

TRISTE JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO  
QUIBDÓ CHOCÓ

3.

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA  
PROFERIDA POR EL JUEZ PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ  
CHOCÓ, EL CUAL RATIFICÓ DECISIÓN DE LA JUEZ PROMISCUA MUNICIPAL  
DE NUQUÍ CHOCÓ EN EL SENTIDO DE RECHAZAR DE PLANO DEMANDA DE  
SANEAMIENTO DE TÍTULOS CON FALSA TRADICIÓN EN EL PROCESO CON  
RADICADO 2018-00004.**

**DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS: Art.29 de la Constitución  
Política de Colombia "DEBIDO PROCESO-DERECHO DE DEFENSA"; Art 58 de  
la Constitución Política de Colombia "SE GARANTIZA LA PROPIEDAD  
PRIVADA"**

**ACCIONANTE: ARMANDO CHAPARRO SOLER  
CÉDULA DE CIUDANÍA N° 3.795.249 de Cartagena Bolívar**

**APODERADO JUDICIAL, ABOGADO: PEDRO CLAVER VALENCIA VALENCIA  
CÉDULA DE CIUDADANÍA N° 4.475.247 de Pácora Caldas  
T.P N° 45.044 del C.S.J**

**ACCIONADO: JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ CHOCÓ**

**JUEZ CONSTITUCIONAL DE TUTELA:  
HONORABLE TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE QUIBDÓ  
CHOCÓ (SALA UNICA)**

**PEDRO CLAVER VALENCIA VALENCIA**, mayor de edad, vecino de Manizales, identificado con la cédula de ciudadanía N° 4.475.247 de Pácora Caldas, abogado titulado y en ejercicio, con tarjeta profesional N° 45.044 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderado judicial del señor Armando Chaparro Soler, identificado con cédula de ciudadanía N° 3.795.249 de Cartagena Bolívar, persona mayor de edad, vecino y domiciliado en Barichara Santander comedidamente manifiesto a ustedes Honorables Magistrados de la Sala Civil Familia del Tribunal del Distrito Judicial de Quibdó Chocó que por medio del presente escrito presento ante ustedes **ACCIÓN DE TUTELA POR CUANTO CONSIDERO QUE LE ESTÁN CONCULCANDO LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES COMO SON EL DEBIDO PROCESO, CONSAGRADO EN EL ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y EL ARTÍCULO 58 DE NUESTRA CARTA POLÍTICA EN CUANTO A LA PROPIEDAD PRIVADA**, a mi tutelante, el señor Armando Chaparro Soler.

**RAZONES DE HECHO:** En el año 2016 se presentó Proceso de Saneamiento de títulos ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Nuquí Chocó y al cual le correspondió el Radicado 2016-00016; demanda de acuerdo con la ley 1561 de 2012 y en el cual se pretendía el saneamiento de títulos de propiedad con falsa tradición sobre dos inmuebles rurales que adquirió el señor Armando Chaparro Soler a través de Escrituras Públicas en el año de 1985 y las cuales fueron debidamente registradas con falsa tradición.

En el proceso de 2016 que ya estaba para terminarse esgrimió la Juez LORENA BEATRIZ RAMOS IBARGUEN la tesis de que no se podía continuar con el proceso por cuanto había avizorado que los inmuebles del señor Armando Chaparro Soler eran predios baldíos, sin hacer un análisis detallado como establece la normatividad vigente para tal fin, es decir, violentando principios constitucionales y legales.

En cuanto al nuevo proceso es decir, el que está radicado con número 2018-0004, sostuvo la Juez en comentario que ya no tenía asidero jurídico de ninguna naturaleza el nuevo proceso por cuanto ya había tomado decisión de fondo, esto es, que había proferido sentencia definitiva y había ordenado el archivo del expediente lo cual NO es cierto, ya que simplemente lo que hizo fue abortar un proceso cuando ya estaba para terminarse, pues para mejorar conocimiento de ustedes Honorables Magistrados llegamos hasta la inspección judicial de los predios de los cuales se pretendía el saneamiento de los inmuebles que están Radicados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nuquí Chocó con Falsa Tradición

En virtud de lo anterior rechazó de plano la demanda de saneamiento de títulos con falsa tradición presentada en el presente año bajo el Radicado 2018-0004.

Dentro de los términos procesales oportunos interpose como apoderado judicial del señor Armando Chaparro Soler dueño de los inmuebles rurales con falsa tradición, recurso de apelación ante el Juez-Primero Civil del Circuito de Quibdó Chocó quien ratificó la decisión de la Juez de primera instancia, esto es, de la Doctora Lorena Beatriz Ramos Ibarguen.

Con la decisión del Juez de segunda instancia estuvo de acuerdo con las tesis de la Juez Promiscua Municipal de Nuquí Chocó, es decir, esta de acuerdo con la sustentación en el inciso 2 del numeral 1° del artículo 6 de la ley 1561 la cual se refiere a los bienes fiscales adjudicables o baldíos. La funcionaria judicial debió aplicar lo concerniente al principio IURA NOVIT CURIA, el Juez conoce el derecho, según el cual no le corresponde a la parte interesada presentar las razones jurídicas de sus pretensiones sino, simplemente relatar los hechos para que el Juez de instancia se pronuncie con base en el derecho aplicable al caso, y por tanto correspondiéndole al Juez definir la norma o la motivación de la imputación aplicable

al caso, potestad del operador judicial que no debe confundirse con la modificación de la causa PETENDI, esto es, los hechos que se dicen en la demanda como fundamento de las pretensiones, teniendo en cuenta que frente a los dos predios inscritos con falsa tradición se reportan Folios de Matriculas inmobiliarias razón por la cual no se puede predicar ni por el Juez de primera instancia ni mucho menos por el Juez de segunda instancia de que se trata de inmuebles baldíos.

En sentencia STC1776-2016 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, manifestó:

*"A luz de lo preceptuado en los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, se "(...) presume que no son baldíos, sino de propiedad privada (...)" los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando aquéllos son explotados económicamente "(...) por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación (...)"*; asimismo, surge otra presunción en cuanto se suponen baldíos aquellos terrenos agrarios que no son objeto de aprovechamiento "en (es)a forma"<sup>3</sup>, precisamente cuando se dio vuelta a la presunción consagrada en el artículo 675 del Código Civil: "(...) son bienes de la Unión las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño(...)"

Por otro lado la PRESUNCION IURIS TANTUM que debe realizar el Juez, en el caso de falta de propietario inscrito del bien inmueble sujeto a prescripción adquisitiva de dominio generaba la obligación de interpretar de manera armónica 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, 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, situación que no es el caso del presente litigio, más aún porque no existe una razón poderosa para que la primera demanda fuera archivada, pues todas las entidades que establece el numeral 2° del artículo 9 de la ley 1561 de 2012 no manifestaron ninguna anomalía ni advertencia frente a los predios objeto de litigio y que la presente demanda sea rechazada de plano, pues es claro que los predios si reportan folio de matrícula inmobiliaria, por lo tanto no debe presumirse que se tratan de baldíos de la nación<sup>4</sup>.

Mediante el Decreto Ley 2365 del 7 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le otorga el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, suprimió y otorgó un periodo de liquidación al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y como consecuencia de esto, mediante el Decreto Ley 2363 del 07 de diciembre de 2015, se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia, se le asignó en el Decreto en mención como objeto a la ANT, ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual deberá 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.

Por lo que tal y como establece el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, será competencia de los municipios, establecer las directrices y disposiciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio baldío urbano con el fin de determinar el uso y ocupación del espacio, potencial ambiental y objetivos.

Los preceptos transcritos de la Ley 200 de 1936 están vigentes y son aplicables, pese a haber sido derogados por la Ley 1152 de 2007; pero por virtud a la declaratoria de inexecutable de esta última normativa mediante sentencia C-175 de 2009, recobraron todo su vigor. Sentencia T-488 de 2014.

Es importante manifestarles a ustedes Honorables Magistrados que la Juez Promiscua Municipal de Nuquí Chocó y el Juez Primero Civil del circuito de Quibdó Chocó manejan la tesis de manera confusa en cuanto al antecedente registral con matrícula inmobiliaria, pues consideran que por el hecho de tener matrícula inmobiliaria los inmuebles objeto de litigio, tienen antecedentes registral y afirman que es un concepto desacertado porque tanto en la matrícula inmobiliaria N° 186-1325, como en la N° 1831324, aparecen las demandas señoras LOURDES CASTRO y GUILLERMINA SAAVEDRA, vendiendo la posesión de dichos inmuebles al tutelante señor Armando Chaparro Soler, sin que previamente aparezca un derecho real inscrito. En razón a ello dichas escrituras no eran registrables e incluso de ser posible tal inscripción solo es con fines de publicidad, mas no genera un derecho real; dicen que así lo prevé el estatuto de registro de Instrumentos Públicos para las inscripciones de la columna denominada "de falsa tradición" lo cual como apoderado judicial del señor Armando Chaparro Soler puedo afirmar que NO ES CIERTO.

Cuando presenté la primera demanda en el año 2016 pretendiendo que la Juez Promiscua Municipal de Nuquí Chocó, por sentencia judicial ordenara el saneamiento de títulos con falsa tradición; en dicha demanda no consideré necesario tener que demandar a GUILLERMNA SAAVEDRA LEMUS y LOURDES CASTRO DE VEGA, pero dicha Juez me inadmitió la demanda y me exigió que tenía que demandar a las anteriores propietarias.

Considero muy importante Honorables Magistrados manifestarles los siguientes puntos:

- 1) Los inmuebles rurales adquiridos por el tutelante Armando Chaparro Soler, los adquirió mediante escrituras públicas debidamente registradas en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nuquí Chocó con falsa tradición.
- 2) Dichos inmuebles los adquirió el tutelante Armando Chaparro Soler hace 35 años.
- 3) Por ese mismo lapso de tiempo, esto es, 35 años viene pagando impuestos al tesoro municipal de Nuquí Chocó.
- 4) Cuando impetré la primera demanda en el año 2016 la Juez Promiscuo Municipal de Nuquí Chocó les escribió a todas las entidades que exige la Ley 1561 de 2012 y todas las respuestas fueron a favor del tutelante señor Armando Chaparro Soler.
- 5) **La normatividad vigente en materia de tierras y cuando se trata de bienes baldíos y uso público, quien determina si estos bienes son baldíos si o no son los Alcaldes Municipales y en el caso del señor Armando Chaparro Soler tanto el Concejo Municipal de Nuquí Chocó como la secretaría de planeación ratificaron que dichos bienes. Inmuebles rurales con falsa tradición son del señor Armando Chaparro Soler.**
- 6) El señor Armando Chaparro Soler viene poseyendo dichos predios de forma pacífica con ánimo de señor y dueño y los mantiene bien preservados para implementación económica en el campo de Ecoturismo, pues es un hecho relevante en Colombia que muchos predios rurales del municipio de Nuquí Chocó gozan de relevancia en el campo Ecoturístico.

También les manifiesto Honorables Magistrados como apoderado judicial en este escrito de acción de tutela que después de un análisis exhaustivo que he llevado

efecto en cuanto a sentencias de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a bienes baldíos y en cuanto a la carga de la prueba, así mismo de las últimas sentencias proferidas por la Corte Constitucional en esta misma materia de bienes baldíos muchos jueces de la Republica consideran que hay contradicciones entre estas dos altas magistraturas, razón por la cual están abortando o no están admitiendo demandas como si estuviera derogada la Ley 1561 de 2012, lo cual no es cierto ya que la hermenéutica jurídica cual es el Arte de interpretar los escritos del Derecho, buscando su verdadero y real sentido se llega a la conclusión de que no hay contradicción alguna entre estas dos altas cortes sino que ellas mismas afirman, especialmente la corte constitucional de que se debe interpretar el tema de bienes baldíos y otros asuntos de ley de tierras de manera armónica y coherente.

Conclusión, Honorables Magistrados, considero que la Ley 1561 de 2012 si es el camino legal para obtener el saneamiento de títulos con falsa tradición bajo el entendido de que se debe respetar el antecedente registral el cual en ningún momento es una simplemente publicidad como lo afirma la Juez Promiscuo Municipal de Nuquí Chocó y además afirmo ante ustedes que dichos inmuebles rurales ya salieron de la esfera de dominio del Estado Colombiano y por tanto el señor Armando Chaparro Soler no los ha tenido materialmente en calidad de ocupante, sino de poseedor de buena fe, de manera pacífica, y con animo de señor y dueño y por tanto no son imprescriptibles e inembargables y tiene derecho a que se le otorgue el dominio real y total sobre sus dichas propiedades rurales para Ecoturismo.

## RAZONES DE DERECHO

Consagró la Ley 1561 de 2012 un proceso verbal especial dirigido a otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles.

### 52.2 Sujetos del derecho

a) El título de propiedad se otorga a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos más adelante.

En este orden, quien tenga título registrado a su nombre con inscripción que conlleve la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con lo dispuesto en la ley registral, podrá sanearlo, siempre y cuando cumpla los requisitos exigidos por la ley en cuestión.

En el evento en que uno de los cónyuges con sociedad conyugal vigente o compañeros permanentes con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida, accede al proceso especial, el juez proferirá el fallo a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes.

b) En consecuencia, quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial, deberá demostrar 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).

También se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente.

c) Por su parte, quien pretenda obtener título de propiedad de un inmueble urbano mediante el proceso verbal especial, deberá demostrar posesión regular o irregular por los términos establecidos en la ley para la prescripción ordinaria o extraordinaria sobre bienes inmuebles urbanos cuyo avalúo catastral no supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el evento que el bien objeto del proceso no cuente con avalúo catastral, se tendrá en cuenta su valor comercial, el cual será indicado por el demandante en la demanda y no deberá ser superior a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

d) Ahora, respecto de la declaración de pertenencia y el saneamiento de la falsa tradición de la vivienda de interés social, se regirán por las normas sustanciales para la prescripción establecidas en el artículo 51 de la Ley 9° de 1989.

### 52.3. Principios

Los asuntos aquí señalados se guiarán por los principios y concentración de la prueba, impulso oficioso, publicidad, contradicción y prevalencia del derecho sustancial. En lo no regulado, se aplicarán las disposiciones previstas para el proceso verbal de declaración de pertenencia.

### 52.4. Requisitos

Para la aplicación del proceso verbal especial se requiere:

1. Que los bienes inmuebles no tengan el carácter de imprescriptibles o que sean de propiedad de las entidades de derecho público, conforme a los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política. En general, debe tratarse de bienes cuya posesión, ocupación o transferencia, según el caso, no se encuentran prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales.

Consecuencialmente, corresponde al juez rechazar de plano la demanda, o declarar la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, o sobre cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Para tal efecto, las providencias de rechazo o terminación anticipada deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación.

2. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, y por los términos ya establecidos.

3. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución por despojo, usurpación o abandono forzado (Ley 1448 de 2011 y Decreto 4829 de 2011), o cualquier otro proceso judicial o administrativo tendiente a la reparación o restablecimiento a víctimas de despojo o abandono forzado de tierras, o que no se encuentre incluido en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (Ley 387 de 1997).

La resolución de inicio del estudio formal (Decreto 4829 de 2011), suspende el trámite del proceso, hasta tanto se decida la inclusión o no del predio en el Registro mencionado.

Si iniciado el proceso verbal especial, el inmueble es incluido en el referido Registro o vinculado a los procedimientos previstos anteriormente, el juez terminará el proceso remitirá inmediatamente el caso, con toda la información existente sobre el mismo, a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

4. Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:

a) Zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el plan de ordenamiento territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos, adoptada oficialmente por la administración municipal, distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

b) Zonas o áreas protegidas (Ley 2° de 1959 y el Decreto 2372 de 2010 y demás normas que sustituyan o modifiquen).

c) Áreas de resguardo indígena o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos.

d) Zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto se adelante un manejo especial de recomposición geomorfológico de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

Cuando la persona se encuentre en cualquiera de las situaciones descritas, será incluida en los programas especiales de reubicación que deberá diseñar la administración municipal o distrital, de conformidad con la política nacional para estos fines.

5. Que las construcciones no se encuentren, total o parcialmente, en terrenos afectados por obra pública (artículo 37 de la Ley 9° de 1989).

6. Que el inmueble no se encuentre sometido a procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho 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, o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria y aquellos que estén dentro del régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

7. Que el inmueble no se encuentre ubicado en zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997, sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen, o en similares zonas urbanas, salvo que el poseedor que acuda a este proceso se encuentre identificado dentro del informe de derechos sobre inmuebles y territorios a los que se refiere el Decreto 2007 de 2001.

8. Que no esté destinado a actividades ilícitas.

#### 52.5. Procedimiento.

##### a) Juez competente

Para conocer de este proceso verbal especial será competente, en primera instancia, el juez civil municipal del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos comprenden distintas divisiones territoriales, el de cualquiera de ellas de elección del demandante.

Además de las reglas previstas para la acumulación de pretensiones, demandas y procesos en el Código General del Proceso, cuando concurren varios poseedores sobre un mismo inmueble de mayor extensión, estos podrán acumular sus pretensiones, demandas o procesos.

Para garantizar el cumplimiento del objeto, la finalidad y los principios del presente proceso, el juez tendrá los siguientes poderes especiales:

"1) Acceder en forma permanente, ágil y oportuna a los registros y bases de datos con el fin de verificar la situación del inmueble objeto del presente proceso o para suplir cualquier deficiencia de la demanda, sus anexos o requisitos.

"2) Decidir el fondo de lo controvertido y probado, siempre que esté relacionado con el objeto de la litis.

"3) Rechazar actuaciones y diligencias inútiles y solicitudes, incidentes y pruebas improcedentes o inconducentes, recursos que no estén legalmente autorizados y todo medio de carácter dilatorio.

"4) Precaver, cuando tome medidas con relación a un inmueble, riesgos consiguientes de paralización de la explotación del mismo y de daños y pérdidas de cosechas o de otros bienes agrarios.

"5) Todos los mecanismos para evitar que se desvirtúen los fines y principios enunciados, en especial, la igualdad real de las partes, la gratitud de la justicia, la simplicidad en los trámites, la celeridad de los procesos, la oficiosidad, la intermediación, la sana crítica, la concentración de la prueba y el debido proceso.

"6) Verificar que el inmueble no esté destinado a actividad ilícita, ni se encuentre sometido al proceso de restitución por despojo, usurpación o abandono forzado (Ley 1448 de 2011).

#### b) Requisitos de la demanda

La demanda deberá cumplir los requisitos previstos en el Código General del Proceso.

Adicionalmente, el demandante deberá manifestar en la demanda (bajo la gravedad del juramento):

1º) Que el bien sometido a este proceso no se encuentra en las circunstancias de exclusión indicadas anteriormente

2º) La existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida. De existir alguna de las anteriores situaciones, se deberá allegar prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente, para que el juez proceda a la extensión del fallo correspondiente.

#### c) Anexos

Además de los anexos previstos en el Código General del Proceso, a la demanda deberán adjuntarse los siguientes documentos:

1º) Certificado de tradición y libertad del inmueble en donde consten las personas inscritas como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. El certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble objeto de este proceso verbal especial, es ineficaz para el lleno de este requisito cuando se pretenda sanear un título de propiedad que conlleve la llamada falsa tradición. Si la pretensión es la titulación de la posesión, deberá adjuntarse certificado de tradición y libertad o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión, deberá acompañarse el certificado que corresponda a la totalidad de éste, y cuando el inmueble comprenda distintos inmuebles, deberá acompañarse el certificado de todos los inmuebles involucrados.

2º) Los medios probatorios con que pretenda probar la posesión o la falsa tradición. Para estos efectos pueden utilizarse, entre otros, documentos públicos o privados en los que conste la relación jurídica del demandante con el inmueble, las constancias de pago de impuestos, servicios públicos, contribuciones, valorizaciones, actas de colindancias o cualquier otro medio probatorio que permita establecer la posesión alegada, sin perjuicio de las demás oportunidades probatorias a que tenga derecho.

3°) Plano certificado por la autoridad catastral componente, que deberá contener: la localización del inmueble, su cabida, sus linderos con las respectivas medidas, el nombre completo e identificación de colindantes, la destinación económica, la vigencia de la información, la dirección o el nombre con el que se conoce el inmueble rural en la región. En caso de que la autoridad competente no certifique el plano en el término legal, el demandante probará que solicitó la certificación, manifestará que no tuvo respuesta a su petición y aportará al proceso el plano respectivo.

4°) Prueba del estado civil.

d) Calificación y admisión de la demanda.

1°) *Información previa*

Para constatar la información de que el inmueble no se encuentra en las circunstancias de exclusión ya señaladas, el juez, en el término de diez (10) días contados a partir del recibo de la demanda, consultará entre otros: el plan de ordenamiento territorial del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de atención integral a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Las entidades competentes deben expedir los certificados o documentos públicos dentro del término perentorio de quince (15) días hábiles.

En aquellas áreas donde no se encuentre implementado el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se levantarán los respectivos informes técnico-jurídicos, planos y actas colindancias, las cuales serán valoradas por el juez como prueba suficiente de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del inmueble a formalizar.

2°) *Calificación.*

Recibida la demanda y la información precedente, el juez procederá a resolver sobre su admisión, inadmisión o rechazo.

Solamente rechazará la demanda cuando encuentre que el inmueble esté en alguna de las circunstancias de exclusión, o cuando la demanda se dirija contra indeterminados, si se trata de saneamiento de título con la llamada falsa tradición.

Procederá a su inadmisión en aquellos eventos en los cuales la demanda no sea subsanable por la actividad oficiosa del juez, y dará cinco (5) días para que el demandante la subsane.

En los demás casos admitirá la demanda.

3°) *Admisión y notificación.*

En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará lo siguiente:

a) Como medida cautelar oficiosa, la inscripción de la demanda en el folio de matrícula inmobiliaria para el caso del saneamiento de título que conlleve la llamada falsa tradición. Si la pretensión es la titulación de la posesión, se decretará la medida cautelar sólo si existe folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de posesión.

b) La notificación personal del auto admisorio de la demanda al titular o titulares de derechos reales principales que aparezcan en el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, quienes tendrán para contestar la demanda el término previsto para el proceso verbal en el Código General del Proceso.

La notificación anterior se hará de conformidad con lo establecido en el mismo Código.

En el auto admisorio se ordenará informar por el medio más expedito de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al instituto colombiano para el Desarrollo Rural, a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la personería municipal o distrital correspondiente para que, si lo consideran pertinente, hagan las declaraciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones.

Si la pretensión es la titulación del inmueble con base en la posesión, adicionalmente se ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien.

c) El demandante procederá al emplazamiento en los términos previstos en el Código General del Proceso y deberá instalar una valla de dimensión no inferior a un metro cuadrado, en lugar visible del predio objeto del proceso, junto a la vía pública más importante sobre la cual tenga frente o límite.

La valla deberá contener los siguientes datos (escritos en letra de tamaño no inferior a siete (7) centímetros de alto por cinco (5) centímetros de ancho).

- La denominación del juzgado que adelanta el proceso.
- El nombre del demandante.
- El nombre del demandado y, si la pretensión es la titulación de la posesión, la indicación de si se trata de indeterminados.
- El número de radicación del proceso.
- La indicación de que se trata de un proceso de titulación de la posesión.
- El emplazamiento de todas las personas que crean tener derechos sobre el inmueble, para que concurran al proceso.
- La identificación con que se conoce al predio.

Cuando se trate de inmuebles sometidos a propiedad horizontal, a cambio de la valla se fijará un aviso en lugar visible de la entrada del inmueble.

Instalada la valla o el aviso, el demandante deberá aportar fotografías o mensaje de datos del inmueble en las que se observe el contenido de ellos.

La valla o el aviso deberán permanecer instalados hasta la diligencia de inspección judicial.

Inscrita la demanda y aportadas las fotografías o mensajes de datos por el demandante, el juez ordenará correr traslado de la demanda a las personas emplazadas, quienes podrán contestarla en el término de diez (10) días. Quienes concurran después tomarán el proceso en el estado en que se encuentre.

d) El juez designará curador *ad litem* que represente a los demandados indeterminados, como también a los demandados ciertos cuya dirección se ignore. El curador *ad litem*, pasa contestar la demanda, tendrá el término previsto para el proceso verbal en el estatuto general del procedimiento.

e) cuando la pretensión sea el saneamiento de título que conlleve la llamada falsa tradición, adicionalmente se ordenará emplazar a todos los colindantes del inmueble o inmuebles objeto del proceso.

e) Diligencia de inspección.

Cumplido el trámite precedente y vencido el término de traslado de la demanda, el juez, dentro de los tres (3) días siguientes, fijará fecha y hora para realizar diligencia de inspección judicial. Dicha diligencia se realizará dentro de los diez (10) días siguientes.

1°) Salvo en los casos previstos en la ley, el juez que practica la audiencia, se asesorará y acompañará de perito para identificar el inmueble por sus linderos y cabida, y ordenará la práctica de las pruebas necesarias para lograr su plena identificación.

La identificación física de los inmuebles se apoyará en los informes o en planos georreferenciados, con coordenadas geográficas referidas a la red geodésica nacional. Para los inmuebles rurales, si no fuere posible, se hará mediante presentación de un plano en el cual se determine la descripción, cabida y linderos, elaborado por la autoridad catastral o por un topógrafo, agrimensor o ingeniero con matrícula profesional vigente.

2°) Si en la diligencia de inspección judicial el juez encuentra que el inmueble no reúne las condiciones establecidas legalmente, ordenará el archivo del expediente y compulsará copias a las autoridades competentes.

#### f) Oposición.

Además de la oportunidad concedida en el término de traslado de la demanda, en la diligencia de inspección judicial, oralmente, se podrá formular oposición a las pretensiones del demandante, caso en el cual se aplicarán las siguientes reglas:

1°) El juez escuchará las pretensiones, excepciones, y argumentos de las partes.

2°) Como oposición a las pretensiones del demandante, el juez tendrá en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad, la posesión, la violación de normas jurídicas, el desplazamiento forzado, despojo o abandono forzado.

3°) El juez podrá hacer las preguntas que estime oportunas a quienes participen en la audiencia, examinar los documentos aportados por las partes y solicitar los conceptos técnicos que considere pertinentes y conducentes para definir el derecho.

4°) El juez ordenará practicar las pruebas que solicite el opositor si fueren pertinentes y conducentes a los propósitos del proceso.

5°) Si se ordenará la práctica de dictamen pericial, relacionados con temas distintos a los consagrados anteriormente, el juez suspenderá la diligencia, concederá un término máximo de diez (10) días para que el perito rinda su concepto, vencidos los cuales la reanudará para que las partes se pronuncien sobre el mismo.

#### g) Sentencia

Si en el proceso se determina la identificación y ubicación plena del inmueble, así como la posesión material que alega el demandante, y no se hubiesen presentando excepciones u oposiciones a las pretensiones de la demanda, o éstas no estuvieren llamadas a prosperar, el juez proferirá inmediatamente sentencia de primera instancia de titulación de la posesión material sobre el inmueble, o saneamiento de la llamada falsa tradición, la cual se notificará en estrados.

La sentencia que titula la posesión sobre predios de propiedad privada o la que sanea título de propiedad privada que conlleva la llamada falsa tradición, ordenará la inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, u ordenará la asignación de un nuevo folio, según el caso. Una vez inscrita la sentencia los particulares no podrán demandar sobre la propiedad o posesión del bien por causa anterior a la sentencia, salvo lo previsto en la Ley 1448 de 2011.

En ningún caso, las sentencias de declaración de pertenencia serán oponibles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural respecto de los procesos de su competencia.

Contra la sentencia procederá el recurso de apelación. La apelación de la sentencia se sustentará oralmente y se concederá o negará en la misma audiencia. Concedido el recurso en el efecto suspensivo, el juez enviará inmediatamente el expediente al superior, quien tendrá un término de veinte (20) días contados a partir del recibo del expediente, para desatar el recurso.

#### h) Otros aspectos.

a) Las partes en estos procesos deberán concurrir a través de apoderado. Los honorarios de los apoderados serán fijados por el juez y no podrán exceder de cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Los honorarios del perito, si hubiere lugar a su intervención, serán de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

b) Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a seis (6) meses para dictar sentencia de primera instancia, contando a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda a la parte demandada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a tres (3) meses, contados a partir del recibo del expediente en la secretaría del juzgado.

Vencido el respectivo término, sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá remitir el expediente al juez que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de tres (3) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe el Tribunal Superior respectivo.

Excepcionalmente el juez podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por tres (3) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados, el juez ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos deberá ser tenido en cuenta como criterio negativo y obligatorio en la calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.

c) El ministerio público, si así lo considera pertinente, actuará como garante del interés general, para prevenir la consolidación de despojos, la desaparición de pruebas o la ocurrencia de hechos y circunstancias ilegítimas que se puedan dar en este proceso. En primera instancia, el Ministerio Público será ejercido por el personero municipal o distrital del lugar donde se tramite el proceso. En segunda instancia actuarán los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios.

d) La persona que haya sido víctima de despojo, usurpación o abandono forzado, que no pudo oponerse en el proceso especial, o la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, podrán solicitar en cualquier tiempo la nulidad de la sentencia ejecutoriada, ante los jueces civiles del circuito especializados en Restitución de Tierras, tendiente a demostrar que la posesión del bien cuyo título se otorgó tuvo origen en alguna de esas circunstancias.

Si se demuestra, se declarará la nulidad de la mencionada providencia mediante auto susceptible del recurso de apelación.

Así mismo, las autoridades competentes podrán solicitar la nulidad de la sentencia cuando los inmuebles no reunieran las condiciones establecidas en los numerales 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° u 8° sobre requisitos de providencia.

e) En las sentencias que declaren propiedad o el saneamiento del título de posesión, los derechos de registro se liquidarán como acto sin cuantía.

Así mismo, los gastos de notariado y registro de los títulos expedidos en el marco de la ejecución de programas especiales de formalización de la propiedad rural, se liquidarán como acto sin cuantía.

### **Principio de legalidad.**

Plasmados en los incisos primero y segundo del artículo 7° del Código General del Proceso, este principio obliga a los jueces a someterse al imperio de legalidad frente a las providencias que emiten. El imperio de la ley, en la traslación más comúnmente usada entre nuestros juristas, es aludida frecuentemente cuando se hace referencia a nociones valorativas como la seguridad jurídica o la certeza del derecho o cuando se quiere mencionar alguna de sus facetas o rasgos, como el principio de legalidad o el control del poder sobre normas jurídicas. En suma, la noción de imperio de la ley no es una noción descriptiva que nos diga cómo es el derecho, sino un complejo ideal que nos dice como debe ser el derecho. En consecuencia, el imperio de la ley impone al derecho una exigencia normativista: El núcleo principal del ordenamiento jurídico debe estar compuesto por normas en el sentido de reglas.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en sentencia C-539 de 2011, partió de la reconceptualización del principio de legalidad, al cual se encuentra sometido la actuación de los servidores públicos, la cual vincula el concepto "ley" u "orden jurídico" a la jurisprudencia como fuente formal de derecho. Para esa postura, en tanto diversas normas constitucionales obligan a que la actuación de las autoridades administrativas esté sometida al imperio de la ley, ello significa que dichos funcionarios están igualmente vinculados por las reglas de derecho positivo, como por las preinscripciones que se originan de la armonización concreta que se obtiene en sede judicial.

Así, en criterio de la Corte, "todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que, como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la Jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado social de Derecho art 1° CP; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución-art 2°; de la jerarquía superior de la Constitución-art 4° CP; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6°, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad-art 29 cp; del derecho a la igualdad-art 13 CP; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas-art 83 CP; de los principios de la función administrativa- art 209 CP; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 Superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política.

### **Principio de acceso a la administración de justicia.**

Este principio, consagrado en la primera parte del artículo 2° del Código General del Proceso, se traduce en la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales, por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que no se ha vacilado en calificar al derecho que hace alusión como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.

En efecto, el derecho a la administración de justicia también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, se ha definido como *la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.*

Conforme con la jurisprudencia el derecho a acceder a la justicia tiene una significación múltiple y compleja, pues es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del Debido Proceso, pues el proceso es el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción.

El derecho a la administración de justicia está directamente relacionado con la justicia como valor fundamental de la Constitución y otorga a los individuos una garantía real y efectiva que busca asegurar la realización material de este, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión.

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

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

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

La garantía de acceder a la administración de justicia, no esta restringida a la facultad de acudir físicamente ante la rama judicial, sino que es necesario comprenderla desde un punto de vista material, entendida como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial y de que la autoridad competente resuelva el asunto que le ha sido planteado, respetando el debido proceso y de manera oportuna.

En este sentido, el derecho a la administración de justicia no se entiende concluido con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las

respectivas instancias judiciales, sino que debe ser efectivo, por lo cual el mismo no cumple su finalidad con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que estos resulten realmente idóneos y eficaces.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 25.1 de la convención Americana de Derechos Civiles y Políticos para definir cuando no existe recurso judicial efectivo: *"No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ellos pueden ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el poder judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial"*

Por lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha venido reconociendo que el derecho a la administración de justicia no es una garantía abstracta, sino que tiene efectos y condiciones concretas en los procesos:

(i) El derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional. El cual, se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares.

(ii) El derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales-acciones y recursos-para la efectiva resolución de los conflictos.

(iii) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el Juez.

(iv) El derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas.

(v) El derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas.

(vi) El derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso.

En este orden, el acceso a la administración de justicia es un derecho de configuración legal, sometido a las consideraciones del legislador en torno a su regulación y ejecución material. Si bien la tutela judicial efectiva se define como un derecho fundamental de aplicación inmediata, esta última característica es predicable básicamente de su contenido o núcleo esencial, ya que el diseño de las condiciones de acceso y la fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde establecerlos al legislador.

En este sentido, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 2° del artículo 150 Superior, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.

En virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales:

(i) El establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.

(ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos.

(iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.

(iv) Los medios de prueba.

(v) Los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del Juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.

En este sentido, en desarrollo de su potestad legislativa, el Congreso de la República puede establecer límites al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Dijo la Corte Constitucional: "El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si" este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia.

En virtud de la cláusula general de competencia, el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial".

Sin embargo, esta potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza de la acción o recurso respectivo, y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso. Dijo la Corte "El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial. Todo ellos dentro de los límites que fije la Constitución.

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo; en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares.

Por lo anterior, la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas.

La Corte Constitucional ha señalado que según el artículo 150-2 de la C.P., le corresponde al Congreso de la República expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Con base en esta competencia y en la importancia que la ley posee como fuente del Derecho, el Legislador goza, por

mandato constitucional, "de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial".

En este sentido, al legislador le ha sido reconocida una amplia potestad de configuración normativa en materia de la definición de los procedimientos judiciales y de las formas propias de cada juicio, a partir de la cual, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial.

En virtud de esta facultad, el legislador es autónomo para decidir la estructura de los procedimientos judiciales, no obstante que, en ejercicio de dicha autonomía, aquél está obligado a respetar los principios establecidos en la Carta Política. De esta manera, aunque la libertad de configuración normativa del legislador es amplia, tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales.

En este orden, la discrecionalidad para la determinación de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia. Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tomaría arbitraria.

Por lo anterior, el legislador debe asegurar la protección ponderada de todos los bienes jurídicos implicados que se ordenan, cumpliendo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas, con el objeto de asegurar precisamente la primacía del derecho sustancial, así como el ejercicio más completo posible del derecho de acceso a la administración de justicia, el debido proceso, el cumplimiento del postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares y el principio de imparcialidad.

Por lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad, pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace procesal el amparo de los intereses en conflicto. Así las cosas, la violación del debido proceso o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.

Para los efectos de garantizar el respeto a tales límites amplios de la potestad legislativa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha decantado una serie de criterios recogidos inicialmente en la sentencia C-227 de 2009: i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que en el caso procesal puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P)

**TEMA: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL** -  
Procedencia excepcional de la acción

**Tesis:**

«Se recuerda que la acción de tutela es un mecanismo particular establecido por la Constitución Política de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, frente a la amenaza o violación que, en cuanto a ellos, pueda derivarse de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sin que se constituya o perfile en una vía sustitutiva o paralela de los medios ordinarios de defensa que la misma norma superior y la ley consagran para la salvaguarda de tal clase de derechos.

De igual manera es necesario destacar que, en línea de principio, el mencionado mecanismo procesal no procede respecto de providencias y actuaciones judiciales, salvo que se esté en frente del evento excepcional en el que el juzgador adopta una determinación o adelanta un trámite en forma alejada de lo razonable, fruto del capricho o de manera desconectada del ordenamiento aplicable, con vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del respectivo ciudadano, caso en el cual es pertinente que el juez constitucional actúe con el propósito de conjurar o prevenir el agravio que con la actuación censurada se pueda causar a las partes o intervinientes en el proceso».

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes que la integran

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos: definición

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos: imprescriptibilidad e inenajenabilidad

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos - Imprescriptibilidad: evolución normativa

**Tesis:**

«4.1.(...) el artículo 202 de la Constitución Nacional de 1886 establecía que pertenecen a la "República de Colombia":

"1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.

2. Los baldíos, minas y salinas 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.

3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas" (Subraya la Sala).

A su turno, el artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos, al establecer imperativamente que "[s]on bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño", norma que se incluyó, no como mera presunción sino como un mandato legal.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado, que las tierras baldías "son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley" (Resalta la Sala, C.C. C-595 de 1995).

Bajo esa perspectiva, solamente el Estado tiene el poder de transferir los bienes baldíos a favor de los particulares por medio de la adjudicación y con el cumplimiento de ciertos requisitos, es más, en el transcurso de los años el legislador ha prohibido la adquisición de esos bienes por otro modo distinto a ese, ni siquiera por usucapión, así por ejemplo el artículo 2519 del Código Civil establece que "Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso".

Luego, el artículo 3° de la Ley 48 de 1882 consagró que: «[l]as tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil». Así mismo, el canon 61 de la Ley 110 de 1912 dispuso que "[e]l dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción" y en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 se estableció que:

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

"Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa" (Resalta la Corte).  
Entonces, existen numerosas normas que siempre han pregonado la imposibilidad de obtener por usucapión los bienes del Estado y algunas se refieren en particular a los baldíos, las cuales como se dijo, parten de la constitución misma y en varias oportunidades han sido objeto de estudios de constitucionalidad (Ver sentencias C 595 de 1995; C 097 de 1996; C 530

de 1996; C 536 de 1997, entre otras) las cuales siempre han sido declaradas exequibles.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T 488 de 2014, recoge lo esencial en materia de imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, y concluye que es procedente la tutela para proteger esos bienes del Estado frente a las sentencias que han acogido las pertenencias demandadas por tratarse de bienes que son absolutamente imprescriptibles, y cuyo camino para la obtención de su dominio es única y exclusivamente la adjudicación por parte del Estado. Así concluye la memorada sentencia sobre el tema:

"La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994[71], por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

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

En esa medida, los baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad[72].

Ese mismo año, al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia sobre bienes imprescriptibles, la Corte (C-530 de 1996) avaló ese contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales del Estado la prestación de los servicios públicos, resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales, los cuales están destinados para este fin. Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales sí procede la prescripción adquisitiva, por cuanto "quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el

bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares».

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

4.2. En ese contexto, resulta claro que los bienes baldíos son aquellos cuya titularidad está en cabeza del Estado y se encuentran situados dentro de los límites del mismo, y en virtud de esa calidad, los particulares pueden hacerse dueños de éstos sólo y exclusivamente por adjudicación administrativa, para lo cual deberán acreditar ciertos requisitos contemplados en la ley, no siendo posible adquirirlos por otro modo como la usucapión».

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Presunción de propiedad privada en favor de quien ejerce la posesión del bien: sólo es predicable para demostrar la buena fé del colono, al momento de solicitar la adjudicación del terreno

**Tesis:**

«Téngase en cuenta, que si bien que el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 establece, que se "presume que no son baldíos sino de propiedad privada", los inmuebles rurales que siendo poseídos por particulares, son explotados económicamente "por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación", la aludida presunción sólo es predicable para demostrar la buena fe del colono al momento de solicitar la adjudicación de terrenos, pues se itera, de acuerdo con el artículo 675 del C. C., se tienen como baldíos los fundos que carecen de otro dueño, no siendo esta norma una presunción, luego entonces, es claro que es una carga probatoria del prescribiente, demostrar siempre la naturaleza del predio, ya sea para que le sea adjudicado a través del trámite administrativo, o se declare en cabeza suya la usucapión a través del proceso judicial».

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos - Formas de adquirir el dominio: uso de la palabra ocupación en sentido gramatical

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos - Formas de adquirir el dominio: únicamente por adjudicación: análisis y claridad sobre la confusión generada respecto de la validez de otros modos de adquirir estos bienes

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Bienes baldíos: carga de la prueba en cabeza del particular para demostrar la naturaleza privada del bien

**Tesis:**

«4.3. Es necesario aclarar, que pese a que de antaño nuestra legislación de manera velada o en forma directa permitía otros modos de adquirir esos bienes especiales del Estado, y al respecto señalaban la adjudicación, la prescripción o la ocupación, debe advertirse que casi siempre concluían en la imprescriptibilidad, y que cuando se referían a la ocupación, usaban la palabra en forma gramatical y no jurídica, pues se referían al ingreso al bien y su explotación como requisitos para obtener una posterior adjudicación como se hizo en la Ley 200 de 1936 y no a una verdadera ocupación jurídica como modo de adquirir, primero, porque la ocupación se refiere a las cosas que no pertenecen a nadie, y en el caso de los baldíos siempre se ha sostenido que pertenecen a la Nación, al menos como dominio eminente; y segundo, porque dicho modo confiere el dominio directamente y en el caso de los baldíos es apenas un requisito que puede llevar a la adjudicación, pero no da lugar al derecho por sí misma.

Se puede discutir en favor de la confusión que se ha generado entre abogados litigantes y sus representados, como también en los jueces, para demandar y conceder las pertenencias sin analizar si se trata de bienes privados o baldíos y en algunos casos prefiriendo aquella cuando son baldíos, a las dificultades interpretativas que pudo ocasionar la aparición en el mundo jurídico del procedimiento denominado «saneamiento de la pequeña propiedad rural» establecido por el Decreto 508 de 1974 que permitía la adquisición por prescripción agraria de cinco años de acuerdo con la Ley 4ª de 1973, o la ordinaria o extraordinaria de acuerdo con las normas del Código Civil, y que tenía como punto de partida la necesidad de sanear la pequeña propiedad rural cuando quien la estaba explotando había ingresado a ella creyendo de buena fe que se trataba de un baldío cuando en realidad no era así. Es más, para que procediera la usucapión era necesario que con posterioridad se demostrara que el bien no era baldío sino de dominio privado, pero muchos creyeron que se estaba constituyendo otra forma distinta de ganar el dominio sobre los bienes baldíos.

Por lo expuesto, y sin entrar en razones de orden político sobre la bondad o no de buscar otros medios para asegurar el ingreso de los campesinos a la tierra, que evidentemente son loables y que deben facilitarse para hacer efectiva la función pública de la propiedad y que esos derroteros constitucionales deben cumplirse por el Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o por los entes oficiales que hagan sus veces, cuando atendiendo los derroteros de la Ley 200 de 1936 y otras normas que la adicionan y reforman, y en general los mandatos de la Constitución Política cuando ordena la promoción de las formas de acceso a la propiedad de la tierra por los campesinos (artículo 64), se debe partir para afrontar lo referente a la

tutela que hoy se estudia, de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, y por lo tanto, de la imposibilidad de que dichos bienes sean obtenidos mediante procesos de pertenencia ante los jueces, pero además, que si se procede por este medio, se incurre en causal de procedibilidad del amparo de tutela por violación de normas sustanciales».

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Acceso a la propiedad rural - Conflicto normativo aparente: aplicación de la interpretación sistemática (c. j.)

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural: presunción de baldío sobre los bienes inmuebles que no tengan antecedentes registrales y titulares de derechos reales en el certificado de libertad y tradición - presunción iuris tantum (c. j.)

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia - Vulneración: indebida valoración probatoria por parte del Juzgado Civil del Circuito de El Guamo, al declarar la pertenencia de un bien, presuntamente imprescriptible, carente de antecedentes registrales y titulares de derechos reales en el certificado de libertad y tradición

**Tesis:**

«4.4.(...) de los documentos obrantes en el expediente de tutela (fls. 1 a 31), se infiere que al momento de presentarse la demanda de pertenencia el predio objeto del litigio censurado carecía de registro inmobiliario, y además, de inscripción de personas con derechos reales o titulares del derecho de dominio; luego entonces, con tan solo esa circunstancia, de acuerdo a lo mencionado en precedencia, se podía colegir que no se trataba de un bien privado sino baldío, principalmente por carecer de dueños, por ende, no susceptible de ser adquirido por prescripción adquisitiva.

Al respecto, en un caso reciente de contornos idénticos la Corte Constitucional consideró que:

"[L]os 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 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» (Sentencia T-548 de 2016).

5. De tal manera que en esos términos procede el amparo pretendido, por cuanto la oficina judicial convocada ciertamente incurrió en causal de procedencia del amparo al declarar la pertenencia de un predio presuntamente imprescriptible, sin valorar adecuadamente el acervo probatorio, y, colocando en riesgo el patrimonio del Estado, máxime cuando la jurisprudencia ha sido reiterativa en 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, a saber:

“En efecto, ya en sentencia C-595 de 1995 la Corte Constitucional, estableció que: «en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad; a saber, el artículo 63 superior que textualmente reza: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Explicó que dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos y por ello concluyó que “no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación”.

“En el mismo sentido el Consejo de Estado, al estudiar la legalidad de una Resolución, mediante la cual el Incora estipuló que un predio era del estado, pese a que con anterioridad se había declarado pertenencia, señaló que: “Ahora bien, como el Tribunal aduce, como parte de su argumentación para

·revocar la resolución impugnada, que el juez promiscuo de Riohacha profirió sentencia de prescripción adquisitiva del dominio del predio La Familia en favor, del demandante Ángel Enrique Ortiz Peláez, la Sala advierte que esta sentencia, no es oponible a la Nación, por varias razones: primero, porque como ya se indicó, va en contravía, con toda la legislación que preceptúa que los bienes baldíos son imprescriptibles; segundo, porque el propio proceso de pertenencia, regulado por el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, ordenaba la inscripción de la demanda en el registro, requisito que, en este caso, se omitió (...), y, tercero, porque si bien es cierto la cosa juzgada merece la mayor ponderación, el mismo estatuto procesal civil en el artículo 332 consagra excepciones, como es el caso previsto en el citado artículo 407, numeral 4". (CE, Sentencia de 30 de Noviembre de 1995) (...)" (STC 3765-2015, reiterada en STC10720-2015).

·6. Corolario de lo discurrido en precedencia, se impone revocar la sentencia controvertida, para en su lugar, conceder la protección al debido proceso de la entidad accionante, y que el Juzgado Primero Civil del Circuito de El Guamo proceda a la reiniciación del proceso cuestionado, la que deberá condicionarse a la prueba de la calidad de prescriptible del bien objeto de usucapión, es decir, a que se demuestre que no tiene la calidad de baldío sino de bien privado».

## **SALVAMENTO DE VOTO**

**DR LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA**

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: la tesis mayoritaria de la Sala, desconoce la línea jurisprudencial construida, sobre la inexistencia de vulneración, con base en la presunción de bien privado respecto del bien objeto de usucapión

### **Tesis:**

«La posición mayoritaria de esta Colegiatura otorgó el resguardo, tras razonar:

“(...) [A]l momento de presentarse la demanda de pertenencia el predio objeto del litigio carecía de registro inmobiliario, y además, de inscripción de personas con derechos reales o titulares del derecho de dominio; luego entonces, con tan solo esa circunstancia, de acuerdo a lo mencionado en precedencia, se podía colegir que no se trataba de un bien baldío, principalmente por carecer de dueños, por ende, no susceptible de ser adquirido por prescripción adquisitiva (...)”.

·En consecuencia, se revocó la sentencia de primera instancia, nugatoria del amparo, para, en su lugar:

“(...) [D]eclara[r] sin valor ni efecto el fallo proferido el 13 de octubre de 2016, que declaró la pertenencia del predio de nombre “Los Almendros” situado en la vereda Guamal del municipio de El Guamo (Tolima), y ordena[r] al Juzgado (...) [accionado] que condicione la iniciación del proceso, o sea la admisión del mismo, a la verificación de la calidad del bien aludido y a la totalidad de los presupuestos axiológicos de la acción, principalmente los relativos a la prescriptibilidad del inmueble y a la existencia de titulares de derechos reales sujetos a registro (...)”.

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Certificado de libertad y tradición: la calidad de baldío no puede inferirse por la simple falta de antecedentes registrales y titulares de derechos reales

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Certificado de libertad y tradición: finalidad

**DERECHO CIVIL / BIENES** - Modos de adquirir el dominio - Prescripción adquisitiva - Posesión: definición

**DERECHO CIVIL / BIENES** - Derecho real de dominio - Acceso a la propiedad rural - Presunción de propiedad privada sobre los fundos poseídos por particulares, en la forma prevista en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936

**DERECHO CIVIL / BIENES** - Derecho real de dominio - Acceso a la propiedad rural - Presunción iuris tantum de propiedad privada: marco legal y precedente jurisprudencial

**DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA** - Proceso de pertenencia - Vulneración: la presunción de baldío desconoce la existencia de bienes inmuebles privados históricamente poseídos sin formalización legal

**DERECHO CIVIL / BIENES** - Derecho real de dominio - Presunción de propiedad privada en favor de quien ejerce la posesión del bien: carga del Estado para desvirtuarla

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos: imprescriptibilidad

**Tesis:**

“2.1.(...) es menester precisar que si la tesis central de lo resuelto por en este ruego se edifica en que el bien presumiblemente es baldío, esto es, imprescriptible, esa conjetura carece de asidero legal, por cuanto, como pasa a explicarse, no es admisible deprecar tal calidad esgrimiendo solamente la ausencia de certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos o, de existir ese documento, cuando en el mismo se consigna la inexistencia de titulares del derecho de dominio registrados.

Aceptar esa postura desconoce numerosos preceptos legales que avalan la pretensión del demandante en el pleito cuestionado.

Según el canon 762 del Código Civil, "(...) [l]a posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño (...)", por tanto, quien detenta esta calidad se reputa propietario mientras "otra persona no justifique serlo", y, por consiguiente, quien así posea desplegará todas las prerrogativas y obligaciones propias de ese señorío.

La anterior, es la más importante y cardinal presunción, que por centurias han plasmado las Codificaciones Civiles, conjugando las tesis de Savigny y de Ihering, para tener por propietario al poseedor mientras otra persona no justifique serlo, así se dejó definido en el canon 700 del Estatuto Sustantivo Chileno de 1855, elaborado por Andrés Bello con sustento en las normas análogas implementadas en Francia y España; el cual sirvió de antecedente y sostén al Código Colombiano sancionado en 1873, así como a las legislaciones emitidas sobre la materia en Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Panamá.

Por tanto, es un precepto con validez no sólo en el ordenamiento colombiano, sino también en el latinoamericano y en el derecho continental europeo. Se trata de una presunción iuris tantum que exalta la posesión en el ordenamiento civil, y de consiguiente, la imposibilidad de desconocerla, hasta tanto no se desvertebren los fundamentos fácticos que la edifican.

2.2. En un pronunciamiento, con la solidez que difumina la Corte de 1937, esta Sala especializada adoctrinó:

"(...) La presunción consagrada por el art. 762, en su inc. 2º, del C.C., tanto favorece al poseedor demandado como al poseedor demandante. Establece en términos generales, no sólo para efectos del juicio reivindicatorio sino también para todos los de la posesión, que el poseedor es reputado dueño mientras otra persona no justifique serlo. La posesión es un hecho que proporciona ventajas jurídicas. Ordinariamente no se hace resaltar sino los que aprovechan al poseedor demandado, como la de no sufrir el peso de la prueba y como la de estar en vía de hacerse dueño por prescripción. Pero también están las que protegen al poseedor demandante; como la misma usucapión; como la de iniciar acciones posesorias, como la de promover, si es regular, la publiciana, etc. El molestado en la posesión de la cosa o el despojado de ella, tiene en la presunción del art. 762 un medio fácil de que se respete su derecho. No necesita probar dominio sino posesión. Protegiéndose esta se protege su propiedad presunta (...)" (subrayas fuera de texto).

2.3. Como si no bastara la más que centenaria presunción de la regla del Código de Bello, inserta en nuestro ordenamiento privado, también se

apuntaló, en forma más precisa en relación con lo debatido aquí, en los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, postulando que se "(...) presume que no son baldíos, sino de propiedad privada (...)" los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando aquéllos son explotados económicamente "(...) por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación (...)". Y en sentido contrario, también se consignó otra presunción, suponiendo baldíos aquellos terrenos agrarios que no son objeto de aprovechamiento "en [es]a forma", precisamente como epítome de la consagrada en el artículo 675 del Código Civil: "(...) Son bienes de la Unión las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (...)".

Sin duda, las presunciones mencionadas guardan relevancia para el entendimiento de lo que la ley considera como terreno baldío, pues si el particular lo explota económicamente por medio de hechos positivos, propios de dueño, como las plantaciones y sementeras y otros de igual significación, se ha de entender que es propiedad privada; y si el Estado discute esa calidad tiene que demostrar lo contrario, esto es, acudir a la otra presunción: no se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva la condición de bien inculto baldío.

La presunción relacionada con los predios rurales que no se reputan baldíos, obliga al Estado a demostrar lo contrario, esto es, que no se dan las circunstancias que la ley exige para tener en cuenta que un fundo es de esa naturaleza. Entonces, un terreno, que no sea de los clasificados como reservados, que sea ocupado con la incorporación de actividades económicas de explotación como destaca la ley, se debe respetar.

Por sabido se tiene que un terreno baldío es del Estado y es imprescriptible como el ordenamiento jurídico nacional lo ha consagrado desde 1882, en la Ley 48, artículo 3: "(...) Las tierras baldías se reputan de uso público y su propiedad no prescribe contra la Nación (...)"; pasando por el Código Fiscal (Ley 110 de 1912) que dispuso en el artículo 61: "(...) El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción (...)". Además, la Ley 160 de 1994, artículo 65, impuso la regla de que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado; y, al mismo tiempo, los ocupantes meramente precarios 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.

Con una rotunda reiteración en el Código de Procedimiento Civil, artículo 407, modificado por el artículo 1° del Decreto 2282 de 1989: "(...) La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de entidades de derecho público (...)".

Para sostener la imprescriptibilidad de un terreno baldío se debe partir del supuesto, que ostenta esa calidad, puesto que si no es así, se ha de presumir, si es explotado económicamente por un particular, que se trata de un predio privado susceptible, por tanto, de prescribirse en los términos que la ley establece.

De vieja data esta Sala ha conceptuado en casación al respecto:

“(...) [E]l requisito [para] ser prescriptible el objeto materia de pertenencia, es, el de no tratarse de bienes de uso público ni pertenecer ellos a entidades de derecho público (Art. 407 núm. 4, 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 [e] ingresado al de los particulares, pues esa exigencia no la impone el legislador, que por el contrario consagra el principio de prueba de dominio en su favor, al disponer [ello] en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (...)”.

“(...) [N]o es válido sostener que, ante la ausencia de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse baldío, ni tampoco que si la Ley autoriza en esas condiciones el inicio del proceso de pertenencia es para que (...) se acredite por el actor [el cumplimiento de] las condiciones de los artículos 3 y 4 de la Ley 200 de 1936 (...)”.

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Bienes baldíos: obligación del juez de verificar y controlar la pertinencia y legitimación de la petición invocada, aplicando el CGP y las disposiciones particulares sobre la materia

**Tesis:**

«3. En el asunto bajo examen, se hace necesario definir o identificar si el predio, que fuera prescrito por la parte allá accionante para la declaración de pertenencia, es baldío, por la elemental consideración que si resulta efectivamente serlo podría alegarse o sostenerse que la prescripción, definida en el proceso en comentario, es contraria al ordenamiento en cuanto la naturaleza del bien impide una declaración de dominio en ese sentido; o, por el contrario, para concluir que es propiedad privada y, por consiguiente, sujeto y objeto, con seguridad jurídica, al reconocimiento del dominio por prescripción.

Si el predio se presumía bien privado, y de ese modo se demostró, la prescripción adquisitiva declarada por el Juzgado tutelado goza de pleno sustento de legalidad, no solo por lo advertido precedentemente sino porque se cumplió con el rito exigido sin oposición alguna.

En este tipo de litigios, corresponde al Juez verificar y controlar la pertinencia y legitimación de la pretensión invocada, aplicando para ello lo

previsto en el Código General del Proceso, así como en las disposiciones particulares sobre la materia. Ha de observar especial celo en la instrucción y valoración probatoria, y en la utilización de las disposiciones sustantivas a fin de constatar la existencia de elementos de juicio suficientes para declarar la prescripción adquisitiva de dominio, y evitar, a toda costa, que estos pleitos se utilicen para concentrar la propiedad, destruir reservas y ecosistemas, aniquilar bosques, selvas o fuentes hídricas, etc.; o para apropiarse de baldíos nacionales aportando pruebas deleznable, o adelantando procedimientos espurios.

Un análisis constitucional como el subjúdice se enfila exclusivamente a determinar el quebranto o no de garantías fundamentales, sin que pueda el juez de tutela inmiscuirse en el pleito, en aras de establecer si el acervo probatorio resultaba o no suficiente para declarar la pertenencia».

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Auto admisorio de la demanda - Información a la Agencia Nacional de Tierras: inaplicabilidad del artículo 375 del CGP

**Tesis:**

«4.1. Si bien el Código General del Proceso en el numeral 6° del artículo 375, establece la necesidad de convocar en los juicios de pertenencia al Incoder en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, entre otros, cierto es, ese compendio aún no se encontraba vigente para la época de inicio del litigio, ni tampoco su aplicación es retroactiva».

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: ausencia de vulneración

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: inaplicabilidad de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional

**DERECHO CIVIL / BIENES** - Derecho real de dominio - Acceso a la propiedad rural: marco normativo y jurisprudencial

**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA** - La tesis mayoritaria de la Sala desconoce los principios de legalidad y seguridad jurídica

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, desconoce la regulación de la prescripción adquisitiva agraria de corto tiempo

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, desconoce la ocupación como modo de adquirir el dominio

## **Tesis:**

5. (...) las disquisiciones precedentes demuestran con suficiencia la inviabilidad de otorgar el amparo en los términos expuestos por la mayoría de la Sala y con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional expuesto en la sentencia T-488 de 2014, en el cual, una de sus Salas de revisión de tutelas, con salvamento de voto, en un caso de similar acontecer fáctico, equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por registrador de instrumentos públicos del inmueble reclamado “no figuraba persona alguna como titular de derechos reales”.

5.1. Las presunciones ampliamente debatidas en este escrito, previstas en los arts. 1, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973, 2 y 3 de la Ley 200 de 1936, consistentes: la primera, en que “(...) 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 (...)” (art. 1); y la segunda, “(...) presum[ir] baldíos los predios rústicos no poseídos en [esa] forma (...)”, han sido desarrolladas por la doctrina de esta Corte, siguiendo las tesis de R. Von Ihering, en las sentencias siguientes: Cas. del 24 de julio de 1937, XLV, 329; Sent. S. de n. G., del 9 de marzo de 1939, XLVII, 798; Cas. del 18 de mayo de 1940, XLIX, 311. La del art. 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973: “(...) Se trata de una presunción a favor de los particulares y en contra de la Nación con que el art. 1 reformó la presunción tradicional de dominio establecida por los arts. 675 del C.C. y 44 del C. F. (...)” (Sent. 22 de junio de 1956, LXXXIII, 74; 31 de julio de 1962, XCIX, 172).

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

Así mismo, desecha la abigarrada doctrina probable de esta Corte, luego reiterada en las sentencias de casación del 16 de diciembre de 1997, expediente 4837; del 28 de agosto de 2000, exp. 5448, reiterando la del 9 de marzo de 1939, G. J. XLVII, p. 798; según las cuales, se presume "(...)" que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares (...)" (art. 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973), cuando hay explotación económica del suelo con actos positivos propios de dueño; y por supuesto, a la sentencia C-383 de 2000 de la propia Corte Constitucional, cuando juzgó la exequibilidad de la regla 407 del entonces vigentes Código de Procedimiento Civil sobre la posibilidad de demandar a indeterminados con apoyo en certificado registral negativo, en el imperio del Código procesal de 1970.

5.2. Bajo el entendimiento de la sentencia T-488 de 2014, por vía de la revisión eventual de una acción constitucional "interpartes" y resuelta por una Sala de decisión, donde uno de los integrantes salvó voto parcialmente, adviértase, no solo se descartan las reglas 1, 2 y 3 de la Ley de Tierras del treinta y seis, como se viene discutiendo; también resultan quebrantados, por integrar conceptualmente el mismo plexo normativo, el art. 12 ejúsdem, modificado por el art. 4 de la Ley 4 de 1973, y de contera, los arts. 51 y 52 de la Ley 9 de 1989. El art. 12 por medio del cual se 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 (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 (...)" ; prescripción que cubre exclusivamente "(...)" 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 suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos (...)" (ejúsdem). El 51 de la Ley 9 de 1989, en cuanto reduce la prescripción extraordinaria y ordinaria de dominio para viviendas de interés social a los términos de 5 y 3 años respectivamente; preceptiva última que morigera la obligación de presentar el certificado del registrador.

5.3. Del mismo modo, desconocería la Ley 1561 de 2012 derogatoria de la Ley 1182 de 2008, cuyo propósito ha sido, según el Congreso colombiano, el de promover el acceso a la propiedad mediante un proceso especial, que fija competencia en los jueces municipales, no en el Incoder en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, 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 (...)" (art. 1 de la Ley 1561 de 2012).

La Ley 1561 de 2012 autoriza al juez para otorgar título de propiedad a "(...) [q]uien tenga título registrado a su nombre con inscripción que conlleve la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con lo dispuesto en la ley registral, lo saneará, siempre y cuando cumpla los requisitos previstos en esta ley (...)" (subrayas de la Sala, art. 2 de la misma Ley). Y dentro de los anexos de la demanda, deberá adjuntarse según el art. 11, si la pretensión es titular la posesión, "(...) certificado de tradición y libertad o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble (...)"

5.4. Es cierto. En el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 se determina el procedimiento de clarificación de la propiedad de predios rurales a cargo del Incoder en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, pero el mismo no puede imponerse como paso previo o prerrequisito al juicio de pertenencia o de cualquiera de los asuntos previstos para usucapir autorizado a los jueces para su trámite. Tampoco ese precepto 48, ni otros, han abolido del ordenamiento las presunciones contenidas en el Código Civil, y en los cánones 1º y 2º de la Ley 200 de 1936, estudiadas en precedencia.

Si el juicio se halla con efectos de cosa juzgada bajo los cánones del C. P. C. o de las disposiciones agrarias contempladas en el Decreto 2303 de 1989 o de una diferente, no puede removerse tan caro instituto por esta vía para decirse que debe aplicarse con efectos retroactivos, la ahora benéfica disposición del C. G. del P., que impone la citación del Incoder en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras y de otras entidades, para esa clase de litigios.

No obstante, corresponde al juez ser extremadamente cauto al declarar el dominio, tomando las medidas pertinentes para prevenir el fraude o la apropiación indebida de los bienes fiscales, como el caso de los baldíos.

Claro, en este escenario que se plantea a los jueces, es bienvenido el precepto 375 del C. G. del P., num. 6, en concordancia con el canon 48 de la Ley 160 de 1994, porque contribuye a solucionar hacia el futuro, problemas de diferente orden, que no es del caso abordar, en relación con la concentración o redistribución de la tierra en pocas o muchas manos, la productividad de las mismas, clarificación de tradiciones entre los intereses del Estado respecto de los particulares para reputarlos o no como bienes de dominio privado, los fundos reservados y los destinados para cualquier servicio o uso público, así como la delimitación y clarificación de las tierras de resguardo o las adjudicadas a las comunidades negras, vigencia de las presunciones, deberes judiciales, protección ambiental; incidencia de la minería, parques, reservas naturales; en fin, en cuestiones como la actualmente planteada a esta Corte. Sin duda, como ya se anunció en páginas anteriores, la concurrencia del Estado con adecuada y técnica

defensa de éste, permitirá zanjar equitativamente las múltiples controversias que sobre la naturaleza y finalidad del suelo desde el punto de vista constitucional, demandan una lectura dinámica en consonancia con los principios, valores y derechos constitucionales frente a la propiedad territorial. Pero, itérase, es sólo a partir de la vigencia del C. G. del P., que se obliga al juez del proceso declarativo según la regla 375 numeral 6, citar a esas entidades públicas, en el caso de pertenencia de inmuebles.

La regla 48 de la Ley 160 de 1994, recientemente reglamentada por el Ministerio de Agricultura, a través del Decreto N° 1071 de 2015, es un instrumento de indiscutible valor para el Incoder en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, pues estatuye los procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad, y de deslinde y recuperación de baldíos. Ese trámite no ha sido parte ni es exigencia de los procesos a cargo de los jueces, y de ningún modo extingue la posibilidad de reclamar la usucapión de inmuebles agrarios.

Nótese, el objeto de la Ley 160 de 1994 fue el de "(...) crea[r] el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, (...) establece[r] un subsidio para la adquisición de tierras, (...) [y] reforma[r] el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (...)", y de su contenido no brota derogación ni modificación, expresa o tácita, explícita o implícita, de la filosofía establecida en la Ley 200 de 1936, ni mucho menos, de la más que centenaria presunción contenida en el inciso 2° del canon 762 del Código Civil, como en su oportunidad sí lo hizo la inexequible Ley 1152 de 2007, en relación con las premisas debatidas aquí de la Ley 200. Aquélla regla 48, establece unos procedimientos gubernativos a cargo del Incoder en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, para clarificar la propiedad, incluyendo la forma de acreditar el derecho, determinar las pertenecientes al Estado y a los particulares, así como la ocupación indebida de baldíos, y en ella, limita la competencia a la titulación de los bienes adjudicables; entre otros, los baldíos, clasificación dentro de la que no caben los que no son baldíos por estar cobijados por la presunción de propiedad prevista en la Ley 200 de 1936.

5.5. No sobra agregar, que por la misma senda, y según las determinaciones tomadas en esa acción, se repudiaría la historia registral del país, que se caracteriza por ser incompleta y anacrónica. Un registro imparcial e integral no puede imponerse exclusivamente a los particulares; pero finalmente, esa decisión, traduce la confusión entre la prueba con el mismo derecho de propiedad.

5.6. Recientemente la Corte Constitucional ha expedido numerosa jurisprudencia sobre el tema agrario, tales como las sentencias SU-235 y SU-426 de 2016, en las cuales se puso de relieve el problema de acceso a la tierra por parte de la población campesina víctima, así como las dificultades

que trae consigo la recuperación de terrenos irregularmente apropiados por particulares, o por criminales y grupos al margen de la Ley, todo ello, debido a la equivocada, contradictoria e incompleta política estatal de repartición de bienes.

En esas providencias es loable el esfuerzo de la Corte Constitucional para formular solución a tan crítico asunto, propendiendo por la adopción de medidas eficaces y prontas para librar los baldíos de la tenencia indebida por parte de terceros o de avataos de los bienes públicos. Sin embargo, esos pronunciamientos tienen un fundamento fáctico diferente a la problemática del sublite. Además, esta disidencia jamás ha negado la existencia de los bienes baldíos, los cuales hacen parte del patrimonio público y requieren de un control estatal estricto.

Asimismo, ese alto Tribunal expidió los fallos T-548 y T-549 de 2016, en los cuales, reiteró la postura edificada en la providencia T-488 de 2014 ya citada. En la sentencia T-549 de 2016, esa Corporación, como algo novedoso en su línea tutelar, reconoció expresamente que en nuestro sistema jurídico coexistían las dos presunciones, aparentemente contradictorias entre sí, "una de bien privado y otra de bien baldío", la primera, contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, y la segunda en los cánones 762 del Código Civil y 65 de la Ley 160 de 1994; sin embargo entendió que ese conflicto normativo "aparente" debía en todo caso resolverlo el Juez al momento de dirimir el respectivo juicio de pertenencia.

Empero, esas determinaciones transitan por la desafortunada senda trazada por la providencia T-488 de 2014, sin añadirle nuevos elementos, salvo la admisión de la existencia y vigencia de las presunciones de la Ley 200 de 1936. Es de advertir, la propia Corte Constitucional se contradice, pues, luego de ventilar la vigencia de esas presunciones, a renglón seguido infiere que "en todos los casos en donde no exista propietario registrado en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que este es un bien baldío". Esa conclusión invade no solo la esfera decisional del juez al momento de zanjar un conflicto de usucapión, sino que le impone al prescribiente la obligación de demostrar el carácter privado de su fundo, invirtiendo irrazonablemente la presunción en contra del usuario de la administración de justicia, del poseedor y del ciudadano. Además desconoce que las fuentes históricas de información oficiales previstas para la indagación de la propiedad y las sucesivas transferencias desde el dominio regalista español no resultan confiables, incluso para el propio Estado, pues los datos oficiales de catastro y registro, además de insuficientes, escuetos y caóticos, siguen hoy sin modernizarse ni depurarse. Esta negligencia es endémica y no puede trasladarse al ciudadano como si éste fuera el responsable de la omisión histórica del estamento oficial.

Debe recordarse que las autoridades públicas por tener responsabilidad de administrar el catastro y el registro de los baldíos de la Nación, así como de las tierras privadas, étnicas y las áreas protegidas, deben generar una confianza legítima y seguridad jurídica para los destinatarios de tales datos y, en general, para todos los asociados, derechos que no pueden quebrantarse prima facie por la negligencia del Estado en el ejercicio de dicha tarea.

Se vislumbra que en aquellas memoradas decisiones, el Máximo Tribunal Constitucional procura desconocer la facultad legalmente atribuida a los jueces naturales del derecho real de dominio de decidir juicios de pertenencia cuando no hay titular inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble cuyas declaratorias de pertenencia se reclaman, pretiriendo la numerosa normatividad y doctrina judicial, incluso, la dictada por el propio juez constitucional, con efectos erga omnes, no interpartes, con carácter imperativo por tratarse de providencias proferidas en acciones constitucionales de inexequibilidad, tal como se evidencia en la supra citada sentencia.C-275 de 2006, según la cual:

"(...) Puede suceder que en relación con el bien exista total certeza por parte del Registrador sobre la ausencia de registro de (...) derechos reales en cabeza de alguna persona y en ese orden de ideas no tenga ninguna dificultad para expedir el certificado negativo respectivo donde conste que "no aparece ninguna" persona como titular "de derechos reales sujetos a registro". Caso en el cual podrá admitirse la demanda en contra de personas indeterminadas y darse curso a la actuación en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil (...)" (subrayas fuera de texto) .

Estas disquisiciones muestran la legalidad de lo tramitado y decidido por los funcionarios judiciales en los numerosos litigios declarativos de pertenencia, pero que ahora, por la residual vía de la tutela se controvierten y aniquilan meses o años después de cabalmente finalizados los respectivos litigios.

En el asunto objeto de disenso no hay lugar a conceder el resguardo, pues el juez accionado no ha incurrido en quebranto iusfundamental alguno, pues se ha limitado a aplicar razonada y válidamente la legislación aplicable a la usucapión. Las decisiones de las que he venido disidiendo están proscribiendo injustificadamente la posibilidad de iniciar ese tipo de pleitos en contra de personas indeterminadas, en eventualidades avaladas legalmente por la sentencia C-275 de 2006 e imponiendo, de paso, una carga indebida tanto a las personas interesadas en promover acciones de pertenencia, como a los Jueces y Magistrados.

Sin lugar a dudas, la situación expuesta constituye una afrenta a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia,

menoscabando los principios de legalidad y de seguridad jurídica, así como el imperativo supralegal según el cual: "(...) Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley (...)"; postura en contravía de los artículos 29, 228, 229 y 230 de la Constitución Política y 8, 9 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos .

6. En los anteriores términos, dejo consignado mi anunciado salvamento. Claro, el escenario propio debió ser el juicio casacional, dada la finalidad política y de coherencia doctrinaria que corresponde a ese recurso extraordinario, en su función nomofiláctica para fijar criterios y pautas en la solución de casos. No obstante, como el problema jurídico se planteó medularmente por vía de tutela, afectando derechos fundamentales, compelia entonces abordar el fondo de la cuestión».

## **SALVAMENTO DE VOTO**

**DRA MARGARITA CABELLO BLANCO**

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL** - Sentencia declarativa de pertenencia de bien rural - Improcedencia de la acción - Principio de subsidiariedad y residualidad: otro mecanismo de defensa judicial - procedencia del recurso extraordinario de revisión y posibilidad de activar la actuación administrativa para clarificar la situación de las tierras

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos - Clarificación de la propiedad - Alcance de la actuación administrativa: ruptura de los efectos erga omnes de la sentencia declaratoria

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Inoponibilidad a la Nación de las sentencias declarativas de pertenencia sobre bienes baldíos

### **Tesis:**

«1. El asunto constitucional de cuya solución disiento trató de la petición de salvaguarda elevada por La Agencia Nacional de Tierras, que reclama la protección constitucional de los derechos fundamentales a la "legalidad, debido proceso, seguridad jurídica, acceso a la administración de justicia, patrimonio público y acceso progresivo de la tierra" presuntamente conculcados por la autoridad accionada, con ocasión de la expedición de la sentencia de fecha 13 de octubre de 2016, dentro del proceso agrario de pertenencia promovido por José Antonio Guzmán, contra personas indeterminadas.

2. La sentencia de tutela de la cual me aparto parte de la premisa para otorgar el resguardo constitucional que lo que importa para el análisis de la procedencia o improcedencia de la protección constitucional invocada deber ser la naturaleza del bien pretendido en usucapión, y que como el bien objeto de la declaración de pertenencia "carece de antecedentes registrales",

y, por ende, de titulares de dominio anteriores, se presumía que su naturaleza era baldía.

3. Formulada la afirmación anterior, se descende en el fallo analizado en consideraciones jurídicas en torno a la evolución normativa y regulatoria de los bienes baldíos, para apuntar a su imprescriptibilidad; y, posteriormente, proceder a censurar con base en la inexistencia de antecedentes registrales y la falta de registro del bien usucapido, a la fecha de la presentación de la demanda, que la Colegiatura cuestionada incurrió en causal de procedencia del amparo al declarar la pertenencia de un bien presuntamente imprescriptible.

4. Los motivos de mi discrepancia con el fallo mayoritario se circunscriben a establecer que si lo que se quiere es despejar la incertidumbre acerca de si se trata de un bien baldío el inmueble pedido en declaración de pertenencia, a fin de proferir la decisión judicial que en derecho corresponda, la Agencia Nacional de Tierras, conforme al Título 19 del Decreto No. 1071 de 2015, expedido por el Ministerio de Agricultura (el cual es regulatorio de la Ley 160 de 1994) cuenta con la posibilidad de activar la actuación administrativa allí regulada, tendiente a la "[c]larificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada".

5. En esa tramitación, en que ha de darse la presencia de los titulares del bien adjudicado en la sentencia de pertenencia, la providencia de culminación es susceptible de ser rebatida; en primer orden, mediante el recurso de reposición a que alude la norma 2.14.19.2.16 ejúsdem, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y, en segundo lugar, mediante la "acción de revisión" ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, sendero este que eminentemente se erige en medio de defensa de raigambre judicial, por lo que plenamente se aviene a los parámetros de subsidiariedad de que trata el artículo 86 Superior, según se comprenderá, siendo el señalado trámite administrativo el antecedente o presupuesto para llegar a la vía judicial, es decir, son dos elementos o partes del mismo componente de la existencia de otro medio de defensa judicial.

5.1. Por supuesto, la resolución que se adopta en la mentada actuación "administrativa", o dado el caso, la providencia que llegue a surgir de la de naturaleza jurisdiccional, al deber ser registrada en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, una u otra, tienen la virtualidad de romper los alcances erga omnes de la sentencia que declara la prescripción adquisitiva a favor del usucapiente, comoquiera que los fallos así obtenidos sobre dichos predios, no son oponibles a la Nación, de donde claramente surge, itérase, la presencia de este instrumento de resguardo judicial para los intereses del

aludido ente estatal, la cual, cómo no, tiene plena virtualidad de "lograr que la determinación judicial presuntamente constitutiva de via de hecho, sea dejada sin valor ni efectos jurídicos".

Y es que, tal inoponibilidad, deviene a causa de que los aludidos pronunciamientos estimatorios van en contra de toda la legislación que dice que los baldíos son imprescriptibles, cardinalmente el artículo 407 de la ley de ritos civiles, hoy 375 del CGP, que positivó sobre el tópico que la "declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público"

6. Por lo asentado, consideró que no es posible inobservar la amplia residualidad que opera en este asunto, habida cuenta que existen otro mecanismo de defensa judicial que permiten la efectiva salvaguarda de los intereses del Estado, sin desmedro de los derechos de quienes acudieron a la jurisdicción estatal y obtuvieron la tutela judicial efectiva de sus derechos sustanciales.

Ello, tanto más, si no se olvida que la omisión parte de una falta de certeza de que el bien sea baldío; que, además, la otra vía, atrás demarcada, es protectora de sus derechos; que tampoco es factible, so pretexto de un «presunto baldío», afectar los derechos del poseedor, vencedor en la pertenencia, y quien detenta y explota el predio, por lo que es preferible dejar el proceso en firme y discutir el punto por otro cauce, por cuanto que en caso de llegarse a la conclusión de que el inmueble finalmente no ostenta dicha calidad, esa sentencia de pertenencia declarando la usucapión sería oponible al Estado. Sin embargo, dejar sin valor y efecto la sentencia de 1ª instancia de fecha 24 de octubre de 2016, que accedió a las pretensiones del prescribiente, y ordenarle a la célula judicial accionada que condicione la iniciación del proceso, o sea la admisión del mismo, a la verificación de la calidad de los bienes disputados en el juicio de pertenencia, cuando el procedimiento civil no le impone al juzgador el deber perentorio de adelantar actuaciones probatorias por fuera de las oportunidades legalmente establecidas y, menos en la etapa liminar, única forma de verificar o despejar la falta de certeza de si el bien a prescribir es o no baldío

[...]

8. Entonces, en el asunto bajo examen, se hace necesario definir o identificar si el predio, que fuera prescrito por el allá accionante para la declaración de pertenencia, es baldío, por la elemental consideración que si resulta efectivamente serlo podría alegarse o sostenerse que la prescripción, definida en el proceso en comentario, es contraria al ordenamiento en cuanto la naturaleza del bien impide una declaración de dominio en ese sentido; o, por el contrario, para concluir que es propiedad privada y, por

consiguiente, sujeto y objeto, con seguridad jurídica, al reconocimiento del dominio por prescripción.

Si el predio que hoy se denuncia como baldío, se presumía bien privado, y de ese modo se demostró como la prescripción adquisitiva declarada por el Juzgado tutelado goza de pleno sustento de legalidad, no solo por lo advertido precedentemente sino porque se cumplió con el rito exigido por la normatividad procesal civil, sin oposición alguna.

Un análisis constitucional como el subjúdice se enfila exclusivamente a determinar el quebranto o no de garantías fundamentales, sin que pueda el juez de tutela inmiscuirse en el pleito, en aras de establecer si el acervo probatorio resultaba o no suficiente para declarar la pertenencia; empero, si en criterio del extremo hoy actor se presentó alguna irregularidad en este tópico, está facultado para denunciarla ante las autoridades respectivas».

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Auto admisorio de la demanda - Información a la Agencia Nacional de Tierras antes al INCODER: inaplicabilidad del artículo 375 del CGP, en virtud del principio de retroactividad de la Ley

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Bienes baldíos: carga de la prueba en cabeza del estado

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Bienes baldíos: falta de legitimación en la causa de la Agencia Nacional de Tierras para demandar la decisión declarativa de pertenencia

**Tesis:**

«7. Independientemente de la presencia o no de matrícula inmobiliaria, tanto el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil como el actual canon 375 del Código General del Proceso, establece la prohibición que la declaración de pertenencia "no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedades de las entidades de derecho público (...)" ; no exigiendo ese plexo normativo ningún requerimiento adicional al respecto, mal hace la posición mayoritaria de esta Sala en fijar un nuevo derrotero, además pasa por alto el principio de la irretroactividad.

Si el querellante no trajo la prueba demostrativa del derecho de dominio en cabeza suya, ni tampoco desvirtuó los fundamentos de la presunción, ilegitimado sustancialmente se halla en la causa para demandar la aniquilación de la decisión del juez del declarativo de pertenencia, y mucho menos, por una vía tan excepcional como la acción de tutela, rituación de trámite pronto que impide el amplio debate probatorio».

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural: presunción de propiedad privada sobre los fundos poseídos en la forma prevista en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural: presunción de baldío sobre los predios rústicos no poseídos en la forma prevista en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: ausencia de vulneración

**DERECHO CIVIL** - Bienes de la unión - Bienes baldíos: imprescriptibilidad

**Tesis:**

7.1. Las presunciones previstas en los arts. 1 modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973, 2 y 3 de la Ley 200 de 1936, consistentes: la primera, en que "(...) 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 (...)" (art. 1); y la segunda, "(...) presum[ir] baldíos los predios rústicos no poseídos en [esa] forma (...)", han sido desarrolladas por la doctrina de esta Corte, siguiendo las tesis de R. Von Ihering, en las sentencias siguientes: Cas. del 24 de julio de 1937, XLV, 329; Sent. S. de n. G., del 9 de marzo de 1939, XLVII, 798; Cas. del 18 de mayo de 1940, XLIX, 311. La del art. 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973: "(...) Se trata de una presunción a favor de los particulares y en contra de la Nación con que el art. 1 reformó la presunción tradicional de dominio establecida por los arts. 675 del C.C. y 44 del C. F. (...)" (Sent. 22 de junio de 1956, LXXXIII, 74; 31 de julio de 1962, XCIX, 172).

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

a innumerables decisiones políticas para la reforma agraria del país y a repetidas sentencias judiciales.

Así mismo, desecha la abigarrada doctrina probable de esta Corte, luego reiterada en las sentencias de casación del 16 de diciembre de 1997, expediente 4837; del 28 de agosto de 2000, exp. 5448, reiterando la del 9 de marzo de 1939, G. J. XLVII, p. 798; según las cuales, se presume "(...)" que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares (...)" (art. 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973), cuando hay explotación económica del suelo con actos positivos propios de dueño; y por supuesto, a la sentencia C-383 de 2000 de la propia Corte Constitucional, cuando juzgó la exequibilidad de la regla 407 del Código de Procedimiento Civil sobre la posibilidad de demandar a indeterminados con apoyo en certificado registral negativo, en el imperio del Código procesal de 1970.

7.2. Como si no bastara la más que centenaria presunción establecida en el artículo 762 del Código Civil, también se apuntaló, más preciso en relación con lo debatido aquí, en los artículos 1° y 2° de la ley 200 de 1936, actualmente vigentes, postulando que se "2(..) Presume que no son baldíos sino de propiedad privada (...)", los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando aquellos son explotados económicamente "(...)" por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o cementseras, la ocupación con ganado u otro de igual significación (...)" . Y en sentido contrario, también se consignó otra presunción, suponiendo baldíos aquellos terrenos agrarios que no son objeto de aprovechamiento "en [es]a forma", precisamente como epitome de la consagrada en el artículo 675 del Código Civil: "(...)Son bienes de la unión las tierras que estando dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (...)" .

Sin duda, las presunciones mencionadas guardan relevancia para el entendimiento de lo que la ley considera como terreno baldío, pues si el particular lo explota económicamente por medio de hechos positivos, propios de dueño, como las plantaciones, sementeras y otros de igual significación, se ha de entender que es propiedad privada; y si se discute esa calidad se tiene que demostrar lo contrario, esto es, acudir a la otra presunción: no se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva la condición de bien inculto baldío.

La presunción relacionada con los predios rurales que no se reputan baldíos, obliga a demostrar lo contrario, esto es, que no se dan las circunstancias que la ley exige para tener en cuenta que un fundo es de esa naturaleza.

Entonces, un terreno, que no sea de los clasificados como reservados, que sea ocupado con la incorporación de actividades económicas de explotación como destaca la ley, se debe respetar.

Por sabido se tiene que un terreno baldío es del Estado y es imprescriptible como el ordenamiento jurídico nacional lo ha consagrado desde 1882, en la Ley 48, artículo 3: "(...)Las tierras baldías se reputan de uso público y su propiedad no prescribe contra la Nación (...)"; pasando por el Código Fiscal (Ley 110 de 1912) que dispuso en el artículo 61: "(...) El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción (...)". Además, la Ley 160 de 1994, artículo 65, impuso la regla de que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado; y, al mismo tiempo, los ocupantes meramente precarios 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».

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Certificado de libertad y tradición: finalidad

**Tesis:**

«8.1. Debe precisarse que el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, es exigido en los juicios de pertenencia con la única finalidad de "(...) identificar los legítimos contradictores de la pretensión, que no son otras personas que en él figuren como titulares de derechos reales, pero en manera alguna [sirve para] demostrar que el bien es de propiedad privada (...)».

Por tanto, en caso de no constar en ese 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.

Sobre el particular, la Corte Constitucional expresó:

“(...) El certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, de que trata el numeral 5o. del artículo 407 del C.P.C., demandado, constituye un documento público (C.P.C., art. 262-2) que cumple con varios propósitos, pues no sólo facilita la determinación de la competencia funcional y territorial judicial para la autoridad que conocerá del proceso -juez civil del circuito del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble (C.P.C., art. 16-5)-, sino que también permite integrar el legítimo opositor, por cuanto precisa contra quien deberá dirigirse el libelo de demanda”.

“Así se tiene que, el sujeto pasivo de la demanda de declaración de pertenencia estará conformado por la persona o personas que aparezcan en el aludido certificado como titulares de derechos reales principales sujetos a registro -propiedad, uso, usufructo o habitación- sobre el bien en litigio, a quienes se les notificará del auto admisorio de la demanda, permitiéndoles iniciar la correspondiente defensa de sus derechos. Si en ese documento no

se señala a nadie con tal calidad, porque no hay inscrito o no se ha registrado el bien, se daría lugar al certificado negativo, obligando dirigir la demanda contra personas indeterminadas (...).

"(...) Puede suceder que en relación con el bien exista total certeza por parte del Registrador sobre la ausencia de registro de dichos derechos reales en cabeza de alguna persona y en ese orden de ideas no tenga ninguna dificultad para expedir el certificado negativo respectivo donde conste que "no aparece ninguna" persona como titular "de derechos reales sujetos a registro". Caso en el cual podrá admitirse la demanda en contra de personas indeterminadas y darse curso a la actuación en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil (...)" (subrayas fuera de texto).

En un reciente fallo conceptuó acerca de la pertinencia de ese elemento demostrativo:

"(...) La exigencia de aportar el folio de matrícula inmobiliaria para acreditar la propiedad sobre los predios sobre los cuales se reclamaba no implic[a] una actuación arbitraria o caprichosa por parte de la autoridad judicial accionada. Antes bien, con ella se da cumplimiento a las disposiciones del Código Civil que disciplinan la transmisión de dominio sobre los bienes raíces, la cual requiere el otorgamiento de escritura pública y su correspondiente inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos. Por tratarse de una solemnidad exigida por la ley, la constancia de la inscripción en el registro como prueba de la tradición de bienes inmuebles no admite ser suplida por testimonios u otros medios probatorios (...)".

**DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA** - Proceso de pertenencia: la presunción de baldío sostenida por la Sala, desconoce la existencia de bienes inmuebles privados, históricamente poseídos sin formalización legal

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural - Inaplicabilidad de la sentencia T-488 de 2014 de la CC: confusión de la prueba con el derecho de propiedad

**PROCESO DE PERTENENCIA** - Acceso a la propiedad rural - Diferencia fáctica de los procesos decididos por la Corte Constitucional para librar los terrenos baldíos de la tenencia indebida por parte de terceros, con el caso objeto de estudio

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia - Reconocimiento de la Corte Constitucional del conflicto normativo aparente entre las presunciones de bien privado y bien baldío

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: la presunción de la calidad de baldío, por la simple falta de antecedentes registrales y

titulares de derechos reales en el certificado de libertad y tradición, vulnera el debido proceso al invadir la esfera decisional del juez e invertir irrazonablemente la presunción en contra del poseedor

**Tesis:**

8.2. Ahora, retornando a la doctrina constitucional inmersa en la sentencia C-275 de 2006, atrás citada, 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.

Admitir lo aducido por el ente tutelante, equivaldría a revertir injustificadamente la carga de la prueba en detrimento de los particulares para favorecer a una entidad pública, cuando, contrariamente, es deber del Estado propender por garantizar el acceso a la administración de justicia sin mayores trabas que las previamente estatuidas en la Ley. Mayor reproche merece que la Agencia Nacional de Tierras pretenda imponer tal criterio haciendo uso de la acción de tutela, mecanismo judicial diseñado por el constituyente para proteger los derechos fundamentales de las personas, más no para socavar en muchos casos los derechos de campesinos minifundistas. Incluso, los baldíos, que son explotados por particulares para incorporarlos a la economía nacional, cuentan con el beneficio del legislador para que se adjudiquen en pleno dominio, partiendo de la noción de que el aprovechamiento de la tierra significa que le pertenece al labriego y el Estado debe así declararlo.

El hecho de que no aparezca anotado en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación, un predio rústico con el nombre de persona como propietaria, no puede constituir indicio suficiente para pensar que se trata de un bien baldío, y por tanto imprescriptible, ni puede apreciarse que deriva inferencia que lleve a esa conclusión

9. Las disquisiciones precedentes demuestran con suficiencia la inviabilidad de otorgar el amparo elevado por la Agencia Nacional de Tierras, apartándose así del precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, en el cual, 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".

10. No sobra agregar, que por la misma senda, y según las determinaciones tomadas en esa acción, se repudiaría la historia registral del país, que se

caracteriza por ser incompleta y anacrónica. Un registro imparcial e integral no puede imponerse exclusivamente a los particulares; pero finalmente, esa decisión, traduce la confusión entre la prueba con el mismo derecho de propiedad.

Recientemente la Corte Constitucional ha expedido numerosa jurisprudencia sobre el tema agrario, tales como las sentencias SU-235 y SU-426 de 2016, en las cuales se puso de relieve el problema de acceso a la tierra por parte de la población campesina víctima, así como las dificultades que trae consigo la recuperación de terrenos irregularmente apropiados por particulares, o por criminales y grupos al margen de la Ley, todo ello, debido a la equivocada, contradictoria e incompleta política estatal de repartición de bienes.

En esas providencias es loable el esfuerzo efectuado por la Corte Constitucional por dar solución al aludido tema, propendiendo por la adopción de medidas eficaces y prontas para librar los baldíos de la tenencia indebida por parte de terceros. Sin embargo, esos pronunciamientos tienen un fundamento fáctico diferente a la problemática del sublite. Por otra parte, pues esta Colegiatura jamás ha negado la existencia de los bienes baldíos, los cuales hacen parte del patrimonio público y requieren de un control estatal estricto.

Asimismo, ese alto Tribunal expidió los fallos T-548 y T-549 de 2016, en los cuales, reiteró la postura edificada en la providencia T-488 de 2014 ya citada. En la sentencia T-549 de 2016, esa Corporación, como algo novedoso en su línea tutelar, reconoció expresamente que en nuestro sistema jurídico coexistían las dos presunciones, aparentemente contradictorias entre sí, "una de bien privado y otra de bien baldío", la primera, contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, y la segunda en los cánones 762 del Código Civil y 65 de la Ley 160 de 1994, disponiendo que tal conflicto normativo "aparente" debía en todo caso resolverlo el Juez al momento de dirimir el respectivo juicio de pertenencia.

Empero, esas determinaciones transitan por la desafortunada senda trazada por la providencia T-488 de 2014, sin añadir nuevos elementos, salvo la admisión de la existencia y vigencia de las presunciones de la Ley 200 de 1936. Es de advertir; la propia Corte Constitucional se contradice, pues, luego de ventilar la vigencia de esas presunciones, a renglón seguido infiere que "en todos los casos en donde no exista propietario registrado en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que este es un bien baldío". Esa conclusión invade no solo la esfera decisonal del juez al momento de zanjar un conflicto de usucapión, sino que le impone al prescribiente la obligación de demostrar el carácter privado de su fundo, invirtiendo irrazonablemente la presunción en contra del usuario de la administración de justicia, del poseedor y del ciudadano. Además desconoce

que las fuentes de información oficiales previstas para la indagación de la propiedad y las sucesivas transferencias desde el dominio regalista no resultan confiables, incluso para el propio Estado, pues los datos de catastro y registro siguen hoy sin modernizarse ni depurarse. Esta negligencia es endémica y no puede trasladarse al ciudadano como si éste fuera el responsable de la omisión histórica del estamento oficial».

**BIENES DE LA UNIÓN** - Bienes baldíos: clarificación de la propiedad, obligación de la Agencia Nacional de Tierras de generar confianza legítima y seguridad jurídica para los ciudadanos

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Proceso de pertenencia: la decisión que declara la propiedad de bien rural en favor del demandante se ajusta a derecho

**Tesis:**

«Debe recordarse que las autoridades públicas por tener responsabilidad de administrar el catastro y el registro de los baldíos de la Nación, así como de las tierras privadas, étnicas y las áreas protegidas, deben generar una confianza legítima y seguridad jurídica para los destinatarios de tales datos y, en general, para todos los asociados, derechos que no pueden quebrantarse prima facie por la negligencia del Estado en el ejercicio de dicha tarea.

Se vislumbra que en aquellas memoradas decisiones, el Máximo Tribunal Constitucional procura desconocer la facultad legalmente atribuida a los jueces de decidir juicios de pertenencia cuando no hay titular inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble cuya declaratoria de pertenencia se reclama, pretiriendo la numerosa normatividad y doctrina judicial, incluso, la dictada por ella misma, con efectos erga omnes, no interpartes, sino de carácter imperativo por tratarse de providencias proferidas en acciones constitucionales de inexequibilidad, tal como se evidencia en la supra citada sentencia C-275 de 2006, según la cual:

“(...) Puede suceder que en relación con el bien exista total certeza por parte del Registrador sobre la ausencia de registro de (...) derechos reales en cabeza de alguna persona y en ese orden de ideas no tenga ninguna dificultad para expedir el certificado negativo respectivo donde conste que “no aparece ninguna” persona como titular “de derechos reales sujetos a registro”. Caso en el cual podrá admitirse la demanda en contra de personas indeterminadas y darse curso a la actuación en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil (...)” (subrayas fuera de texto) .

Estas disquisiciones muestran la legalidad de lo tramitado y decidido por los funcionarios judiciales en los numerosos litigios declarativos de pertenencia, pero que ahora, por la residual vía de la tutela se buscan controvertir meses o años después de cabalmente finalizados.

En el asunto objeto de disenso no hay lugar a conceder el resguardo, pues los jueces accionados por el Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, no han incurrido en quebranto iusfundamental alguno, pues se han limitado a aplicar razonada y válidamente la legislación aplicable a la usucapión. Las decisiones de las que disido están proscribiendo injustificadamente la posibilidad de iniciar ese tipo de pleitos en contra de personas indeterminadas, en eventualidades avaladas legalmente, por la sentencia C-275 de 2006 imponiendo, de paso, una carga indebida tanto a las personas interesadas en promover acciones de pertenencia, como a los Jueces y Magistrados.

Sin lugar a dudas, la situación expuesta constituye una afrenta a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, menoscabando los principios de legalidad y de seguridad jurídica, así como el imperativo supralegal según el cual: "(...) Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley (...)"; postura en contravía de los artículos 29, 228, 229 y 230 de la Constitución Política y 8, 9 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

11. En los anteriores términos, dejo rendido la salvedad aquí manifestada, considerando que la Corte debió confirmar el amparo instado por ser improcedente, por configurarse el presupuesto general de la subsidiariedad. Además, el escenario propio debió ser el juicio casacional, dada la finalidad política y de coherencia doctrinaria que corresponde a ese recurso extraordinario, en su función nomofiláctica para fijar criterios y pautas en la solución de casos. No obstante, como el problema jurídico se planteó medularmente por vía de tutela, afectando derechos fundamentales, compelia entonces abordar el fondo de la cuestión».

## **ACLARACIÓN DE VOTO**

**DR AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO**

**PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL** - Vinculatoriedad: el grado de autoridad depende del acuerdo del precedente con el espíritu de los tiempos o el juicio de subsiguientes tribunales (doctrina)

### **Tesis:**

«Con el tributo de siempre por las decisiones adoptadas por la Sala y teniendo en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, como garante de los derechos fundamentales, así como por respeto a la institucionalidad en tratándose de precedentes, manifiesto que comparto el presente proveído porque guarda armonía con la providencia reciente que sobre la misma materia profirió tal Corporación (T-548/16); en la que revoca la sentencia STC1776 de 2016, dictada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Tal acogimiento va en concordancia con lo que ha venido señalando la doctrina especializada, según la cual "(u)na decisión de un tribunal o un juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en un caso, y necesaria para el establecimiento del mismo, es una autoridad, o precedente obligatorio, para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual (...) rango, en subsiguientes casos en que se plantee otra vez la misma cuestión; pero el grado de autoridad de dichos precedentes depende necesariamente de su acuerdo con el espíritu de los tiempos o el juicio de subsiguientes tribunales sobre su corrección como una proposición acerca del derecho existente o real".

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural: presunción de propiedad privada sobre los fundos poseídos por particulares en la forma prevista en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 : presunción que beneficia al particular quien explota el terreno del que se desconoce dueño y puede adquirir el dominio a través de la ocupación

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural - Conflicto interpretativo entre la presunción de bien privado consagrada en los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 y la presunción de bien baldío consagrada en el artículo 48 de la Ley 160 del 94: interpretación de ponderación de intereses efectuada por la Corte Constitucional, la cual crea una jerarquía axiológica no dada por el legislador

**DERECHO REAL DE DOMINIO** - Acceso a la propiedad rural - Presunción de bien baldío cuando no existe propietario conocido: recoge la postura sostenida en la sentencia STC1776 de 2016, en virtud del principio de igualdad y coherencia del sistema jurídico

**Tesis:**

«(...) en la sentencia citada la mencionada Colegiatura señala la forma en que debe interpretarse lo prescrito en los artículos 1º y 2º de la ley 200 de 1936, aquel modificado por el 2º de la ley 4 de 1973, y 48 de la ley 160 de 1994, que desarrollan la consagración de dos presunciones en lo que tiene que ver con los bienes baldíos desde la hermenéutica constitucional, indicando:

...el mismo sistema jurídico ha reconocido la existencia de dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que pareciesen generar un conflicto normativo. No obstante, cuando se analizan de forma sistemática permiten entrever la interpretación adecuada ante la cual debe ceder nuestro sistema jurídico.

En tal sentido, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 no entran en contradicción directa con las referidas normas del Código Civil, el Código

Fiscal, el Código General del Proceso, la Ley 160 de 1994 y la Constitución Nacional, ya que al leerse en conjunto se descubre que el conflicto entre estas es apenas aparente. Lo anterior, debido a que la presunción de bien privado se da ante la explotación económica que realiza un poseedor, y, como se observó, en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera ocupación.

Por lo anterior, no se puede concluir que una norma implique la derogatoria de la otra o su inaplicación, sino que se debe comprender que regulan situaciones jurídicas diferentes y que deben ser usadas por el operador jurídico según el caso. Es por ello que el legislador, de forma adecuada, previo 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 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 (CC T-548/16 y T-488/14).

4. Por ende, no es que exista una interpretación errada, lo que acontece en el caso en estudio es que la Corte Constitucional acudiendo a la hermenéutica del balance o ponderación frente a un conflicto interpretativo de estas dos presunciones (una que beneficia al particular que explota el terreno del que se desconoce dueño, que puede consolidar el dominio a través del modo de la ocupación, siempre y cuando cumpla los presupuestos de los artículos 1° y 2° de la ley 200 de 1936; la otra señalada en el canon 48 de la ley 160 de 1994, prevé ante la inexistencia de propietario conocido se presume que es un bien baldío) mediante una interpretación crea una jerarquía axiológica no dada por el legislador, derogando para el caso en particular la primera de aquellas presunciones y privilegiando la segunda.

5. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, a través de la sentencia revocada, llegó a una conclusión diferente, privilegió la presunción de la explotación económica a favor del particular; y sacrificó la que beneficia al Estado, partiendo de la base que el fin que se busca con

la ley 200 de 1936 es la explotación económica del predio y no su inactividad, que no genera ganancia alguna, ni para el propio Estado, y sí se le garantiza el derecho que tiene el campesino de acceder a la tierra.

6. Por lo tanto, se trata de dos interpretaciones diversas ante un conflicto - no de yerro alguno - ante lo cual la guardiana de la Constitución adoptó una decisión aplicando la interpretación de ponderación de intereses, sobre la cual la doctrina ha dilucidado.

7. En consecuencia, siguiendo los postulados de la última providencia expedida, recojo la interpretación que prohiere en la STC1776 de 2016, entre otras, en relación con los artículos 1º y 2º de la ley 200 de 1936, modificado aquel por el 2º de la ley 4 de 1973, y 48 de la ley 160 de 1994, en acatamiento de los nuevos precedentes judiciales aplicables al asunto, que deben observarse en virtud del principio de igualdad y la coherencia del sistema jurídico».

## PRUEBAS

Adjunto proceso especial de saneamiento de titulación de inmueble, RADICACIÓN 2018-00004-00 proveniente del JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE NUQUI-CHOCO (149 folios) y poder para actuar.

Dirección para correspondencia y notificaciones: calle 39 # 34-58 barrio Villa Carmenza, Teléfonos: 8885563, Celular: 3167877704, Correo electrónico: pedrocvalencia@hotmail.com, Manizales Caldas

Corolario con lo anterior solicito a ustedes Honorables Magistrados de la Sala Civil Familia del Honorable tribunal del distrito judicial de Quibdó Chocó, las siguientes pretensiones:

1)-Que se reconozca por parte de ustedes Honorables Magistrados como jueces constitucionales; se declare que ante todo el Juzgado Primero Civil del Circuito de Quibdó Chocó, al ratificar el fallo de rechazo de la demanda con Radicado 2018-00004 quien es demandante el señor Armando Chaparro Soler se le vulneró con esta decisión los siguientes derechos constitucionales fundamentales, a) Derecho al Debido Proceso consagrado en el artículo 29 de nuestra Carta Política, b) Derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la constitución Política de Colombia.

2)-Que corolario con el numeral 1° se ordene al Juez primero Civil del Circuito revocar la decisión de ratificar de plano el rechazo de la demanda, y por el contrario ordene a la Juez promiscuo municipal de Nuquí Chocó la admisión de la demanda con Radicado No 2018-0004 impetrada por el señor Armando Chaparro Soler con la cual pretende el saneamiento de títulos de sus inmuebles rurales con falsa tradición de acuerdo a lo establecido en la Ley 1561 de 2012.

3)-Que una vez admitida la demanda por la Juez Promiscua Municipal de Chocó se le aplique a este proceso los principios de impulso procesal y celeridad procesal para una pronta y cumplida justicia.

4)-De ustedes Honorables Magistrados, teniendo en cuenta su experiencia inteligencia y sabiduría consideran que esta demanda en comento, es decir, con Radicado 2018-0004, el camino para obtener su pleno dominio no es a través de la vía judicial ordinaria, entonces, se nos diga de una vez por todas ¿Quién es la entidad competente para que el señor Armando Chaparro Soler logré la obtención definitiva del pleno dominio de sus inmuebles inscritos con falsa tradición?

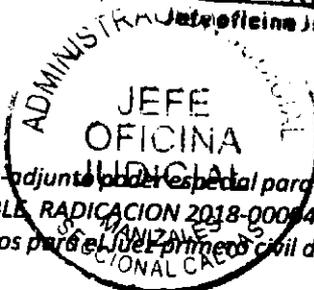
JURAMENTO: manifiesto bajo la gravedad de juramento que no he presentado acción de tutela alguna con respecto a lo decidido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Quibdó Chocó

Respetuosamente



PEDRO CLAVER VALENCIA VALENCIA  
C.C 4.475.247 de Pácora Caldas  
T.P 45.044 del C.S.J  
Apoderado judicial y/o mandatario

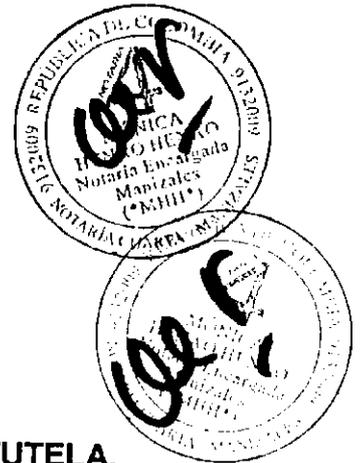
Administración Judicial Seccional Caldas  
Oficina Judicial Manizales  
Manizales, de 15 NOV 2018  
presentado personalmente para autenticación  
por Pedro Claver Valencia Valencia  
con C.C. No. 4.475.247  
T.P. 45.044  
Jefe Oficina Judicial



El presente escrito de tutela consta de 52 folios-adjunto poder especial para actuar 1 folios-PROCESO ESPECIAL DE SANEAMIENTO DE TITULACION DE INMUEBLE, RADICACION 2018-00004-00 consta de 149 folios. Total 202 folios. Traslado del escrito de tutela y sus anexos para el Juez Primero Civil del circuito de Quibdó Chocó con su respectivo CD

Manizales, octubre de 2018.

Señores  
Honorables Magistrados  
Tribunal Superior del Distrito judicial de Quibdó  
Sala única  
DESPACHO DEL MAGISTRADO



**ASUNTO: PODER ESPECIAL PARA INTERPONER ACCIÓN DE TUTELA.**

Yo, ARMANDO CHAPARRO SOLER, identificado con cédula de ciudadanía N° 3.795.249 de Cartagena Bolívar, persona mayor de edad, vecino y domiciliado en Barichara Santander, manifiesto a ustedes Honorables Magistrados por medio del presente escrito que le otorgo PODER ESPECIAL, AMPLIO Y SUFICIENTE, al Doctor PEDRO CLAVER VALENCIA VALENCIA, mayor de edad, vecino de Manizales, identificado con la cédula de ciudadanía N° 4.475.247 de Pácora Caldas, abogado titulado y en ejercicio, con tarjeta profesional N° 45.044 del Consejo Superior de la Judicatura para que interponga ACCIÓN DE TUTELA contra el Juez Primero Civil del circuito de Quibdó Chocó, ya que considero que con la decisión de fondo en sentencia de segunda instancia al haber ratificado el rechazo de plano de la demanda de **SANEAMIENTO DE TÍTULOS CON FALSA TRADICIÓN EN EL PROCESO CON RADICADO 2018-00004.**, del Juzgado Promiscuo Municipal de Nuquí Chocó, se me vulneraron Derechos Fundamentales Constitucionales, entre éstos el Art.29 de la Constitución Política de Colombia "DEBIDO PROCESO-DERECHO DE DEFENSA"; Art 58 de la Constitución Política de Colombia "SE GARANTIZA LA PROPIEDAD PRIVADA".

En virtud de lo anterior mi Apoderado Judicial queda revestido con todas las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso, además las de Recibir, transigir, comprometer, conciliar, sustituir, reasumir, nombrar abogado suplente, tachar documentos por falsedad y renunciar al poder en los términos conferidos en la ley.

Ruego a ustedes Honorables Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó se sirvan reconocerla Personería Jurídica a mi apoderado judicial para poder actuar.

Respetuosamente,

ARMANDO CHAPARRO SOLER  
C.C N° 3.795.249 de Cartagena Bolívar  
PODERDANTE

Acepto,

PEDRO CLAVER VALENCIA VALENCIA  
C.C N° 4.475.247 de Pácora Caldas  
T.P N° 45.044 del C.S.J

<b>RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO FIRMA Y HUELLA</b>	
Ante mi Sonia Esmeralda Ariza Guerrero Notaria Unica de este circuito se presento:	
<u>ARMANDO CHAPARRO SOLER</u>	
Con cédula No. <u>3795249</u>	Expedida en <u>CARTAGENA</u>
Y dijo que el anterior documento es cierto y verdadero y que la firma y huella son las mismas que usa en todos los actos públicos y privados. En constancia se firma.	
EL COMPARECIENTE:	<u>Armando Chaparro Soler</u>
BARICHARA	07 NOV 2018
Sonia Esmeralda Ariza Guerrero NOTARIA	
	HUELLA COMPARECIENTE

ESTA DILIGENCIA SE REALIZA CON EL SISTEMA TRADICIONAL O MANUAL POR: IMPOSIBILIDAD TOMA DE HUELLA PARA UTILIZAR SISTEMA BIOMÉTRICO

