritaria de los bienes baldíos, la cual debe ser la regla. Sin embargo, considero preciso aclarar que, el artículo 64 de la Constitución que la Corte usa como sustento para esta interpretación, dista de tener un mandato unívoco en torno a la manera como debe concretarse el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios.

21. De allí se sigue que sea el Legislador el primer llamado a determinar y escoger la manera en la que se ha de hacer efectiva esta garantía constitucional. Es decir, la única forma de garantizar el acceso a la tierra no es a través de la adjudicación de tierras baldías y estas pueden ser destinadas a otros fines legítimos, en tanto que, el Estado puede implementar otros mecanismos para proteger el *corpus iuris* del campesinado. En consecuencia, independientemente de la destinación elegida, su determinación le corresponde únicamente al Legislador y no a otra autoridad estatal. Lo anterior es claro a partir de un recuento de la legislación agraria, misma en la cual el Congreso ha ido variando, en diferentes momentos y según su criterio, las formas de adquisición de la propiedad sobre bienes baldíos. En efecto, es posible evidenciar lo siguiente⁶⁶⁶:

PERIODO HISTÓRICO / SOLUCIONES PARA ADQUIRIR LA PROPIEDAD DE BALDÍOS	FORMAS DE ADQUISICIÓN DE LA PROPIEDAD SOBRE BIENES BALDÍOS		
	Adjudicación	Ocupación	Usucapión
1821-1873 ⁶⁶⁷ : Adjudicación gratuita u onerosa con la finalidad de fomentar la inmigración y colonización de extranjeros. (pág. 181)	X		

⁶⁶⁶ Esta síntesis legislativa se basa en el libro de autoría del magistrado Francisco Ternera Barrios, *Derechos Reales* (Cuarta Ed.) 2015, Editorial Temis, igual que los números de páginas.

⁶⁶⁷ Leyes de 11 de octubre de 1821, artículo 4; 7 y 11 de junio de 1823; 8 de abril de 1824; 1 de mayo de 1826; 4 de marzo de 1832; 6 de mayo de 1834; 5 de mayo de 1835; 8 de mayo de 1841; 30 de marzo de 1843; Código Fiscal de 1873, artículos 932, 939 y 945.

PERIODO HISTÓRICO / SOLUCIONES PARA ADQUIRIR LA PROPIEDAD DE BALDÍOS	FORMAS DE ADQUISICIÓN DE LA PROPIEDAD SOBRE BIENES BALDÍOS		
	Adjudicación	Ocupación	Usucapión
1866-1873 ⁶⁶⁸ : Posibilidad de adquirir mediante prescripción. (págs. 181-182)	X		X
1873-1874: Ocupación ⁶⁶⁹ y usucapión ⁶⁷⁰ de baldíos a pesar de ser excluyentes (pág. 182)		X	X
1882: La Ley 48 de 1882 consagra la fórmula contradictoria de adjudicación ⁶⁷¹ , ocupación ⁶⁷² y usucapión ⁶⁷³ , (pág. 182)	X	X	X
1912: Código Fiscal de 1912 – Adquisición de baldíos se realiza mediante adjudicación ⁶⁷⁴ u ocupación ⁶⁷⁵ , más no por usucapión dada su imprescriptibilidad ⁶⁷⁶ (págs. 182-183)	X	X	
1917-1977: La adjudicación como modo de adquirir el dominio de los baldíos ⁶⁷⁷ (págs. 182-183)	X		X ⁶⁷⁸

22. Respecto del marco normativo antes referido, es importante destacar los múltiples usos que estos regímenes agrarios han admitido respecto de los bienes baldíos. En efecto, en primer lugar, es importante señalar que a lo largo de su historia legislativa, los bienes baldíos se han destinado a (i) fomentar la

⁶⁶⁸ Ley 70 de 1866, artículo 5; Código Civil de 1873, artículo 2517 – *El art. 2519 del Código Civil de 1873 también determinó que “los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

⁶⁶⁹ Ley 61 de 1874, artículo 1.

⁶⁷⁰ Código Fiscal de 1873, artículo 879; Código Civil de 1873, artículo 2517. (Ver nota 2 *supra*).

⁶⁷¹ Ley 48 de 1882, artículos 7 a 11.

⁶⁷² Ley 48 de 1882, artículo 9.

⁶⁷³ Ley 48 de 1882, artículos 1 y 2 – *El art. 3 de dicha Ley determina contradictoriamente que los baldíos son bienes imprescriptibles.

⁶⁷⁴ Código Fiscal de 1912 (Ley 110), artículo 66.

⁶⁷⁵ Código Fiscal de 1912 (Ley 110), artículo 65.

⁶⁷⁶ Código Fiscal de 1912 (Ley 110), artículo 61.

⁶⁷⁷ Leyes 71 de 1917; 85 de 1920, artículos 3, 4 y 77; 47 de 1926, artículo 1; 98 de 1928, artículo 7, 34 de 1936, artículos 2 a 5; 200 de 1936* – “en esta ley se establecía una presunción a favor del particular: a partir de su posesión o explotación se presumía la propiedad particular del inmueble y no su condición de baldío (art. 1°). Y, a continuación, se proponía otra presunción, esta vez a favor del Estado: se reconocían como baldíos aquellos inmuebles no explotados por particulares (art. 2°)”. (pág. 183).

⁶⁷⁸ “UN GRAVE PROBLEMA DE LA LEY 160 DE 1994 || Con la ley 160 de 1994 identificamos una verdadera “ruptura” en el tratamiento de los baldíos en Colombia. De manera puntual estimamos que con ella se pretendió derogar la fórmula “el inmueble explotado por un particular no se presume baldío. Estas conclusiones se pueden desprender de las siguientes normas: artículos 1° de la ley 200 de 1936 y 2 de la ley 4 de 1973. || En efecto, con la ley 160 de 1994 parece consagrarse la siguiente dinámica: - Si el inmueble no tiene asiento registral se presume baldío, independientemente de que esté siendo explotado por un particular. – Las explotaciones de los baldíos no tienen alcance posesorio. – Los baldíos no pueden ganarse ni por usucapión ni por ocupación, solamente procede la adjudicación por la entidad estatal. No obstante, en el artículo 111 de la ley 160 de 1994, se aclaró lo siguiente: los artículos 2° y 4° de la Ley 4ª de 1973 no se derogaron. Así las cosas, con esta disposición se propone un franco enfrentamiento entre lo establecido en todo el texto de la ley 160 de 1994 y las citadas normas de la ley 4ª de 1973”. (págs. 189-190).

agricultura⁶⁷⁹; (ii) promover la migración de extranjeros al territorio nacional⁶⁸⁰; (iii) promover la ocupación de extensos terrenos rurales⁶⁸¹; (iv) enajenarse por dinero o vales de deuda exterior o de la deuda interior⁶⁸²; (v) explotación directa por parte de la Nación⁶⁸³; (vi) el fomento de las vías de comunicación⁶⁸⁴; (vii) el pago de la deuda pública⁶⁸⁵; (viii) el fomento de obras públicas⁶⁸⁶; (ix) los servicios públicos⁶⁸⁷; (x) al arrendamiento a particulares⁶⁸⁸; (xi) reservas naturales⁶⁸⁹; (xii) para promover la vivienda urbana⁶⁹⁰; (xiii) la constitución de resguardos indígenas⁶⁹¹; (xiv) transferencia a municipios para el cumplimiento de actividades señaladas en leyes vigentes⁶⁹²; (xv) la construcción de infraestructura para actividades de utilidad pública⁶⁹³; y (xvi) para las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que tengan funciones de beneficio social⁶⁹⁴; entre otros.

23. En este contexto, cabe destacar que, justamente, en ejercicio de su amplio margen de configuración el Legislador expidió la Ley 200, mediante la cual reguló el régimen de tierras y dio surgimiento al derecho agrario. El objeto de este ordenamiento fue materializar las aspiraciones sobre la función social de la propiedad, contenidas en la reforma constitucional de ese mismo año⁶⁹⁵ e igualmente, surgió en un contexto en el que debían esclarecerse las reglas para la determinación de la propiedad pública y privada en Colombia⁶⁹⁶. Esto último, como consta en la exposición de motivos del proyecto de Ley⁶⁹⁷, fue el resultado de un fuerte debate en torno al fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia el 15 de abril de 1926⁶⁹⁸, en el cual se estableció una

⁶⁷⁹ Ley del 13 de octubre de 1821, Ley 61 de 1874, Ley 48 de 1882, Ley 110 de 1912, Ley 71 de 1917, Ley 85 de 1920, Ley 47 de 1926, Ley 34 de 1936, Ley 200, Ley 135 de 1961, Ley 4ª de 1973, Ley 30 de 1988, Ley 160 de 1994 y D.L. 902.

⁶⁸⁰ Ley del 11 de junio de 1823.

⁶⁸¹ Ley del 6 de mayo de 1834.

⁶⁸² Ley del 30 de marzo de 1843. En el mismo sentido, ver referencia contenida en el artículo 14 de la Ley 48 de 1882.

⁶⁸³ Ley 70 de 1866.

⁶⁸⁴ Ley 48 de 1882.

⁶⁸⁵ Ley 110 de 1912.

⁶⁸⁶ Ibid.

⁶⁸⁷ Ibid. En el mismo sentido, ver leyes 135 de 1961 y 160 de 1994.

⁶⁸⁸ Ley 85 de 1920.

⁶⁸⁹ Ibid. En el mismo sentido, ver leyes 200 de 1936 y 160 de 1994.

⁶⁹⁰ Ley 98 de 1928.

⁶⁹¹ Ley 135 de 1961. En el mismo sentido, ver Ley 160 de 1994.

⁶⁹² Ley 160 de 1994.

⁶⁹³ Ibid.

⁶⁹⁴ Ibid.

⁶⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012.

⁶⁹⁶ Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, Pág. 41.

⁶⁹⁷ Congreso de la República, Gaceta 15 de 1935.

⁶⁹⁸ En sentencia del 15 de abril de 1926 (M.P Luis Felipe Rosales), la Corte Suprema se pronunció en el marco de un proceso ejecutivo entre particulares en que el Gobierno alegaba a su vez la naturaleza baldía del terreno. Allí, se determinó que el artículo 44 del Código Fiscal, al establecer la definición de bien baldío, introdujo “una presunción en favor del Estado sobre la propiedad de las tierras, que admite, como todas las legales, prueba en contrario, y que, consecuentemente, debe dar quien les niegue el carácter de baldías por creerse dueño de ellas”. En tal sentido, la Corte consideró acertado el concepto del Procurador General, según el cual “la aseveración que haga el Estado de ser baldío un terreno entraña una negación indefinida (...) la cual, según los principios

presunción de bien baldío a favor del Estado y se impuso al particular la carga de demostrar que el bien que buscaba usucapir era privado, lo que se conoció como la *prueba diabólica*⁶⁹⁹.

24. Con este fin, el Legislador creó dos presunciones asociadas a la explotación económica del inmueble: (i) en el artículo 1° determinó que se presumen de propiedad privada los predios explotados económicamente con hechos propios del dueño, tales como la ocupación con cultivos, ganados, u otros hechos de igual significado económico; (ii) en sentido contrario, estableció en su artículo 2° que se presumen baldíos los bienes no poseídos en la forma indicada en el artículo 1°, o sea no explotados económicamente. Asimismo, en el tercer artículo, se previó el medio de prueba con el cual podría desvirtuarse la presunción de baldío contenida en el artículo 2°. Así, se previó como medio de prueba para desvirtuar la presunción de baldío la exhibición de (i) un título originario de propiedad, expedido por el Estado, o en su defecto con (ii) “los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”⁷⁰⁰. Esta

generales sobre pruebas, debe destruirse con la afirmación concreta y definida de haberse adquirido el dominio por quien se pretende dueño. Tratándose de un juicio entre la Nación y un particular, en el cual se disputa la propiedad de un terreno, si no se demuestra el dominio por éste, hay lugar, en virtud de las disposiciones fiscales, a fallar en favor de ésta”. Luego, “la parte a la cual se opone una presunción no puede limitarse a afirmar lo contrario, sino que debe destruir la presunción misma con una clara prueba de los hechos en que funda su impugnación”. Por lo expuesto, el primer argumento empleado por la Corte para afirmar que el predio en disputa no se encontraba en cabeza de particulares fue que no se acreditó documentalmente que este hubiese salido del patrimonio del Estado.

⁶⁹⁹ Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, pp. 40: “La Corte no estableció en esa ocasión cuál era esa prueba, causando aún más confusión. Establecer que los particulares eran los llamados a probar la propiedad privada en un país en el cual los sistemas de titulación y registro eran precarios era dar primacía a las formas jurídicas por encima de la contundente evidencia del estado de la tenencia de la tierra en el país”; P. 43: “la controversia respecto de las pruebas para acreditar la calidad de privado de un predio produjo que muchas veces se entendiera que un predio no formalizado era sinónimo de baldío, lo cual, podía en muchas ocasiones, desconocer varias generaciones de trabajo, por parte de individuos y familias. Esto, en un país como Colombia, en el que la informalidad de la tenencia de la tierra llega al 54% en los predios del campo, aproximadamente, significó convertir un porcentaje significativo del territorio en un espacio de litigio y potencial violencia”. “En un célebre fallo de 1926, la Corte (Suprema de Justicia), sostuvo que en todo conflicto entre un propietario particular y el gobierno sobre la naturaleza del predio, le correspondería al particular probar la titularidad mediante la prueba de los títulos originarios del dominio”. Ver *Teoría General de la Propiedad*, Mauricio Rengifo Gardeazabal, Uniandes (2011), p. 27. “El conflicto se agravó cuando en 1926 la Corte Suprema de Justicia decidió que para expulsar a colonos había que demostrar un título originario expedido por el Estado”. Ver Jorge Orlando Melo, p. 208-209, *Colombia: una historia mínima*, Planeta, 2020.

⁷⁰⁰ Ver, Andrés Parra C., “Análisis sobre las condiciones de acreditación del derecho de propiedad rural en Colombia”, pp. 99. Señala el autor que las inconsistencias en la aplicación absoluta de alguna de las dos presunciones, se debe señalar cuál es el sentido correcto. “Como se indicó, la Ley 200 de 1936 pretendía dar solución a los enfrentamientos entre colonos y propietarios. En ese orden de ideas, se ha justificado la construcción de las fórmulas de acreditación de la propiedad. Estas fórmulas revisten una relativa complejidad y su aplicación no se desarrolla inmediatamente por cuanto las presunciones se erigen como una manera expedita de resolver conflictos, hasta tanto se puedan aplicar en rigor las solemnidades de acreditación. En tal orden, se aboga por una aplicación de las presunciones como mecanismo para resolver los conflictos que se puedan suscitar respecto de la posesión de un predio, en ella se acepta que el poseedor es propietario, sin

última disposición fue recogida en el primer inciso del artículo 48 de la Ley 160 de 1994⁷⁰¹. En mi opinión, el artículo 1° de la Ley 200, no se puede asimilar ni se puede inferir que fue derogado por el artículo 48 de la Ley 160 el cual, reitero, definió un mecanismo probatorio que en nada afecta la presunción legal señalada en el artículo 1°, por lo que carece de sustento jurídico señalar que el mencionado artículo 48 citado, deja sin efecto la

menoscabo de los resultados de los procesos de clarificación de la propiedad que ponga remedio definitivo a tal controversia”.

⁷⁰¹ En esta línea, es importante destacar que la presunción contenida en el artículo 3° de la Ley 200 resulta inoperante en tanto, a diferencia del periodo en el que fue expedida la Ley 200 de 1936, durante el cual el legislador reconoció el derecho de dominio por el hecho de la ocupación en los términos de la Ley 34 de 1936 y, por lo mismo, el derecho a la adjudicación del predio explotado económicamente, y el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 dispuso que “Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”. A continuación, se compara el texto del artículo 3° de la Ley 200 con el artículo 48.1 de la Ley 160, y se evidencia que en este último se incluyó en el mismo sentido del artículo 3° la forma en la que se debe acreditar y probar para desvirtuar la presunción de baldío:

<p>Ley 200 de 1936, artículo 3°:</p> <p>“Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del <u>título originario</u> expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los <u>títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.</u></p> <p>Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.”</p>	<p>Ley 160 de 1994, artículo 48.1, incisos 2 y 3: <i>De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:</i></p> <p>1. <i>Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.</i></p> <p>“A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el <u>título originario</u> expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los <u>títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.</u></p> <p>Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.”</p>
--	---

presunción prevista en la ley 200. Dicha presunción legal, con fundamento en la función social de la propiedad, facilitó y quiso tener por privados los bienes rurales explotados económicamente.

25. Especial énfasis debe hacerse al artículo 2° de la Ley 200, hoy derogado, pues presume que son baldíos los predios rústicos no poseídos como lo señala el artículo 1°, esto es, explotados económicamente. Y el artículo 3° de la Ley 200, hoy derogado, ya que señaló que para ***desvirtuar la presunción de bien baldío*** era menester acreditar (i) el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal; y (ii) los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria⁷⁰². Nótese bien que el Capítulo X de la Ley 160, que trata sobre la Clarificación de la Propiedad, Deslinde y Recuperación de Baldíos, estableció en cabeza del Incora, hoy ANT, la obligación de adelantar los procedimientos tendientes a: (i) clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado; (ii) delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares; y (iii) determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

26. Así, el objetivo buscado por el Legislador de 1936 fue claro: “*extender la regla contenida en el Código Civil, según la cual el poseedor es reputado dueño mientras no se pruebe lo contrario, a las relaciones entre el Estado y los particulares*”⁷⁰³. Luego, se tiene que esta Ley posee una connotación histórica de gran importancia para resolver los conflictos sobre la titularidad de la tierra, y según lo ha puesto de presente la jurisprudencia, su lema de difusión consistió en que “*la tierra es para quien la trabaja*”⁷⁰⁴. Si bien se ahondará en ello en líneas más adelante, cabe destacar que, dentro de su configuración del régimen agrario, el Legislador de 1936 impuso una premisa según la cual, cuando la autoridad judicial se encuentra ante un bien que es explotado económicamente en los términos del referido artículo 1°, debe partir de la base de que se encuentra ante un bien de carácter privado salvo que la autoridad estatal demuestre lo contrario. Se debe destacar que, la aplicación de esta premisa ha tenido una gran importancia en el ordenamiento interno, en tanto que, bajo su amparo se han proferido más de 26.000 sentencias de

⁷⁰² Ley 160 de 1994, artículo 48: “*A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria*”.

⁷⁰³ Congreso de la República, Gaceta 77 de 1936. En el mismo sentido, ver Gaceta 99 de 1936.

⁷⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012. Asimismo, ver Andrés Parra Crisanchó, “Análisis sobre las condiciones de acreditación del derecho de propiedad rural en Colombia”, pp. 70. En ese sentido la Ley 200 fue una decisión del legislador dirigida a resolver las divergencias suscitadas **ante la prevalencia de la posesión inscrita sobre la material**, dando preeminencia a la posesión ejercida a través de actividades de las que se derivara provecho económico (Corte Suprema de Justicia. Sala Civil, sentencia del 24 de julio de 1937).

prescripción adquisitiva de dominio (ver *infra*, numeral 72). Ahora bien, en mi opinión es importante señalar que la presunción legal de propiedad privada ante un bien que es explotado económicamente se mantiene vigente, aún en el marco de la Ley 160, como se indicará más adelante (ver *infra*, numeral 46 y siguientes).

27. La vigencia de este marco de acceso a la tierra diseñado por el Legislador de 1936 -en mi opinión- no resulta incompatible con la implementación de la Reforma Rural Integral (en adelante “RRI”), contenida en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016 (en adelante “el Acuerdo Final”). En efecto, el D.L. 902 establece medidas para garantizar el acceso a la tierra de trabajadores con vocación agraria, y de manera concreta dispone la creación de un Fondo de Tierras del cual saldrán los bienes baldíos para adjudicación a los campesinos. Así, esta regulación prevé cuatro formas de acceso: (i) la adjudicación directa⁷⁰⁵; (ii) el subsidio integral de acceso a la tierra⁷⁰⁶; (iii) un crédito especial⁷⁰⁷; y (iv) la formalización de la propiedad privada⁷⁰⁸. Sin embargo, debo poner de presente que la Ley 200 también permitió la formalización de la tierra por medio del Estado-juez (jueces agrarios), y en concreto a través de la usucapión. Esto último debe respetarse y aplicarse, ya que se está ante una *propiedad privada plena*, por lo que no cabe aplicar disposiciones legales posteriores para dejar sin efectos las situaciones que ya se habrían consolidado al amparo de la Ley 200.

28. En consecuencia, estimo que es forzoso concluir que la destinación de bienes para la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural, a la que se refiere el D.L. 902, debe respetar las situaciones jurídicas consolidadas de aquellas personas que, objetivamente, cumplieron con las hipótesis de propiedad privada por explotación económica contenidas en la Ley 200. Esta es la interpretación que se ajusta a la propiedad privada, su función social, y la seguridad jurídica, por lo cual en todos aquellos casos en que no se evidencie una transgresión de los derechos del campesinado⁷⁰⁹. Así, no le corresponde al Estado recuperar las tierras de pequeña entidad económica que ya se encuentran cumpliendo la finalidad constitucional-social que les fue asignada (con independencia de la forma jurídica a través de la cual esto se haya concretado -adjudicación, ocupación, usucapión- ya que además puede haber situaciones consolidadas en otros regímenes diferentes de la Ley 200). Lo contrario, como lo decidió la mayoría de la Sala, podría generar nuevos problemas sociales e inseguridad jurídica.

⁷⁰⁵ D.L. 902, artículo 25.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, artículo 29.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, artículo 35

⁷⁰⁸ *Ibid.*, artículo 36.

⁷⁰⁹ Por ejemplo, cuando es evidente que, independientemente de la discusión sobre la naturaleza jurídica del predio en el sentido de si podía ser o no usucapido, no hubo despojo de los derechos de ocupantes campesinos y, al contrario, la titulación del predio por la vía judicial garantiza sus derechos.

29. Visto lo anterior, coincido en resaltar la importancia que tiene el Acuerdo Final para la política agraria y de tierras, ya que el mismo acuerdo reconoce la vía de la formalización como una manera eficaz de ordenar la propiedad rural; sin embargo, la implementación de la RRI allí contenida no puede darse en desmedro de otros fines constitucionales como la garantía del acceso progresivo a la tierra y la protección del campesinado como sujetos de especial protección constitucional.

30. *Dados los reconocidos problemas de informalidad en materia rural en el país, la presunción judicial de baldío a la que se refiere la decisión mayoritaria, en mi opinión, no ofrece una respuesta constitucional que brinde un balance adecuado a los derechos en tensión, a saber, los derechos humanos de los campesinos y trabajadores agrarios y la protección del patrimonio público.* La informalidad en la tenencia y propiedad de la tierra representa uno de los principales problemas de la conflictividad en el campo, ante la falta de distribución equitativa de la propiedad rural y acceso a la cadena productiva⁷¹⁰. De conformidad con el Informe del Centro de Memoria Histórica, aproximadamente de 2.6 millones de predios informales que se estiman en Colombia, la ANT ha avanzado únicamente en la formalización del 1%. En tal sentido, en mi opinión, la decisión de la mayoría de la Sala erróneamente refrenda dicha conflictividad, y avala estrategias ajenas a la reforma agraria, las cuales se han demostrado ineficaces y costosas, para la protección de los derechos del campesinado.

31. Al contrario de lo identificado en la sentencia SU-288 de 2022, estimo que de haberse planteado de forma correcta el problema jurídico, se hubiese permitido un expreso reconocimiento de: (i) la referida informalidad de la tenencia y titularidad de la tierra en el país, donde, por ejemplo, no existe siquiera coincidencia entre la realidad, el catastro municipal y el registro

⁷¹⁰ Rocío Londoño Botero y otros, *La Reforma Rural Integral en Colombia, Debates, acuerdos y trasfondo histórico*. Bogotá. Investigación Escuela de Gobierno Desarrollo y Paz. 2022. Ver Natalia Correa Sánchez, Capítulo 4: La formalización de la propiedad rural en Colombia. Pág. 104. “Según los cálculos de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) del 2019, el 52.7% de los predios del país se encuentran en situación de informalidad y los departamentos con mayor prevalencia de informalidad son Boyacá, Antioquia, Cundinamarca y Nariño”. “En Colombia históricamente la tierra ha sido un motivo de conflicto, y en ella se han condensado situaciones de informalidad, y en lo que toca a la propiedad rural inmueble en particular, ha sido multicausal y representativa: se estimaba cercana al 54% para el año 2017 y creciente en la actualidad; en cuanto en nuestro país, la consolidación del derecho de propiedad es formalista, de conformidad con las normas civiles (pues requiere la consumación del binomio título y modo), y en un gran porcentaje las personas no cuentan con un soporte de acreditación que responda a las exigencias legales. Así las cosas, la informalidad implica la ausencia de consolidación del derecho de propiedad de acuerdo con las reglas de adquisición previstas por el ordenamiento jurídico, lo que genera una repercusión en el mercado de tierras, el acceso al crédito y la inversión, e incentiva y favorece el despojo de tierras o desplazamiento forzado interno, pues se constituye en una talanquera para la probanza de la relación de tenencia”. en Lecciones constitucionales en materia procesal. Bogotá, Universidad Externado, 2022. Ver, Jaime Augusto Correa Medina, Hacia una interpretación adecuada de la restricción al saneamiento de predios dentro de parques naturales en Colombia en el marco de la Ley 1561 de 2012 y la jurisprudencia constitucional, P. 178 y 179.

nacional⁷¹¹; y (ii) la ineficacia y disfuncionalidad del Estado para cumplir con su deber de realizar un inventario de baldíos. Esto, aunado a la demostrada incapacidad de las sentencias de este tribunal, en dar una respuesta y producir verdaderos efectos para solventar el problema⁷¹².

32. Así, considero que la mencionada sentencia SU-288 de 2022 se abstuvo de dar un paso importante en el reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios, en particular su explotación económica de bienes rurales de pequeña entidad. En este sentido, debo señalar que en la decisión de la mayoría no se reconoció en debida forma la calidad de sujeto de especial protección, así como la normatividad que surge a partir de la Constitución, para la protección del campesinado. Dicho ámbito de protección, tal como lo es la *Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, resulta en un claro instrumento de derecho internacional que debía servir de fuente de interpretación de los propósitos de la subsistencia y la promoción de la realización del proyecto de vida de la población campesina.

33. Conforme a lo previsto en el artículo 1.1 de la referida declaración⁷¹³, considero que el remedio adoptado por la Corte ha debido estar orientado en la protección de los derechos a la tierra de las comunidades campesinas y trabajadores rurales. Según se reitera a lo largo del presente escrito, el reconocimiento de la producción agrícola campesina a la luz de lo dispuesto en los artículos 13 (principio y derecho a la igualdad) y 64 (acceso progresivo a la propiedad de la tierra) de la Constitución Política, no podía escindirse del reconocimiento a la titularidad de la tierra de dichos trabajadores, volviendo la regla de decisión de la sentencia casi utópico acceder a esta titularidad.

34. Asimismo, debo indicar que de conformidad con lo previsto en el artículo 64 de la Constitución, es deber *del Estado* promover el acceso progresivo *a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa*. En esta línea, veo con suma preocupación la decisión

⁷¹¹ De esta manera, “aumenta el riesgo de que los campesinos sean despojados de sus tierras, ya sea mediante coacción, violencia, o trucos jurídicos”. Centro Nacional de Memoria Histórica, *Tierras y Conflictos Rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, 2016. Asimismo, se refirió el informe a “la función social de la propiedad, consagrada por la Ley 200 y **que se ha mantenido vigente** en la legislación agraria colombiana”.

⁷¹² Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, pp. 51: “la lectura minuciosa de este cuerpo de sentencias provenientes de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia permiten ver que la efectividad del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 para dar por terminado un debate acerca de qué es un baldío y qué clase de espacio y tiempo de pertenencia prima no se ha alcanzado. Incluso puede afirmarse que hoy en día, con la presencia de una jurisdicción constitucional y la acción de tutela, la intensidad de la disputa por esta definición se ha incrementado”.

⁷¹³ “A efectos de la presente Declaración, se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la **producción agrícola en pequeña escala** para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.” (se enfatiza)

de la mayoría, la cual incurrió en mi opinión en un claro desconocimiento de los fines y principios generales del derecho agrario, y de forma concreta, frente al imperativo procesal según el cual *“los jueces aplicarán la Ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de este tipo de procesos es conseguir la plena realización de la justicia en el campo en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria”* (artículo 281, parágrafo 2° del CGP) (Énfasis añadido).

35. Al respecto, **la decisión adoptada por la Corte se ciñe exclusivamente a la forma jurídica de adjudicación y se fundamenta en constitucionalizar la Ley 160, en lugar de permitirse una interpretación armónica entre los diferentes regímenes de adquisición, los cuales a su turno cumplían con la finalidad constitucional prevista en el artículo 64 de la Constitución Política.** En mi opinión, la lectura formalista de la mayoría del artículo 48 de la Ley 160, termina por desconocer los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente en lo relativo a la protección del más débil que explota económicamente bienes rurales de pequeña entidad económica. En este orden de ideas, destaco que la decisión del tribunal constitucional podría desconocer los derechos adquiridos en los diferentes regímenes de adquisición de la propiedad de baldíos en la historia de Colombia, en la cual, se ha transferido la propiedad de las tierras de la Nación vía adjudicación, ocupación y usucapión (ver *infra*, sección E).

E. Acceso a la tierra: El principio de legalidad, tal como lo disponen los artículos 58, 60, 63, 64, 65, 83 y 150.18 de la Constitución Política, protege los derechos adquiridos de los campesinos y trabajadores agrarios. No hay lugar a dudas respecto de la vigencia de la presunción legal establecida en el art. 1° de la Ley 200, modificado por el art. 2° de la Ley 4ª de 1973

36. *El principio de legalidad y la protección de los derechos adquiridos de los campesinos y los trabajadores agrarios.* En mi criterio el conjunto de reglas abstractas aprobadas por la mayoría del tribunal desconoció las sentencias judiciales de declaración de pertenencia, debidamente ejecutoriadas, que a la fecha de esta providencia contaban con una doble intangibilidad a la que se ha referido la jurisprudencia: (i) la cosa juzgada; y (ii) los derechos adquiridos. Sobre este aspecto, la decisión del tribunal -de forma desproporcionada y asumiendo una función exclusiva del Legislador- creó una fórmula de recuperación de baldíos, mediante la creación de la *“presunción judicial de baldío”*, según la cual, ante la ausencia de antecedentes registrales, titulares de derechos reales inscritos o título originario, se presume la existencia de un bien baldío y se debe entonces recurrir al proceso de clarificación previsto en el artículo 48 de la Ley 160, el cual a su vez exige que la propiedad privada sea probada con los respectivos antecedentes registrales. Según lo considera la ponencia, estos antecedentes

serán válidos en tanto contengan títulos debidamente inscritos, traslaticios del dominio, y por lo tanto, se desconoce además la figura de la *falsa tradición* regulada en el ordenamiento jurídico⁷¹⁴. Debo señalar que la informalidad en la ruralidad colombiana podrá provenir de la falta de registro, de una transferencia irregular del dominio, la sucesión ilíquida, la tenencia de un título precario, la falsa tradición, entre otros.

37. De esta manera, en línea con la jurisprudencia constitucional⁷¹⁵, considero que la interpretación del artículo 64 de la Constitución, no puede verse de forma desarraigada a la construcción de derechos que ha realizado el Legislador mediante la creación de diferentes regímenes de propiedad privada y de baldíos. No queda duda alguna que la Ley construye -al amparo de los artículos 58, 60, 63, 64, 150.18 del Texto Superior- derechos adquiridos, cuando durante su vigencia, el individuo logra cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en ella, lo cual configura la existencia de una determinada posición o relación jurídica. Es decir, si las condiciones fijadas en una Ley para la protección de esa posición o relación jurídica se satisfacen en su integridad, se entiende que toma forma un derecho que hace parte del patrimonio de su titular.

38. En tal sentido, este tribunal se ha referido a *la intangibilidad de los derechos adquiridos*, en virtud de la cual una ley posterior no podrá afectar, de manera retroactiva, las prerrogativas adquiridas por haber reunido las condiciones objetivas o subjetivas previstas en un determinado ordenamiento para el reconocimiento de un derecho⁷¹⁶. Por esto mismo, se ha evidenciado que la prohibición de aplicación retroactiva se encuentra asociada, además, a los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica⁷¹⁷. Esto resulta plenamente aplicable a la garantía prevista en el artículo 58 de la Constitución, que se refiere a *la propiedad privada adquirida conforme a las leyes civiles*.

39. Como se señaló, la amplia potestad de configuración en materia de baldíos opera en cabeza del Congreso de la República, como herramienta definitiva de la democracia que favorece el espacio de discusión, deliberación y de adopción de medidas que mejor aseguren el correcto uso de los recursos del Estado (ver *supra*, numerales 17 a 29). La definición de normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías resulta en una clara manifestación de la función general de la intervención del Estado en la economía (art. 334 superior), y es tal vez la política agraria la que mayor sensibilidad despierta por sus implicaciones sociales; la cual, se encuentra sujeta a los límites -como lo es en este caso- del principio de confianza legítima. Por lo cual, el alcance de la decisión de este tribunal y la definición

⁷¹⁴ Ver, por ejemplo, Ley 1579 de 2012, artículo 8º, y Ley 1561 de 2012, artículo 11.a).

⁷¹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-089 de 2018, C-073 de 2018, C-192 de 2016, C-543 de 2013, C-644 de 2012, C-1064 de 2003, C-189 de 2006, C-530 de 1996, C-595 de 1995.

⁷¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 2018.

⁷¹⁷ Ibid.

del conjunto de reglas aplicables en el tiempo a casos más allá de los 13 asuntos revisados podría estar usurpando la competencia del Legislador - afectando el principio de separación de funciones de los órganos del Estado-, al alterar situaciones particulares y concretas que nacieron y se desarrollaron en el marco de la normatividad vigente. Esto, a su vez, evidencia una abierta contradicción con la proscripción de retroactividad contenida en el artículo 58 de la Constitución, así como una intromisión en la facultad exclusiva del Congreso para determinar cuándo un bien es imprescriptible.

40. Igualmente, llama la atención que según lo ha considerado este tribunal, el régimen de baldíos requiere de “*un tratamiento cuidadoso, diferenciado y detallado por parte del legislador*”⁷¹⁸. Por esto, considero de la mayor importancia reconocer que en ejercicio de su amplia potestad de configuración y según las particularidades de determinados grupos y contextos históricos, el Legislador puede encontrar diferentes formas de otorgar validez a la propiedad, siempre y cuando no supere los límites constitucionales⁷¹⁹. Desconocer las otras formas de acreditación de la propiedad que establezca el Congreso puede resultar en una transgresión directa del derecho fundamental de acceso progresivo a la tierra, que abarca dentro de sus dimensiones *la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra*⁷²⁰.

41. Asimismo, nada impide al Legislador disponer que la rama judicial del poder público intervenga en la política agraria de saneamiento y formalización de la propiedad de la tierra en Colombia⁷²¹, para predios rurales de pequeña entidad económica⁷²². Precisamente, la jurisprudencia ha señalado que “[e]s el Legislador, y sólo él quien puede variar la forma de probar la propiedad sobre la propiedad fiscal y la privada, y definir las condiciones de acceso a la propiedad de los baldíos por parte de los particulares, por supuesto, dentro del marco establecido por la Constitución”⁷²³. En este sentido, la evidencia apunta a que *la vía judicial se convierte en el camino por*

⁷¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012.

⁷¹⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016 “[e]s el legislador, y sólo él quien puede variar la forma de probar la propiedad sobre la propiedad fiscal y la privada, y definir las condiciones de acceso a la propiedad de los baldíos por parte de los particulares, por supuesto, dentro del marco establecido por la Constitución”.

⁷²⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. Según explicó la SU-655 de 2017, esta seguridad jurídica abarca “la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas”.

⁷²¹ Artículo 150.18 de la Constitución Política.

⁷²² En efecto, según lo ha reconocido la Sala Plena de esta corporación, el derecho de acceso progresivo a la tierra “habilita al Estado a implementar diversas medidas para satisfacer dicho derecho, en tanto la Constitución no impone un único camino para su cumplimiento”. Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. En este sentido, ciertamente, el legislador ha abierto la posibilidad de que el aparato judicial reconozca títulos de propiedad a los poseedores de bienes rurales, bajo la premisa de estar ante bienes privados, como se evidencia en el Código Civil, artículo 762; y la Ley 200, artículo 12; Ley 1561 de 2012, artículo 1º y siguientes. En concreto, la Ley 1561 dispuso en su artículo 2º la posibilidad de otorgar título de propiedad al poseedor sin antecedentes registrales, y se entiende del artículo 11.a) que el juez puede titular la posesión de predios sin antecedentes registrales.

⁷²³ Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016.

excelencia para sanear la pequeña propiedad rural y garantizar seguridad jurídica en el campo, lo cual es evidente a partir de la actividad legislativa procesal en la materia⁷²⁴, como se evidencia, entre otros, del CPC⁷²⁵, la Ley 4^a de 1973⁷²⁶, el Decreto Extraordinario 508 de 1974⁷²⁷, el Decreto Extraordinario 2303 de 1989⁷²⁸, la Ley 1151 de 2007⁷²⁹, la Ley 1182 de 2008⁷³⁰, la Ley 1448 de 2011⁷³¹ y, en especial, la Ley 1561 de 2012⁷³², así como el CGP⁷³³.

⁷²⁴ Resulta pertinente citar lo señalado por el profesor Ramiro Bejarano Guzmán, en su obra *Procesos Declarativos, Arbitrales y Ejecutivos*, Temis 2022. Sobre el particular, se destaca que señala el autor que el Decreto 59 de 1938 reglamentó la Ley 200 en aspectos que sí lo ameritaban, como aclarar que las presunciones allí contenidas tienen el carácter de presunciones legales y admiten prueba en contrario. Luego, el proceso de declaración de pertenencia fue recogido en el art. 413 del CPC (Decreto Ley 1400 de 1970) y, concretamente, la Ley 4^a de 1973 se ocupó de la denominada prescripción agraria al reformar el artículo 12 de la Ley 200. Sin embargo, muy pronto se advirtió que el trámite establecido en el CPC para obtener la declaración de pertenencia resultaba oneroso e inalcanzable para el campesino, motivo por el cual se optó por un trámite expedito de saneamiento de la pequeña propiedad en el Decreto Ley 508 de 1974. Asimismo, el Decreto Ley 2309 de 1989 estableció procedimientos especiales para la declaración de pertenencia de inmuebles agrarios, aunque con remisión a las reglas contenidas en el CPC. Por su parte, la Ley 1182 de 2008 creó un mecanismo de saneamiento mediante un proceso especial de falsa tradición, en predios que no superaran las 10 hectáreas en suelo rural. Sin embargo, con la Ley 1395 de 2010, sólo quedaron vigentes el proceso de declaración de pertenencia previsto en el artículo 407 del CPC, el saneamiento de pequeña propiedad agraria previsto en el artículo 137 del Decreto Ley 2303 de 1989, en concordancia con el Decreto Ley 508 de 1974, y el previsto en la Ley 1182 de 2008. Finalmente, con la expedición de la Ley 1561 de 2012 (proceso verbal especial para saneamiento de pequeña propiedad rural – UAF) y el CGP, los procesos vigentes para obtener la declaración de pertenencia son (i) proceso verbal del art. 375 del CGP; (ii) proceso verbal especial de la Ley 1561 de 2012 (también para sanear falsa tradición); y (iii) la posibilidad de usucapir predios objeto de restitución de tierras, según lo previsto en el artículo 74 de la Ley 1448/11. Luego de este contexto normativo, se alude a las sentencias T-488 y la STC1776 de 2016 (M.P Tolosa) para concluir que la tesis contenida en esta última decisión (**que sostiene la vigencia y aplicación de la Ley 200**) es **una tesis correcta**. Así las cosas, procesalmente y en una interpretación sistemática con el artículo 11.a) de la Ley 1561 de 2012 (aplicable al proceso de pertenencia según el art. 12 del CGP) podrá aportarse al proceso un certificado sobre los titulares de derechos reales del inmueble o un certificado de que no se encontró titular. En este orden de ideas, lo relevante es que, **en ningún caso, la ausencia de antecedentes registrales impedirá tramitar un proceso de declaración de pertenencia**, en tanto **esto desconoce la realidad de predios históricamente poseídos que no han sido objeto de formalización**. Por último, se hace énfasis en que la Ley 1561 de 2012 no fue derogada por el CGP, en tanto la misma constituye una reglamentación especial de declaración de pertenencia para predios de pequeña entidad económica que sustituyó la Ley 1182 de 2008, misma que, naturalmente, convivió pacíficamente con el régimen de pertenencia del CPC, a la vez, que este lo hizo con el anterior estatuto de saneamiento de pequeña propiedad del Decreto Ley 508 de 1974. En todo caso, se colige del art. 18 del CGP que los jueces civiles municipales tienen competencia para conocer los procesos de la Ley 1561 de 2012. De esta forma, a través de la Ley 1561 se podrá sanear la posesión rural regular o irregular (5 o 10 años) cuando el predio no supere la UAF; por posesión material se entenderá la *explotación económica*, vivienda rural y conservación ambiental.

⁷²⁵ Artículo 413, y el artículo 408 modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989.

⁷²⁶ Artículo 4.

⁷²⁷ “Por el cual se señala el procedimiento judicial abreviado para sanear el derecho de dominio en pequeñas propiedades rurales”.

⁷²⁸ “Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria”.

⁷²⁹ Arts. 136 y 137.

⁷³⁰ “Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble”.

⁷³¹ Artículo 74.

42. Sobre lo anterior, considero que se desconoce la garantía de los derechos adquiridos, el principio de seguridad jurídica, el deber estatal de promover el acceso a la propiedad de la tierra (art. 64 CP), el principio constitucional de confianza legítima⁷³⁴ que ampara a quienes, de buena fe, acudieron a la administración de justicia con el fin de legalizar su relación con la tierra rural, particularmente, de conformidad con la normatividad procesal agraria y ordinaria vigente en su momento, y el principio de separación de poderes⁷³⁵. En este sentido, la sentencia que cuestiono reitera la regla de la sentencia T-488 de 2014, configurando una nueva “prueba diabólica” similar en sus efectos a la establecida por la Corte Suprema de Justicia en 1926, obviando además que dentro de su amplio margen de configuración, el Legislador podría optar por una política pública focalizada en el acceso a la tierra por parte de grupos específicos (ver *supra*, numeral 15), efectos a los cuales me referiré en las líneas siguientes.

43. *Tras considerar una lectura del artículo 64 superior, basada en los derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios, y la necesidad de reconocer los derechos adquiridos de dichos sujetos de especial protección constitucional, le correspondía a este tribunal definir la naturaleza jurídica de un bien inmueble rural que carece de antecedentes registrales o título originario, en el marco de procesos de pertenencia adquisitiva de dominio de inmuebles rurales.* Una vez definido el ámbito de interpretación constitucional, para el desarrollo de los casos puestos a consideración de la Corte, considero que resultaba determinante definir (i) la vigencia de la Ley 200, modificada por la Ley 4ª de 1973; y (ii) los efectos de la denominada

⁷³² “Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”.

⁷³³ Artículo 375 del CGP.

⁷³⁴ Asimismo, esta confianza legítima de los prescribientes se basa en la jurisprudencia de la Corte suprema de Justicia. Corte Suprema de Justicia, entre otras, sentencia del 18/05/1940 M.P Fulgencio Lequerica Vélez, sentencia del 22/06/1956 M.P José J. Gómez R., 31/01/1963 M.P José J. Gómez R., sentencia del 31/10/1994 M.P Nicolás Bechara Simancas, sentencia del 28/08/1995 M.P Nicolás Bechara Simancas, sentencia del 28/09/2000 M.P José Fernando Ramírez Gómez, SC6504-2015 M.P Álvaro Fernando García, STC1776-16, STC5201-16 y STC5364-16, M.P Luis Armando Tolosa Villabona, y salvamentos de voto a las sentencias STC 2600-19, STC4657-18 y STC 943-18) y por esta corporación, sentencia T-580 de 2017.

⁷³⁵ Incluso, es importante considerar que un bien de carácter privado que presente falsa tradición en sus antecedentes no debe ser calificado “*automáticamente*” como baldío por el solo hecho de ubicarse, por ejemplo, en un área de interés general como lo es un PNN. Esto resultaría “*desproporcionado y contrario a la igualdad e impide el acceso a la administración de justicia, teniendo en cuenta que la imprescriptibilidad es predicable de los bienes baldíos, de bienes fiscales y de bienes de uso público, más no de bienes de propiedad privada*”. Por ello, del funcionario judicial, “*se exige un análisis del tipo de bien objeto de conocimiento, ya que imposibilitar su saneamiento imposibilitaría el acceso efectivo a la administración de justicia*”. Ver Correa Medina, Jaime Augusto, “*Hacia una interpretación adecuada de la restricción al saneamiento de predios dentro de parques naturales en Colombia en el marco de la Ley 1561 de 2012 y de la jurisprudencia constitucional*” Ver, Jaime Augusto Correa Medina, Op.cit., P. 200.

“prueba diabólica” establecida en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926 y más recientemente, en la sentencia T-488 de 2014.

44. Se debe resaltar que la sentencia fija la regla según la cual: (i) quiénes hubieren ocupado bienes rurales antes de la vigencia de la Ley 160 tienen un derecho a la adjudicación, siempre que cumplan con los requisitos de Ley; y (ii) quiénes pretendan adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio, tienen la carga de acreditar la propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, en los términos del artículo 48 de la Ley 160. Al respecto, la decisión da cuenta de que la Ley 160 no derogó expresamente la Ley 200, ni los artículos 2° y 4° de la Ley 4ª de 1973, mediante los cuales se modificaron los artículos 1° y 12 de la precitada Ley 200. Asimismo, es igualmente relevante señalar que los artículos 33, 52, 53, 57, 58 y 92 de la Ley 160 se remiten a la regulación de la Ley 200 en cuanto a la *posesión*, la explotación económica y la extinción del derecho de dominio. En consecuencia, la decisión de la mayoría conllevó a que el artículo 1° de la Ley 200 deba interpretarse actualmente de conformidad con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos y dentro del contexto de la Ley 160, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente parcialmente sólo en cuanto establece que la *posesión* consiste en la explotación económica del predio rural con cultivos o ganados y otros de igual significación económica, y que el cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

45. A partir de la Ley 160, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada. No obstante, 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. Como lo expondré a continuación, discrepo de la interpretación según la cual la presunción de propiedad privada por explotación económica, según fue concebida por el Legislador de 1936 como un mecanismo para la formalización de la propiedad privada, se encuentra “*derogada*”. Me aparto de esta conclusión en tanto que una lectura del contexto sustantivo y procesal agrario lleva a la conclusión contraria, y permite concluir en el análisis de los casos objeto de revisión que no se evidenció una violación al debido proceso, ni las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en un defecto sustantivo.

46. *La presunción legal establecida en la Ley 200 y la Ley 4ª de 1973 se encuentra vigente.* De una lectura sistemática de las disposiciones normativas, tales como, los artículos 33, 52, 53, 57, 58 y 111 de la Ley 160, es dado considerar la vigencia de la mencionada presunción legal de bien privado por explotación económica del artículo 1° de la Ley 200, modificado por el

artículo 2° de la Ley 4ª de 1973⁷³⁶. Al respecto, el artículo 111 de la mencionada Ley 160 derogó diversas disposiciones de la Ley 4ª de 1973 y *expresamente* señaló que permanecerían vigentes los artículos 2° y 4° de dicha Ley, los cuales modificaron los artículos 1° y 12 de la Ley 200, respectivamente. Igualmente, la Ley 160 se refiere y remite en múltiples disposiciones a la posesión “especial” por explotación económica establecida en el artículo 1° de la Ley 200. En este mismo sentido, el artículo 82 sobre vigencias y derogatorias del D.L. 902, no hizo referencia explícita a ninguna de las precitadas normas. De esta manera, el hecho que el procedimiento para la formalización de tierras haya sido modificado de manera sustancial por el mencionado decreto, no dejó sin efecto las situaciones consolidadas bajo la égida de la Ley 200 y sus subsecuentes reformas. La lectura contraria propuesta por la sentencia SU-288 de 2022, tiene la potencialidad de desconocer los derechos humanos de los campesinos, quienes amparados en la Ley 200 formalizaron sus propiedades por la vía de la prescripción agraria⁷³⁷.

47. El Legislador derogó expresamente las Leyes 200 de 1936 y 4ª de 1973 mediante la Ley 1152 de 2007, norma que fue declarada inconstitucional por este tribunal mediante sentencia C-175 de 2009, determinando además en forma expresa la Corte, la reviviscencia de las normas derogadas por la Ley 1152 de 2007 como consecuencia de su inexequibilidad. Considerando lo anterior, no puede derivarse una conclusión en el sentido de la derogatoria del artículo 1° de la Ley 200, modificado por la Ley 4ª de 1973. En sentido contrario, hoy debe tenerse por aplicable. Por último, no se puede configurar una derogatoria tácita, cuando en la práctica -tal y como lo reconocen doctrinantes y litigantes en los procesos de pertenencia-⁷³⁸, se puede señalar que los procesos de pertenencia a la fecha (i) aplican lo dispuesto en la Ley 1561 de 2012 a procesos de pertenencia, en los cuales se reclama la titularidad de un predio rural de extensión igual o menor a una UAF; y (ii) aplican el CGP y la presunción legal establecida en el artículo 1° de la Ley 200, en procesos de pertenencia en los que se reclamen predios rurales con una extensión mayor a una unidad agrícola familiar (en adelante “UAF”).

⁷³⁶ En este sentido, con el fin preservar la seguridad jurídica en el campo, de cara a la aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima, debió permitir a la Corte realizar una interpretación sistemática, para responder a la pregunta ¿qué valor jurídico tiene el Art. 111 de la Ley 160/94, al mantener vigente la presunción legal establecida en la Ley 200, modificada por la Ley 4ª de 1973? Ver, Andrés Parra C. “Análisis sobre las condiciones de acreditación del derecho de propiedad rural en Colombia”, pp. 92. “Este último punto resulta definitivo para entender el rol que desempeñan las presunciones de propiedad privada: si bien las modificaciones a las fórmulas de acreditación dispuestas por la Ley 160 de 1994 no alteraron expresamente las presunciones consignadas en los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, estas no resultan incompatibles con la acreditación de la propiedad”.

⁷³⁷ En el mismo sentido, ver mi aclaración y salvamento parcial de voto a la sentencia C-073 de 2018.

⁷³⁸ Sobre la vigencia de la presunción de propiedad privada, ver, entre otros: Ramiro Bejarano Guzmán, *Procesos Declarativos, Arbitrales y Ejecutivos*, 2022; Luis Guillermo Velásquez, *Bienes*, 2022; Jaime Azula Camacho, *Manual de Derecho Procesal*, 2019; Fernando Canosa Torrado, *Teoría y práctica del proceso de pertenencia*, 2017.

48. Con relación a la importancia de la presunción legal de bien privado en referencia, debo señalar que las normas procesales en materia de saneamiento y formalización de inmuebles rurales, tanto ordinarias como especiales, durante cerca de 40 años, desde 1974 hasta enero 1° de 2014⁷³⁹, hacían referencia explícita a los artículos 2° y 4° de la Ley 4ª de 1973⁷⁴⁰, lo cual contribuyó a generar confianza legítima en el ordenamiento procesal agrario. Es importante señalar que el Legislador desde vieja data reconoció el contexto de informalidad en el campo colombiano⁷⁴¹ y las necesidades particulares de los campesinos y trabajadores agrarios, por lo que estableció procedimientos especiales para sanear el derecho de dominio y obtener la declaración de pertenencia de predios rurales de pequeña entidad económica, a saber:

- (i) El Decreto Ley 508 de 1974⁷⁴², el cual no resultó en la eliminación de la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares y la consecuente posibilidad de demandar la prescripción adquisitiva sobre dichos predios rurales⁷⁴³;

⁷³⁹ (i) El Decreto Ley 508 de 1974; (ii) El Decreto 2303 de 1989; y (iii) el Código de Procedimiento Civil fueron derogados por el artículo 626, literal c, del Código General del Proceso y mantuvieron su vigencia hasta el 1° de enero de 2014.

⁷⁴⁰ (i) El Decreto Ley 508 de 1974 estableció un procedimiento especial para sanear el derecho de dominio y obtener la declaración de pertenencia de predios rurales de pequeña entidad económica que no excedieran las 15 hectáreas en el marco de la prescripción agraria, ordinaria y extraordinaria. Dicha normatividad procesal especial de 1974 se refirió explícitamente a (a) la presunción legal de propiedad privada de inmuebles poseídos y explotados económicamente por particulares (Art. 6°); y (b) la prescripción agraria establecida en el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973 y el artículo 12 de la Ley 200 (Art. 1°); (ii) el Decreto 2303 de 1989 estableció la jurisdicción agraria y sometió a su conocimiento, entre otros, los procesos de pertenencia y de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, es decir, cuya extensión no excediera las 15 hectáreas. En cuanto al proceso de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, el Legislador extraordinario estableció expresamente la aplicación de las disposiciones del Decreto Ley 508 de 1974 (Art. 137); y (iii) el Código de Procedimiento Civil modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989. Dicho decreto Ley reformó el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil e incluyó entre los asuntos a ser decididos por medio del proceso abreviado, la declaración de pertenencia en los casos previstos por el Decreto Ley 508 de 1974 y la prescripción agraria (Numeral 8°, Art. 408).

⁷⁴¹ La consagración legal de la acción de pertenencia en 1928 respondió a la imperante informalidad en la propiedad de la tierra y la consecuente necesidad de brindarle al poseedor herramientas para legalizar su situación y obtener la declaratoria judicial de pertenencia.

⁷⁴² Ante el reconocimiento del contexto de informalidad en el campo colombiano y las necesidades particulares de los campesinos y trabajadores agrarios, por medio del Decreto Ley 508 de 1974 se estableció un procedimiento especial para sanear el derecho de dominio y obtener la declaración de pertenencia de predios rurales de pequeña entidad económica que no excedieran las 15 hectáreas en el marco de la prescripción agraria, ordinaria y extraordinaria. A pesar de las reformas en materia agraria, particularmente respecto a la prescripción agraria (i.e. art. 2° y 4°, Ley 4ª de 1973), el proceso de declaración de pertenencia establecido en el Código de Procedimiento Civil de 1970 resultó excesivamente gravoso para los campesinos y trabajadores agrarios que buscaban la titulación y saneamiento de predios rurales de pequeña entidad económica.

⁷⁴³ Lo anterior, en la medida en que la normatividad procesal especial de 1974 se refirió explícitamente a:

(i) la **presunción legal** de propiedad privada de inmuebles poseídos y explotados económicamente por particulares, a saber: “*Quien pretenda adquirir por prescripción el dominio sobre un predio de los contemplados en el primer párrafo del artículo 1o. del presente Decreto, deberá haber poseído en los términos del artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, durante el tiempo exigido para cada tipo de prescripción.*” (Art. 6°, Decreto Ley 508 de 1974); y,

- (ii) El Decreto Ley 2303 de 1989, estableció la jurisdicción agraria⁷⁴⁴ y se sometió a su conocimiento, entre otros, los procesos de pertenencia⁷⁴⁵ y de saneamiento de la pequeña propiedad agraria⁷⁴⁶. En cuanto al proceso de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, el Legislador extraordinario estableció expresamente la aplicación de las disposiciones del Decreto Ley 508 de 1974, es decir, se mantuvo la posibilidad de alegar la prescripción agraria, ordinaria y extraordinaria en el proceso de pertenencia especial de inmuebles de pequeña entidad económica bajo la presunción legal de propiedad privada de inmuebles poseídos y explotados económicamente por particulares⁷⁴⁷;
- (iii) El Decreto Ley 2282 de 1989⁷⁴⁸ por medio del cual se reformó el artículo 408 del CPC⁷⁴⁹ y se incluyó entre los asuntos a ser decididos por medio del proceso abreviado la declaración de pertenencia en los casos previstos por el Decreto 508 de 1974 y la prescripción agraria⁷⁵⁰. En este punto, debe recordarse, además, que el CPC rigió hasta el 1° de enero de 2014 y el artículo 408 en referencia permaneció inalterado hasta la derogatoria del CPC⁷⁵¹ y, por lo tanto, fue ley aplicable por los jueces de la República durante su vigencia.

(ii) la *prescripción agraria* establecida en el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973 (artículo 12, Ley 200) y, en consecuencia, habilitó la posibilidad de alegar la prescripción en el proceso de pertenencia especial de inmuebles de pequeña entidad económica bajo dichos parámetros normativos, a saber: “Se tramitarán y decidirán en proceso abreviado de conformidad con el Capítulo I del Título XXII del Libro 3o. del Código de Procedimiento Civil, con las disposiciones adicionales contenidas en este Decreto, los siguientes asuntos destinados a sanear el dominio en pequeñas propiedades rurales: a). Prescripción agraria, de que trata el artículo 4o. de la Ley 4a. de 1973, que reformó el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, y b). Prescripciones ordinarias y extraordinaria.” (Art. 1°, Decreto Ley 508 de 1974).

⁷⁴⁴ Decreto 2303 de 1989 (7 octubre), “Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria” (Decreto derogado, a partir del 1° de enero de 2014, por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012).

⁷⁴⁵ El numeral 7° del artículo 2 establece que “La jurisdicción agraria conocerá en especial de los siguientes procesos en cuanto están relacionados con actividades o bienes agrarios: 7. De pertenencia”.

⁷⁴⁶ El numeral 8° del artículo 2 establece que “La jurisdicción agraria conocerá en especial de los siguientes procesos en cuanto están relacionados con actividades o bienes agrarios: 8. De saneamiento de la pequeña propiedad agraria”.

⁷⁴⁷ “ARTICULO 137. SANEAMIENTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRARIA. Los asuntos relativos al saneamiento de la pequeña propiedad agraria se tramitarán y decidirán en proceso ordinario conforme a las disposiciones de este Decreto, con aplicación de las adicionales contenidas en el Decreto extraordinario 508 de 1974”. Asimismo, el Decreto Ley 2282 de 1989 reformó el artículo 408 del CPC e incluyó entre los asuntos a ser decididos por medio del proceso abreviado, la declaración de pertenencia en los casos previstos por el Decreto Ley 508 de 1974 y la prescripción agraria (Numeral 8°, Art. 408).

⁷⁴⁸ Decreto Ley 2282 de 1989, “Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil” (Decreto derogado, a partir del 1° de enero de 2014, por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012).

⁷⁴⁹ Numeral 8°, Art. 408, Decreto Ley 2282 de 1989.

⁷⁵⁰ “La declaración de pertenencia en los casos previstos por el decreto 508 de 1974 y la prescripción agraria, salvo norma especial en contrario”.

⁷⁵¹ Adicionalmente, se reitera que el Decreto Ley 508 de 1974 fue derogado por el artículo 626, literal c, del Código General del Proceso.

- (iv) Por su parte la Ley 1182 de 2008 creó un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble⁷⁵². Al igual que las normas anteriores, en el 2008 se reconoció el contexto de informalidad en la propiedad de la tierra y la necesidad de superar dicho problema.

49. Si bien el proceso de saneamiento por falsa tradición del año 2008 fijó como requisito de procedibilidad que los bienes inmuebles no fueran, entre otros, imprescriptibles o de uso público, inembargables, o no enajenables, la norma no alteró ni derogó la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares, ni la consecuente posibilidad de demandar la prescripción adquisitiva sobre dichos predios rurales, máxime cuando los estatutos procesales especiales de saneamiento y titulación de 1974, 1989 y el CPC seguían vigentes⁷⁵³ y, por tanto, fueron ley aplicable por los jueces de la República durante su vigencia. Adicionalmente, la legislación vigente también parte del reconocimiento de las idiosincrasias del campo colombiano, particularmente el contexto de informalidad imperante, la conflictividad alrededor de la tierra y las condiciones especiales de los trabajadores agrarios. Así, debe advertirse que los tres caminos procesales vigentes (*v.gr.* el Art. 74, Ley 1448 de 2011⁷⁵⁴; la Ley 1561 de 2012⁷⁵⁵; y el Art. 375 del CGP⁷⁵⁶) para llevar a cabo el saneamiento y titulación de la propiedad inmueble rural ante los jueces de la

⁷⁵² Ley 1182 de 2008, “*Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble*” (Ley derogada por el artículo 27 de la Ley 1561 de 2012). El proceso incluyó predios rurales de pequeña entidad económica que no excedieran las 10 hectáreas y destinados a la explotación económica. La norma en referencia condiciona el saneamiento a que la falsa tradición no se haya originado por violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato y no haya estado destinado a cultivos ilícitos o haya sido adquirido como resultado de dichas actividades.

⁷⁵³ Los decretos 508 de 1974 y 2303 de 1989 y el CPC quedaron derogados por el CGP en el año 2014.

⁷⁵⁴ En el 2011 se habilitó a las víctimas despojadas o desplazadas a presentar una acción de declaración de pertenencia dentro del proceso de restitución de tierras.

⁷⁵⁵ En el 2012 se creó un proceso especial para sanear y titular los predios rurales de pequeña entidad económica cuya extensión no exceda 1 Unidad Agrícola Familiar. Dicha ley incorporó ajustes significativos a los trámites de prescripción, por ejemplo, el proceso sería adelantado de forma verbal por un juez municipal el cual se encuentra más cerca del territorio. Ver Natalia Correa Sánchez, *Op.cit.* Pág. 110, “*Dado que el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural se dirigió a sanear las situaciones irregulares de predios que aparentemente eran privados, antes que a adjudicar predios baldíos, este supuso la revisión de la figura de la prescripción adquisitiva del dominio en Colombia. Este mecanismo jurídico, que no es otra cosa que la posibilidad de que una persona adquiera la propiedad por el paso del tiempo y la efectiva explotación de un predio, fue objeto de una reforma legal que derivó en la Ley 1561 de 2012. Durante su trámite en el Congreso, los ponentes anunciaron que las necesarias reformas a los trámites de prescripción sobre predios pequeños se inscribían en el programa de formalización de la propiedad que en lo rural está desarrollando el Gobierno (Gaceta del Congreso 282, 2011, p. 15)*”.

⁷⁵⁶ El CGP estableció el proceso de declaración de pertenencia ordinario para bienes muebles e inmuebles aplicable para bienes diferentes de los que se adquieren por la vía de la Ley 1561 de 2012.

República, operan todos bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares.

50. De nuevo, se evidencia que a pesar de que se proscribió el saneamiento y titulación sobre cualquier tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público, ninguna norma derogó la posibilidad de alegar ante un juez la prescripción sobre inmuebles de pequeña entidad económica bajo la presunción legal de propiedad privada de inmuebles poseídos y explotados económicamente por particulares. Así, en mi opinión, hoy en día existen los tres caminos procesales señalados para llevar a cabo el saneamiento y titulación de la propiedad inmueble rural ante los jueces de la República; operando todos bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares.

51. En efecto, por medio de la expedición de normas, particularmente procesales, el Estado colombiano en el marco del saneamiento y formalización de predios rurales de pequeña entidad económica y la función social de la propiedad, ha generado una confianza legítima en cabeza de los ciudadanos respecto a la posibilidad de alegar la prescripción adquisitiva de inmuebles rurales ante los jueces de la República, bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares.

52. En consecuencia, considero que **no existe razón jurídica que pueda acompañar la decisión de la mayoría de la Sala Plena de declarar la derogatoria de la presunción legal de bien privado por explotación económica consagrada en el artículo 1° de la Ley 200, en vigencia de la Ley 160.** Así, las tierras explotadas económicamente al amparo de dicha Ley y en los términos fijados por esta, conllevan a la aplicación de la presunción legal de propiedad privada, con lo cual el predio cuya prescripción se pretenda no debería entenderse automáticamente como un bien de naturaleza *baldía* sino -en los términos de la Ley- de *propiedad privada* y por ende prescriptible, salvo que los contradictores prueben lo contrario en el proceso de pertenencia.

53. Aunado a lo anterior, es jurídicamente incorrecto concluir que la Ley 160 dejó sin efectos jurídicos la mencionada presunción de bien privado, cuando la misma Ley 160 hace expresa referencia a la norma que consagra la presunción y, aún más, la norma que se señaló haber derogado la presunción reconoce expresamente la vigencia del artículo en comento. Esto, adicionalmente, teniendo en cuenta que resultaba posible interpretar y armonizar las normas aparentemente en conflicto sin afectar la vigencia ni los efectos jurídicos de ninguna de estas, lo cual se compagina con el principio hermenéutico del *efecto útil del derecho*⁷⁵⁷.

54. En ese mismo orden de ideas, debo resaltar que el análisis histórico de la Ley 200 en la cual se fundamenta la decisión no corresponde a una versión

⁷⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias C-286 de 2017, C-929 de 2014, C-499 de 1998, entre otras.

integral de la historia de dicha Ley y las finalidades perseguidas por el Legislador. Esta Ley se dio como una respuesta a los conflictos sociales sobre la tierra, mediante la implementación de reformas agrarias -como se señaló- bajo la consigna de “*la tierra para quien la trabaja*”. El conflicto social no se solucionaría si el Estado no reconocía que todo predio rural explotado económicamente, se entendería como privado, para darle una función social a la propiedad. De no cumplirse la condición de explotación económica, los predios se presumían baldíos y revertirían al Estado (extinción de dominio - Ley 200, Ley 160). En este orden de ideas, es notoria la tendencia ideológica del Legislador de la época, en la medida en que no le bastó exigir actos de señor y dueño para los efectos previstos en los artículos 1º y 12 de la Ley 200, sino que estableció como *elemento esencial la explotación económica de la tierra*. En tal sentido, es claro que se desarrolló una regulación ligada a la función social de la propiedad.

55. En el trámite legislativo que culminó con la mencionada Ley 200, se manifestó que (i) la propiedad no se basa únicamente en el título inscrito, sino que también en la ***función social mediante la explotación económica*** (ganado, cesteras, cultivos, entre otros); (ii) el régimen de propiedad es inseguro para el propietario e inconveniente para el Estado; (iii) la corona española tenía múltiples mecanismos de adjudicación, pero en aquellos terrenos en los que hay explotación económica no reconocidos con título original, crea un conflicto sobre la propiedad de la tierra, conflicto que debería ser resuelto antes de un estallido social. En particular, frente a la presunción de dominio privado, se manifestó que esta resultaba necesaria para la seguridad y eliminación del régimen de litigio y violencias, por lo que el Gobierno debería solucionar dichas diferencias y expedir el título que corresponda de propiedad de la tierra; a tal punto (iv) se criticó directamente la “prueba diabólica” establecida por la Corte Suprema de Justicia en 1926, a la vez que se reconoció el descuido en el que antes se tenían las bases de registro. Por esto mismo, se sostuvo que, en adelante, la presunción contenida en el artículo 762 del Código Civil sería aplicable en las relaciones entre los particulares y la Nación.

56. Es por lo anterior que considero que resultaba de la mayor relevancia tener en cuenta que la finalidad de la Ley 200 era promover la justicia social en el campo, frenar la concentración de baldíos, y hacer realidad la función social de la propiedad mediante el esclarecimiento de reglas de determinación de la propiedad pública y privada en Colombia, en desarrollo de lo previsto en la reforma constitucional de 1936, que estimó que la propiedad era una función social con obligaciones. Es así como este ordenamiento, aún vigente en sus artículos 1º y 12, tiene una connotación histórica de gran importancia en la solución de la conflictividad rural, misma que fue omitida por la sentencia SU-288 de 2022.

57. Así las cosas, en mi opinión la Corte **debió realizar una interpretación armónica de los diferentes regímenes de propiedad, a**

saber, el régimen general de adjudicación de baldíos previsto en la Ley 160, el régimen de saneamiento previsto en la Ley 1561 de 2012, y la presunción legal de propiedad privada por explotación económica establecida en el vigente artículo 1° de la Ley 200 -según como fue modificada por la Ley 4ª de 1973 y recogida explícitamente por las normas procesales en materia de saneamiento y formalización de inmuebles rurales, tanto ordinarias como especiales, durante los últimos 40 años -. Bajo dicho criterio de interpretación, considero que se solucionaban de mejor manera las tensiones de derechos entre la protección al patrimonio público y aquellos en los que se alega presencia de larga duración en un predio de pequeña escala por parte de un privado⁷⁵⁸.

58. Aunado a lo anterior, es importante enfatizar en que, contrario al entendimiento de la sentencia del artículo 1° de la Ley 200⁷⁵⁹, la autoridad judicial no puede partir de la premisa de que está ante un bien baldío, sino que por el contrario, se está ante un bien que por mandato del Legislador se presume privado hasta que se pruebe lo contrario. Si se entiende que el artículo 2° de la Ley 200, establece que *se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma prevista en el artículo primero*, y a su vez, en una lectura sistemática con el artículo 675 del Código Civil, se entiende que los bienes baldíos son aquellos que *carecen de otro dueño*, es claro que para la Ley 200 los predios **explotados económicamente** en los términos del artículo 1°, no carecen de dueño. Un entendimiento contrario, como el plasmado en el fallo, contraría el entendimiento jurídico de la naturaleza de las **presunciones** como figura jurídica y según lo ha entendido también esta corporación (ver, por ejemplo, sentencias C-731 de 2005, C-669 de 2005 y C-388 de 2000).

59. La presunción consagrada en el artículo 1° de la Ley 200 establece que se presumirán como bienes de propiedad privada aquellos inmuebles poseídos por particulares siempre y cuando medie explotación económica sobre este en los términos del referido artículo⁷⁶⁰. El *supuesto de hecho* en el

⁷⁵⁸ Como ha destacado la Misión para la Transformación del Campo (2014), la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad rural debe tener el carácter de “bien público esencial” (2014: 36). Por ende, el Gobierno, el legislador y los jueces debe aplicarse a su provisión efectiva.

⁷⁵⁹ Como ya lo ha manifestado el suscrito, la Ley 160 no sólo conservó la vigencia expresa del art. 1° de la Ley 200, sino que en varias de sus disposiciones se refiere a este artículo; lo que se evidencia en la práctica jurisprudencial es que se hace alusión a esa disposición como una norma vigente, y el art. 1° de la Ley 200 junto con los arts. 48 y 65 de la Ley 160 no son necesariamente incompatibles, si se acepta que parten de supuestos diferentes.

⁷⁶⁰ Esto fue recientemente reconocido por la Corte Suprema de Justicia (SC575-2022 – 4 de abril de 2022), al analizar las presunciones legales, señalando: “Ejemplos de presunciones legales son la de responsabilidad civil en cabeza del guardián de la actividad calificada como peligrosa con la cual se causa daño, desarrollada jurisprudencialmente con base en los cánones 2341 y 2356 del Código Civil (CSJ SC de 17 may. 2011, rad. 2005-00345-01); la de que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos rurales poseídos económicamente por particulares (art. 1, ley 200 de 1936, modificado por art. 2 de la ley 4 de 1973, SC 101 de 1995, rad. 4127); la presunción de que la concepción de una persona ha precedido al nacimiento no menos de 180 días y no más de 300 retrotraídos desde la media noche que principia al nacimiento (art. 92 Código Civil, SC 023 de 1996, rad. 4665); la de que el hijo nacido en el matrimonio o la unión marital de hecho tiene por padre al esposo o compañero (art. 214 Código Civil, modificado art. 2, ley 1060 de 2006), entre

cual debe ubicarse el particular que pretenda alegar dicha presunción es la posesión de un bien inmueble *explotado económicamente* conforme lo exige el citado artículo 1º. Por consiguiente, si se configura tal *supuesto de hecho*, el particular **no** tendrá que probar la naturaleza privada del inmueble, estará exento de actividad probatoria sobre ese respecto, con lo cual se desplaza la carga de la prueba a su adversario (el Estado, a través de la ANT) quien podrá probar en contrario (v.gr. que no es un bien de naturaleza privada, que no posee el inmueble, que no media explotación económica en los términos de dicho artículo).

60. Obligar al campesino a probar que el bien es de naturaleza privada con la presentación de antecedentes registrales del inmueble que así lo demuestren, es desnaturalizar la **presunción** y la finalidad de esta institución jurídica, pues no se estaría desplazando la carga probatoria al adversario y eximiendo de pruebas a su beneficiario, sino que se le exigiría igualmente demostrar en el caso lo que la presunción demuestra (restableciendo así una nueva versión de la “prueba diabólica” de 1926). En ese orden de ideas, debe tenerse claro que el entendimiento de dicha presunción no es que sea posible **prescribir un bien baldío** (silogismo errado), sino que el bien inmueble **se presume como privado** y, por lo tanto, sí será susceptible de prescripción si el Estado no prueba lo contrario. Esto, además, coincide con lo consagrado en materia de presunciones legales en el art. 166 del CGP y antes establecido en el art. 176 del CPC.

61. Reitero que dadas las particularidades de los casos objeto de control concreto, se debía dar prevalencia a la garantía de los derechos adquiridos, el principio de seguridad jurídica, el principio constitucional de confianza legítima y el deber estatal de promover el acceso a la propiedad de la tierra en los términos del artículo 64 de la Carta. De esta manera, habría sido posible avalar situaciones jurídicas consolidadas, salvo en aquellos casos en los que se hubiesen configurado situaciones irregulares de abuso del derecho, fraude a la ley o indebida acumulación. Situaciones ante las cuales la ANT cuenta con instrumentos legales ordinarios y diferentes vías legales para esclarecer la situación jurídica de los predios en que tenga interés legítimo; así como, las competencias del juez de restitución de tierras, o la extinción penal o judicial,

otras tantas. Así las cosas, «como las presunciones legales se posan sobre unos hechos antecedentes que deben ser probados y otro desconocido que es deducible por fuerza de la presunción misma (art. 66 C.C.), cuando el juzgador pasa por alto los primeros (supuestos fundantes), pese a estar acreditados y, en consecuencia, deja de lado la deducción respectiva (hecho desconocido), comete error «de hecho»; en cambio, si los ve configurados y aun así no hace actuar la presunción (deduciendo el suceso ignorado), la pifia es de iure.» (CSJ SC008 de 2021, rad. 2016-00293)”. (Énfasis añadido). Al respecto, ver también CSJ SC2840-2020 (10 de agosto de 2020) “Descartada, como queda, la indebida interpretación del ya tantas veces mencionado artículo 12 de la Ley 200 de 1936, hay que agregar, respecto de la presunta vulneración de los artículos 1º y 2º ibidem, que estos no son normas sustanciales sino probatorias, en tanto que, como lo reconoció expresamente el propio recurrente, consagran las presunciones consistentes, la de aquél, en que son de propiedad privada los fundos poseídos por los particulares, mediante actos de explotación económica; y la del último, en que son baldíos “los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el [a]rtículo anterior”.”

en casos de despojos, violencia, fraude, uso o destinación ilícita de bienes baldíos.

62. Igualmente, considero que podría en el marco de las normas aplicables, señalarse que las sentencias de declaración de pertenencia serán en todo caso inoponibles a la ANT o a quien haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia (Artículos 375.10, CGP y 17, Ley 1561 de 2012). La ANT, ante juez y con base en el D.L. 902, podría priorizar aquellos casos y/o regiones del país en que exista ocupación o acumulación indebidas de baldíos de la Nación, mala fe, abuso del derecho, fraude a la Ley, violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato, según sus competencias legales, sin tener como base de la priorización, o partir de la mala fe, en las sentencias judiciales que declararon la pertenencia por prescripción adquisitiva de pequeños predios rurales. En mi concepto, la ANT podría aplicar una especie de principio de oportunidad con quienes explotan pequeñas parcelas dentro del marco de la política agraria del Estado.

F. Acceso a la administración de justicia y la solución a la informalidad en la propiedad de la tierra en Colombia: Al incorporar una nueva “prueba diabólica” en la SU-288 de 2022 la decisión de la mayoría de la Sala Plena se constituye en una barrera de acceso a la administración de justicia para los trabajadores agrarios de nuestro país

63. La Corte debió hacer uso de la presente oportunidad para apartarse de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, que consagró la llamada “prueba diabólica”, así como apartarse expresamente del precedente de la sentencia T-488 de 2014, la cual confirmó la regla de la “prueba diabólica”. Como se señaló, en la decisión proferida por la mayoría de la Sala Plena, es claro que en los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a esta sentencia, los bienes se presumirán como baldíos, debiéndose acreditar la propiedad privada de predios rurales con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de dicha Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha Ley y el artículo 756 del Código Civil. La sentencia de la cual me aparto, desconociendo la compleja informalidad en el campo, como he mencionado creó una regla general bajo la presunción judicial de bien baldío, cuando la regla general debe ser la de presunción de bien privado -dando aplicación a una interpretación armónica y sistemática, como ya se señaló-, si hay explotación económica.

64. La Sala consideró que, en el mismo sentido de la sentencia T-488 de 2014, los procesos de pertenencia diseñados para tramitar la prescripción adquisitiva de predios privados no son la vía para acceder al dominio de los bienes baldíos; e insiste en que tales procesos son inadecuados para la reforma

agraria pues no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la carencia de otros en cabeza del beneficiario, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la igualdad de las partes e impide así la defensa de los sujetos de especial protección constitucional. En términos simples, señaló la sentencia SU-288 de 2022 que no son aptos para propiciar la igualdad material en un problema con profundas implicaciones sociales, como sí podría hacerlo el derecho agrario, aplicado en clave constitucional. Es importante resaltar que, al hablar de los límites en la extensión de las prescripciones, el problema no se limita a la entrega de predios que superan ampliamente la UAF, sino que también se encuentra en la entrega de microfundios, muy inferiores a la UAF, que pueden resultar improductivos y, por lo tanto, frustrar los fines asociados a la justicia social, la producción de alimentos, la autodeterminación y la seguridad alimentaria. Es decir, a las condiciones de vida digna para la población rural.

65. En consecuencia, para la mayoría, las sentencias que declararon la prescripción adquisitiva de bienes cuya naturaleza privada no se probó en los términos del artículo 48 de la Ley 160 (no había nada que probar si operaba la presunción de bien privado), incurrieron en defecto sustantivo porque la interpretación que algunos jueces ordinarios han hecho del artículo 1° de la Ley 200 “*se sale del razonable margen de interpretación autónoma que la Constitución le[s] ha confiado*”⁷⁶¹, de tal forma que resulta contraria al orden jurídico⁷⁶², y deriva en la emisión de decisiones que obstaculizan la garantía de los derechos fundamentales de las partes y terceros involucrados en el proceso.

66. Debo señalar que la Corte no debió desconocer que el imperio del derecho en el campo está mediado por un Estado débil, violencia⁷⁶³, corrupción, alta precariedad institucional (no hay catastro local ni registro nacional en muchas zonas rurales), entre otros, y el efecto de trasladar de forma absoluta la carga de la prueba al campesino resulta excesivamente desproporcionado⁷⁶⁴. En este orden de ideas, estimo que limitar el acceso a la

⁷⁶¹ Corte Constitucional, sentencia T-086 de 2007.

⁷⁶² Ibid.

⁷⁶³ De hecho, “El desafío más obvio del Estado colombiano a lo largo de su historia ha sido el de regular la ocupación de su extenso y fragmentado territorio. De aquí resulta que las formas de tenencia y usos de la tierra hayan sido el sustrato principal, o incluso el protagonista, de nuestra larga violencia política. Para apretarlo en una caricatura: las guerras civiles del siglo XIX se basaron en la hacienda, La Violencia de mediados del siglo XX en la finca cafetera, las FARC en la colonización de la Orinoquia y los paramilitares en la ganadería y los cultivos comerciales.” Ver Gómez Buendía, Hernando, *Entre la independencia y la pandemia: Colombia, 1810 a 2020* (Razón Pública, 2021), p. 90.

⁷⁶⁴ Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, pp. 37: “la determinación de qué es un baldío en Colombia ha estado enmarcada en una constante lucha por establecer quién tiene la última palabra en su identificación jurídica. (...) El trasfondo de estas pujas se relaciona con quién tiene el poder de convertir esa entidad llamada inmueble en un espacio de pertenencia regido por sus propios términos, es decir, con quién tiene la capacidad de lograr que sus relaciones y redes respecto del inmueble sean reconocidas por encima de otras. La historia de los baldíos en Colombia demuestra que el concepto de propiedad no es único e inmutable y que ciertos momentos históricos y jurídicos

tierra -fin previsto expresamente en el texto constitucional- a la existencia de titulares del derecho real de dominio en el certificado de tradición y libertad o al otorgamiento de un título originario, constituye, de manera evidente, la prelación de un requisito meramente procesal, sobre “*la historia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formación legal*”⁷⁶⁵, más aún, cuando es evidente que el funcionamiento de las bases de registro de instrumentos públicos en el país ha tenido un desarrollo precario e históricamente deficiente. De acuerdo con la ANT, en Colombia hay aproximadamente 2,6 millones de predios informales de los cuales la entidad en referencia ha avanzado en la formalización del 1% de aquellos. Según informó la ANT, la entidad tardaría 265 años para terminar de formalizar la propiedad rural en Colombia⁷⁶⁶.

67. En relación con la constitucionalización del artículo 48 de la Ley 160, debo enfatizar que carece de fundamento jurídico expreso y desconoce la realidad histórica del proceso de titulación de tierras en el país, bajo la regla de interpretación según la cual, la única forma de acreditar la propiedad privada será cuando se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 756 del Código Civil. Si bien es posible compartir que el título originario y la fórmula transaccional son fórmulas previstas por el Legislador para acreditar la propiedad privada, bajo el proceso de clarificación establecido en el art. 48 de la Ley 160, es importante precisar que las mismas se aplican de cara a las competencias y funciones de la ANT, no en vigencia de la presunción legal de bien privado de la Ley 200, a la que se ha hecho referencia. Se debe señalar que la creación de la presunción de baldío en la sentencia, determinando las reglas bajo las cuales podría o no desvirtuarse dicha presunción más allá de los casos concretos objeto de estudio, resulta desproporcionado y contrario al acceso a la administración de justicia. La imprescriptibilidad se podría predicar de los bienes baldíos, más no de los bienes inmuebles de propiedad privada. Esto último, tras un análisis por el juez ordinario o agrario, de la naturaleza jurídica del bien. Como lo ha reconocido este escrito separado, privar al campesinado del saneamiento de su propiedad explotada económicamente, limita su acceso a la administración de justicia y en particular, al proceso de pertenencia.

68. En consecuencia, en mi opinión, **no es procedente crear por vía jurisprudencial una “presunción de baldío” e invertir la carga de la prueba en contra de quién no es el encargado de la función registral y menos un sujeto de especial protección constitucional.** Esto, más aún cuando la ausencia de un inventario completo y claro de los bienes baldíos del país es responsabilidad del Estado colombiano desde 1821, con lo cual la

se prestan mejor para que unas relaciones emerjan como significativas para el ordenamiento jurídico y no otras”.

⁷⁶⁵ Corte Suprema de Justicia, sentencia STC5364-2016.

⁷⁶⁶ Informe Completo de Empalme del Sector Agrario “Diagnóstico y Recomendaciones del Empalme del Sector Agro.”, 2022. Ver en <https://vertov14.files.wordpress.com/2022/07/wp-1659125176120.pdf>

autorización de desvirtuar la presunción, exclusivamente bajo dicho argumento, resulta equivalente a permitirle alegar al Estado su propia culpa y crear una barrera desproporcionada para el campesino. En el mismo sentido ya señalado por la Corte Suprema de Justicia, considero que suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de bienes rurales históricamente poseídos, postura que vulnera los derechos fundamentales de quienes detentan de hecho la propiedad a un determinado bien⁷⁶⁷, y a lo sumo, considero que la ausencia de antecedentes registrales o título originario podría tenerse como un indicio, más nunca como una presunción judicial de bien baldío.

69. No siendo poco lo anterior, debo destacar que incorporar la presunción de bien baldío, por ausencia de antecedentes registrales o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, puede traer consigo la gravísima consecuencia de impedir el acceso a la administración de justicia a los trabajadores rurales y al campesinado, toda vez que el carecer de antecedentes registrales no les permitiría acudir al proceso judicial de conformidad con el inciso segundo del artículo 375.4 del CGP. Por el contrario, entender que la ausencia de antecedentes registrales es un *indicio* conforme al cual el bien podría ser de naturaleza baldía, hubiese permitido el acceso a la administración de justicia de quienes persiguen la declaratoria de pertenencia de predios que no cuenten con antecedentes registrales, caso en el cual podrían acudir al certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble, tal como se consagró en el artículo 11a) de la Ley 1561 de 2012, hoy vigente, aplicable por analogía al proceso de pertenencia del CGP (art. 12)⁷⁶⁸.

70. Así, con fundamento en las anteriores consideraciones, en aquellos procesos en los que se cuestionó la naturaleza jurídica del bien inmueble rural como de propiedad privada, en los casos en que se hubiere tenido por probada la naturaleza privada de un bien inmueble sin serlo o por no privado siéndolo, se configuraría un *defecto fáctico* ya que el juez carecía del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustentó su decisión. Sin embargo, en los casos sometidos a consideración de la Corte no se

⁷⁶⁷ CSJ STC1776-2016, rad. 15001-22-13-000-2015-00413-01. En esta sentencia, la Sala de Casación Civil en sede de tutela, con ponencia del doctor Luis Armando Tolosa Villabona, el 16 de febrero de 2016, expresamente se apartó de la sentencia T-488 de 2014, en estos términos “*suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien*” (...) “*En caso de no contar con un documento inscrito ningún particular titular del derecho de dominio, no se colige la calidad de baldío del fundo, sino que, para formar adecuadamente el contradictorio, se dirige la demanda en contra de personas indeterminadas*”.

⁷⁶⁸ Exp. STC 12184-2016, rad. 85000-22-08-003-2016-00014-02. En dicha sentencia, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia señaló que “*Tal circunstancia, esto es, la de no contar con un antecedente registral no constituye, en modo alguno, un obstáculo para la admisión de la demanda, ni para adelantar la acción*”.

consolidó defecto alguno, y en consecuencia, debieron entenderse como situaciones jurídicas consolidadas sujetas a registro en el folio de matrícula inmobiliaria, como medida clara de protección a dichas situaciones

71. De esta manera, ante la incapacidad histórica del Estado colombiano en materia de formalización, regularización y titulación de la propiedad rural, aunado a los informes de la ANT sobre el plazo para culminar dichos procesos, resulta cuestionable insistir en que se encargue exclusivamente en cabeza de una entidad del Ejecutivo la tarea fundamental de superar el problema de la informalidad de la propiedad rural⁷⁶⁹. Lo anterior máxime sí, tal y como se explicó anteriormente (ver *supra*, numeral 49), existen tres caminos procesales vigentes (*v.gr.* CGP, Ley 1561 de 2012 y Ley 1448 de 2011) para llevar a cabo el saneamiento y titulación de la propiedad inmueble rural ante los jueces de la República. Dada la magnitud y complejidad de la formalización de la propiedad en Colombia, resultaba apenas lógico insistir en que se llevara a cabo una colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113, C.P.) para cumplir con una finalidad esencial del Estado colombiano (art. 64, C.P.), en vez de presumir que toda la informalidad es baldío y en consecuencia, circunscribir la misma de forma exclusiva a la “adjudicación” por parte del Ejecutivo⁷⁷⁰.

⁷⁶⁹ Ver en general, Güiza Gómez, Diana Isabel *et al*, *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico* (Dejusticia, 2020), p. 172-205.

⁷⁷⁰ En este sentido, reitero mi aclaración y salvamento parcial de voto a la sentencia C-073 de 2018, en el cual señalé la diferencia entre los procesos de adjudicación y los procesos de saneamiento y formalización de bienes. Los procesos de adjudicación tienen una naturaleza diferente a los procesos de formalización y saneamiento, en tanto que, los primeros se efectúan sobre bienes baldíos y los segundos sobre bienes de propiedad privada. Las tierras baldías pertenecen a la Nación; en consecuencia, las autoridades administrativas son las únicas competentes para disponer de ellas y dirimir las controversias que al respecto ocurran, salvo que exista oposición. En consecuencia, la única forma de que se obtenga propiedad privada sobre un bien baldío es mediante el proceso de adjudicación, mediante el cual el Estado otorga título traslativo de dominio sobre la tierra baldía a un particular. Por esta razón, si surge una controversia respecto de la situación jurídica de este tipo de bienes, la autoridad administrativa de tierras (ANT) es la que está llamada a resolverlo, en tanto que, es la propietaria del bien o fue quien otorgó la propiedad al particular. En este orden de ideas, con la adjudicación y titulación de baldíos se esclarece la situación jurídica de un bien que pertenece a la Nación y no respecto de bienes de propiedad privada. Debido a que, respecto del dominio sobre bienes de propiedad privada, el juez civil debe ser la autoridad que esclarezca las controversias sobre la naturaleza del bien (artículos 1 y 15, CGP). En este orden de ideas, en materia de propiedad privada son los jueces civiles los competentes para solucionar los conflictos sobre la naturaleza jurídica del bien. En este contexto, los procesos de formalización y saneamiento se efectúan respecto de bienes inmuebles de propiedad privada, aun cuando inicialmente hubieren sido adjudicados como

G. La cosa juzgada: El remedio constitucional adoptado podría llegar a desconocer la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas, que fueron proferidas en procesos de pertenencia de bienes inmuebles rurales

72. Si bien la sentencia se refiere a unos criterios orientadores, a su turno, define un conjunto de reglas generales y abstractas para la definición de casos similares con posterioridad a la vigencia de la Ley 160, así como con posterioridad a la fecha de la presente sentencia de unificación. Por lo cual, a pesar de la advertencia de no haberse referido en abstracto a la problemática, es claro que la decisión no se limitó a los 13 casos concretos puestos a consideración del tribunal, sino que la mayoría de la Sala Plena realizó un análisis general y abstracto de aproximadamente 26.000 sentencias de prescripción adquisitiva de dominio debidamente ejecutoriadas⁷⁷¹. Lo anterior, considero que trae consigo serios inconvenientes para la seguridad jurídica y la protección de los principios de buena fe y confianza legítima en nuestro país, en tanto desconoce, al momento en que se emite el pronunciamiento de la Corte, las situaciones jurídicas que ya se encuentran consolidadas en cabeza de quienes acudieron a la administración de justicia con el fin de legalizar su

baldíos, pero ya tiene el titular de ellos propiedad privada plena. En términos generales, la formalización y el saneamiento consisten en esclarecer la situación jurídica de un bien inmueble porque los derechos sobre este no cumplen con algún requisito legal, es decir, consiste en subsanar aquellas posibles informalidades, “falsas tradiciones” o errores que existan respecto de la relación de un sujeto y un bien inmueble. En consecuencia, este tipo de procesos versan sobre el esclarecimiento de la situación jurídica de bienes que se encuentran en el comercio, es decir, que pertenecen a particulares y no a la Nación. De ello se desprende que la jurisdicción civil sea la llamada a dirimir las situaciones de esta naturaleza y no una autoridad administrativa, que ningún derecho tendría sobre el bien raíz. Las controversias entre particulares deben ser dirimidas por jueces que analicen la situación de hecho en un plano de igualdad y determinen quien tiene o no un derecho sobre ese bien que se encuentra en el comercio.

⁷⁷¹ Al respecto, conviene recordar el auto de seguimiento a la sentencia T-488 de 2014, auto 222 de 2016 (M.P. J.I. Palacio) indicó que a dicha fecha (23 de mayo de 2016) había contabilizado 26.929 (1.300.000 hectáreas) folios de matrícula inmobiliaria donde se evidencian que se prescribieron baldíos; dicho auto señaló: “*Es conviene señalar también que la SNR estimó que como resultado de las verificaciones realizadas, fueron identificados alrededor de 26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el Incoder o quien haga sus veces en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras*”. El documento asevera que una vez fueron establecidos los folios de matrícula inmobiliaria que presentaron las características ya mencionadas, se realizó una labor de estudio de la tradición de estos, con el fin de establecer si el predio podía ser o no presuntamente baldío. Según reportó el citado informe solo hasta el mes de octubre de 2015, concluyó el proceso de análisis de folios de matrícula, evidenciándose la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1.202.366 hectáreas presuntamente baldía. Sobre estos indicadores, la Sala de Seguimiento a la sentencia T-488 indicó que posiblemente existen más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio.

relación con la tierra rural, así como la intangibilidad de sentencias ejecutoriadas a la fecha de la sentencia -como se explicará en detalle líneas más adelante-.

73. Con todo, la Sala reconoció en su decisión que algunas sentencias de pertenencia han cumplido la finalidad de asegurar el acceso a la tierra de pequeños propietarios y que, desconocerlos, podría afectar intensamente la estabilidad de las relaciones sociales, finalidad última de la seguridad jurídica. Lo contrario sería asumir como válido que el pequeño cultivador sea sometido a un cuestionamiento indefinido en el tiempo sobre sus derechos, situación que choca con el Estado Social de Derecho dada la garantía material y no meramente formal de los derechos que se prohíjan.

74. Por esta razón, respecto de las sentencias proferidas en vigencia de la Ley 160 en las que se prescribieron predios cuya naturaleza privada no fue acreditada conforme al artículo 48 de dicha Ley, la mayoría consideró dos variables en la solución de los casos concretos: (i) la primera de carácter temporal se basa en hitos constitucionales o legales, y permite identificar períodos en la evolución normativa que resultan relevantes para la aplicación de las reglas de decisión respecto a las ocupaciones que con explotación se iniciaron antes de dicha Ley, y (ii) la segunda hace referencia a la relación de una persona o su familia con un predio determinado, y se proyecta en una dimensión material (ocupación con explotación). En opinión de la mayoría, esta permite considerar también la importancia de la estabilidad en las relaciones sociales y la seguridad jurídica.

75. En mi opinión, el conjunto de reglas generales y abstractas -no relacionadas con la decisión de los casos concretos- deja en una situación incierta todas las sentencias ordinarias proferidas bajo el amparo de lo que la sentencia denomina “tesis privatista”, desarrollada por la Corte Suprema de Justicia⁷⁷². En concreto, considero que borrar de plano la posibilidad de formalización de la tenencia de la tierra a través de la rama judicial del poder público, podría resultar en una transgresión directa del derecho fundamental de acceso progresivo a la tierra, que abarca dentro de sus dimensiones *la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra*⁷⁷³, en desconocimiento de la seguridad jurídica y confianza legítima que se deriva de las sentencias ejecutoriadas proferidas *en ese contexto*. Por lo cual, la aplicación práctica de las reglas generales y abstractas contenidas en la sentencia podría convertir una parte del territorio nacional en espacios de

⁷⁷² Corte Suprema de Justicia, entre otras, sentencia del 18/05/1940 M.P Fulgencio Lequerica Vélez, sentencia del 22/06/1956 M.P José J. Gómez R., 31/01/1963 M.P José J. Gómez R., sentencia del 31/10/1994 M.P Nicolás Bechara Simancas, sentencia del 28/08/1995 M.P Nicolás Bechara Simancas, sentencia del 28/09/2000 M.P José Fernando Ramírez Gómez, SC6504-2015 M.P Álvaro Fernando García, STC1776-16, STC5201-16 y STC5364-16, M.P Luis Armando Tolosa Villabona, y salvamentos de voto a las sentencias STC 2600-19, STC4657-18 y STC 943-18).

⁷⁷³ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. Según explicó la sentencia SU-655 de 2017, esta seguridad jurídica abarca “la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas”.

litigio y potencial enfrentamiento⁷⁷⁴, al tener la potencialidad de dejar sin efecto un amplio número de sentencias de jueces civiles, cuya dimensión no fue analizada ni abordada en concreto en la sentencia⁷⁷⁵.

76. Según se señaló, por medio de normas procesales en materia de saneamiento y formalización de inmuebles rurales, tanto ordinarias como especiales, el Estado colombiano ha habilitado, durante los últimos 40 años, la posibilidad de alegar la prescripción adquisitiva de inmuebles rurales ante los jueces de la República, bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares.

77. Lo anterior evidencia que las mismas normas procesales, durante cerca de 40 años, desde 1974 hasta enero 1° de 2014, hacían referencia a los artículos 2° y 4° de la Ley 4ª de 1973, lo cual también contribuyó a generar confianza legítima en el ordenamiento procesal agrario. En efecto, por medio de la expedición de normas procesales, el Estado colombiano en el marco del saneamiento y formalización de predios rurales de pequeña entidad económica, ha generado una confianza legítima en cabeza de los ciudadanos respecto a la posibilidad de alegar la prescripción adquisitiva de inmuebles rurales ante los jueces de la República, bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares.

78. Debo agregar que someter la firmeza de sentencias judiciales ejecutoriadas en la justicia civil a una verificación de requisitos de adjudicación por parte de la ANT mediante el proceso judicial, vulnera la separación de poderes y podría desnaturalizar abiertamente la esencia de esos procesos ordinarios; además, genera un trato diferenciado e injustificado entre los prescribientes que *por igual* cumplieron con las reglas sustantivas aplicadas *por los jueces civiles* para acreditar la propiedad privada. Lo anterior, sin lugar a duda desconoce la separación de funciones entre órganos del Estado, la autonomía judicial y principios fundamentales del Estado Social de Derecho, como son la seguridad jurídica, la cosa juzgada, la confianza legítima y el acceso a la administración de justicia de los trabajadores agrarios de nuestro país.

79. Conforme fue precisado líneas atrás, la ausencia de un inventario de baldíos, y las deficiencias en catastro local y registro nacional, no tiene responsable diferente al Estado mismo y en ningún caso la población campesina debería ser perjudicada por dicha situación, más aún cuando, se reitera, es sujeto de especial protección constitucional. Esto, no sólo se traduce en la problemática establecida para hacerse titular de la tierra explotada económicamente por el campesino, sino en las barreras creadas para acceder a la tutela judicial efectiva con miras a obtener la formalización de la propiedad sobre dicha tierra; además resulta en un **desconocimiento del principio de**

⁷⁷⁴ Ver, Lina Céspedes, *Op.cit.*, pp. 43.

⁷⁷⁵ Según el seguimiento efectuado a la sentencia T-488 de 2014, para el año 2016 este número superaba las 26.000 sentencias.

separación de poderes al fijar la Corte una presunción judicial – que en realidad se trata de una tarifa probatoria – la cual ha debido ser objeto de discusión y decisión por parte del Legislador. Los efectos de lo anterior no deberían ser asumidos por la población afectada respecto a la cual, por el contrario, el Estado tiene un deber de especial protección.

80. Por consiguiente, no puede descartarse la posible responsabilidad del Estado frente a quienes resulten despojados de su tenencia, posesión u ocupación o esta les sea desconocida por ausencia de registro del bien rural o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, lo cual incluso podría llegar a evaluarse desde el incumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por el Estado, no sólo en materia de protección de los derechos de dicha población de especial protección, sino de derechos fundamentales como el acceso efectivo a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y el respeto al derecho de propiedad, entre otros.

H. El deber de auto-restricción del juez constitucional y el margen de configuración de las otras ramas del poder público en la implementación del Acuerdo Final

81. En seguimiento a la jurisprudencia de esta misma corporación, y en reconocimiento al papel protagónico que tienen las otras ramas del poder público en la implementación del Acuerdo Final, considero que la decisión mayoritaria debió ser deferente con las órdenes relacionadas con la creación de una jurisdicción agraria especializada, la meta de formalización de siete millones de hectáreas de baldíos ocupados y que carecen de título de propiedad, y la creación de un Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas cuyas tierras provendrán principalmente de bienes de extinción de dominio, la sustracción de reservas forestales y la recuperación de baldíos indebidamente apropiados, las cuales debieron tratarse con cautela en el marco de la auto-restricción del juez constitucional. Lo anterior, aunado al hecho de que la implementación de la RRI, contiene unas previsiones muy precisas para promover el acceso a la tierra a los pequeños campesinos y a la población rural sin tierra, por lo que dichos conceptos deberían ser decididos y definidos por el Legislador -en primera instancia- en ejercicio de la competencia natural de otras ramas del poder público, especialmente, en virtud de lo previsto en los artículos 60 y 150.18 de la Constitución.

82. El punto 1 del Acuerdo Final (p. 14), en su parte general se refiere a la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra y alude a mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Con ese propósito, de conformidad con lo acordado en el punto 1.1.1 sobre el Fondo de Tierras para la RRI se prevé 3 millones de hectáreas, y en el punto 1.1.5 se consagra la formalización masiva

de la propiedad rural (7 millones de hectáreas), durante los próximos 12 años. En suma, habrá una extensión objeto de la RRI de 10 millones de hectáreas. En todo caso la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) dentro de los próximos 7 años. Estas regiones tendrán prioridad en el proceso de formalización.

83. A su turno, el punto 1.1.5 del Acuerdo Final que trata de la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural indica que con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los PDET, Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad, así como la protección de los derechos de propiedad. También se garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de *saneamiento de la propiedad*.

84. Estas importantes metas -en mi opinión- serán imposibles de cumplir sin la colaboración de la rama judicial del poder público. Los jueces de la República, en particular los localizados en los distintos municipios y territorios del país, pueden colaborar para alcanzar estas ambiciosas metas ya sea a través de la jurisdicción civil o de la agraria que se cree. La sentencia crea un monopolio de formalización en cabeza de la ANT, desconociendo que el último estatuto procesal para pequeños predios, la Ley 1561 de 2012, fue aprobada por el Congreso para sanear títulos que conlleven la llamada *falsa tradición*, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles. Es posible que en el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno asegure la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.

85. Tal como lo señala el Acuerdo Final, hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Actualmente existen distintas situaciones que afectan la

seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y la necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país. Esta sentencia, infortunadamente no se adapta a la complejidad rural colombiana y no contribuye a regularizar los derechos de propiedad de los pequeños propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, ni contribuye a garantizar la función social y ecológica de la propiedad.

86. En efecto, el plan de formalización masiva de la propiedad del que trata el subpunto 1.1.5 de la RRI, choca directamente con la presunción judicial de bien baldío que establece la sentencia. Si la Corte presume que automáticamente son baldíos y por ende imprescriptibles, los bienes rurales respecto de los cuales los campesinos no puedan acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, bien sea con (i) el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal; o (ii) los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la Ley 160, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, entonces será casi imposible cumplir con lo que indica el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad. Por un lado, en muchas zonas de Colombia, los bienes rurales no tienen antecedentes registrales o carecen de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, pero eso no los convierte en bienes baldíos. Por otra parte, la Ley 1579 de 2012, nuevo estatuto registral, define como “falsa tradición” a los actos jurídicos tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio⁷⁷⁶, cuya inscripción sólo procederá en los casos contemplados en el Código Civil y las leyes que así lo dispongan.

⁷⁷⁶ La Superintendencia de Notariado y Registro asignó y definió los siguientes códigos de las operaciones registrales para la llamada FALSA TRADICIÓN:

0601 adjudicación sucesión derechos y acciones

0602 adjudicación sucesión gananciales

0603 afectación a vivienda familiar sobre mejoras en predio ajeno par. artículo 5° Ley 258/96

0604 compraventa de cosa ajena

0605 transferencia de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota con antecedentes registrales

0606 compraventa derechos gananciales

0607 compraventa derechos y acciones

0608 compraventa posesión con antecedente registral

0609 declaración mejoras en predio ajeno par. artículo 5° Ley 258/96

0610 donación derechos y acciones

0611 donación gananciales

0612 patrimonio de familia sobre mejoras en predio ajeno par. artículo 5° Ley 258/96

0613 remate derechos y acciones

0614 remate gananciales

0615 adjudicación liquidación sociedad conyugal derechos y acciones

87. La implementación del Acuerdo Final, específicamente en lo relacionado con la RRI, no puede ser realizada en desmedro de otros fines constitucionales como permitir el acceso progresivo a la tierra y la defensa del campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Por consiguiente, las actuaciones de recuperación de baldíos deberían respetar al máximo los derechos de los trabajadores agrarios dedicados a la explotación económica de la tierra, con independencia de la naturaleza jurídica del predio y de las respectivas formas jurídicas para llevar a cabo la formalización de la tierra (*v.gr.* adjudicación, ocupación, usucapión) pues, de no ser así, la solución para implementar el Acuerdo Final acrecentaría la ya existente problemática de acceso a la tierra.

88. En suma, la presunción de bien baldío que establece la Corte en la sentencia SU-288 de 2022, con base en una norma cuyo origen histórico fue desvirtuar la presunción de bien baldío de la Ley 200, puede convertirse en un gran obstáculo para formalizar, regularizar y sanear la explotación económica de la tierra en nuestro país. En relación con la decisión de la Corte de fundar la legalidad de la propiedad de los baldíos, en los requisitos legales para adjudicar bienes baldíos de la Nación previstos en la Ley 160, considero que se constitucionalizan y petrifican elementos que podrían ser modificados por el Legislador en el marco de su amplia potestad de configuración. Asimismo, la decisión de la mayoría cierra en gran medida el concepto amplio adoptado por el Acuerdo Final, para permitir la figura de formalización de predios.

89. Asimismo, dicha decisión contraviene expresamente lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley 160; estos regímenes son una excepción al régimen de UAF y a los fines de reforma agraria de los bienes baldíos. De acuerdo con éstos, es posible también adjudicar bienes baldíos en extensión superior a una UAF, para el desarrollo agroindustrial del campo y para figuras asociativas de trabajadores agrarios y no necesariamente, como un programa de reforma agraria. De esta manera, el entendimiento limitativo de la sentencia, en el sentido de que luego de 1991 los bienes baldíos sólo pueden ser adjudicados en UAF, tornaría en inconstitucional (i) los derechos adquiridos -confianza legítima- de los trabajadores agrarios de los referidos regímenes, en los cuales el Legislador en el marco de su amplia potestad de configuración, ha fijado las extensiones adjudicables y demás requisitos para adquirir la propiedad de

0616 compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral

0617 dación en pago de derechos y acciones

0618 transferencia de posesión con antecedente registral

0619 declaratoria de posesión regular artículo 1º ley 1183 de 2008

0620 restitución material al poseedor literal h) artículo 91 ley 1448 de 2011

0621 compensación inmueble en proceso de restitución literal j) artículo 91 y artículo 97 Ley 1448 de 2011

0622 adjudicación liquidación sociedad patrimonial de hecho derechos y acciones.

baldíos; y (ii) las situaciones jurídicas consolidadas bajo los referidos artículos de la Ley 160.

90. Visto todo lo anterior, considero que la Corte debió *a futuro, tras la notificación de la SU*, reconocer jurídicamente la explotación económica de los trabajadores agrarios y campesinos, la cual debe estar protegida a través de acciones posesorias, reconocimiento de frutos, expensas y mejoras necesarias y de ser el caso, derecho de retención, mientras el Legislador no disponga una reglamentación, en su amplia potestad de configuración que permita formalizar, regularizar y sanear la propiedad privada en Colombia, a través de los jueces de la República. De hecho, en mi opinión, la nueva jurisdicción agraria estaría en capacidad de darle cumplimiento adecuado a la Ley 1561 de 2012, o a otra nueva ley que permita el saneamiento y la titulación de la propiedad de los predios rurales de pequeña entidad en Colombia.

En los anteriores términos, dejo consignada mi aclaración y salvamento parcial de voto a la sentencia SU-288 de 2022.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado