

Honorable
Magistrado Alberto Romero Romero
Tribunal Superior Distrito Judicial de Villavicencio - Meta
E.S.D.

Proceso de revisión avalúo de perjuicios por servidumbres petroleras

DEMANDANTE: ECOPETROL

DEMANDAD : SERGIO CRUZ ZAPATA PARALES

PREDIO : "RUBIALES"

EXP : 2014 - 00066

JUAN MANUEL BARRERO SANCHEZ, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, en calidad de apoderado judicial de Ecopetrol S.A., por medio del presente escrito me dirijo a su despacho con el fin de **sustentar el recurso de apelación** interpuesto en audiencia el día 7 de junio del 2018 con los siguientes argumentos jurídicos y probatorios:

Las inconformidades contra la sentencia emitida el 7 de junio del 2018 proferida por el Juzgado 1 Promiscuo del Circuito de Puerto López (Meta) radica en tres puntos transversales que me permitiré sustentar en los siguientes términos.

1. Los demandados son ocupantes de un predio baldío perteneciente a la nación.

El predio Rubiales el cual es objeto de esta acción judicial es un predio que carece de resolución de adjudicación y por ende es un bien baldío, cuya propiedad es de la Nación.

en este sentido, traeré a colación la línea jurisprudencial relacionada en materia de bienes baldíos, teniendo en cuenta los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, mediante las Sentencias; C 595 de 1995, T 488 de 2014, T 1776 de 2016, T 548 de 2016, T 549 de 2016 y T 461 de 2016 donde se expresa la naturaleza y características de este tipo de bienes como a continuación citaré;

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías. En efecto, el artículo 102 superior dispuso que: "*El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*".¹

Prima facie, cito a continuación, lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional, en ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz, mediante Sentencia C 595 de 1995;

¹ Constitución Política de Colombia, art. 102

*“(...) Los baldíos 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.***

*Bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo. Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, **la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil.***

*Corresponde al legislador regular lo relativo a la adjudicación de tierras baldías y, en consecuencia, bien podía consagrar la ocupación previa como requisito indispensable para obtenerla, sin violar precepto constitucional alguno. Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada **se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación**, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles. (...)”*

Es así como respecto de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, mediante la citada providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882, Ley 110 de 1912 y Ley 160 de 1994) que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no incluyó en su artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.²

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

Ahora bien, la problemática institucional y social en torno a las tierras baldías, deviene de la falta de información y concentración de la propiedad, si bien con la Ley 160 de 1994 el Estado colombiano se propuso un ambicioso programa de desarrollo rural y acceso a la propiedad por parte de la población campesina, el cual habría de culminar en un período no mayor de 16 años, dos décadas después los resultados son precarios. Las dinámicas alrededor de la tierra son múltiples y complejas, y superan

² Sentencia T-488 de 2014, Acción de tutela interpuesta por Gerardo Escobar Niño contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare) y otros.

ampliamente el campo jurídico; más aún, en un país como el nuestro dónde se entrecruzan constantemente las fuerzas del conflicto armado con la vida en el campo.

Particularmente, existen dos problemas en torno a la administración de los terrenos de baldíos que denotan especial relevancia para la resolución del presente asunto: (i) la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos y (ii) la excesiva concentración de las tierras.

Continuando con el análisis de la línea jurisprudencial referida al régimen de baldíos, la Honorable Corte Constitucional en ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, se ha pronunciado en lo que a mi parecer, se convierte en el precedente judicial de mayor relevancia en cuanto a la materia se refiere, donde por un lado se reafirma la naturaleza de los bienes baldíos de la nación y por el otro se la da especial relevancia, a la protección que a través de las diferentes instituciones estatales que salvaguardan dichos bienes le deben dar a estos bien en cumplimiento del estado social de derecho.

- Así las cosas, traeremos a colación, algunos apartes del pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional mediante sentencia **T 488 de 2014**.

“Los baldíos 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.

Bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo. Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil.

Corresponde al legislador regular lo relativo a la adjudicación de tierras baldías y, en consecuencia, bien podía consagrar la ocupación previa como requisito indispensable para obtenerla, sin violar precepto constitucional alguno. Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles.”³

La Corte Constitucional ordenó al Incoder la adopción de un plan para la clarificación de los bienes baldíos de la nación con el objeto de evitar que se continúe con la apropiación ilegal de tierras y así mismo implementar los procedimientos tendientes a recuperar los terrenos baldíos adjudicados irregularmente.

³ Sentencia C 595 de 1995, 7 de diciembre de 1995, Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz

Esta sentencia de la Corte Constitucional fue proferida una vez se revocó el fallo en el que se ordenaba a un registrador la inscripción de una sentencia de pertenencia rural mediante la cual se adjudicó la propiedad de un predio baldío, bajo el equivocado supuesto de catalogar que se venía ejerciendo posesión.

Es necesario precisar que la sentencia señala expresamente que la **propiedad de los terrenos baldíos solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Incoder y no por las decisiones judiciales que afectan el patrimonio público.**

Adicionalmente, la sentencia de la Corte resalta la función que deben tener entidades como la Procuraduría, la Contraloría, Fiscalía y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras, para evitar adjudicación de baldíos sin el lleno de los requisitos legales, o por un errado reconocimiento judicial y que por órdenes de jueces están saliendo ilegítimamente del dominio de la Nación.

En este orden de ideas y por la relevancia que este tema presenta en el proceso de la referencia y que nos ocupa, es válido resaltar la respuesta del Incoder ante su vinculación por parte de la Corte Constitucional a la mencionada acción y puntos adicionales de especial relevancia:

1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)

*En respuesta al auto de pruebas, el Incoder solicitó decretar la nulidad de todo lo actuado, incluido el proceso de declaración de pertenencia, **en tanto no fue vinculado debidamente.***

Explicó que el artículo 10 del Decreto 3759 de 2009 radicó exclusivamente en la Oficina Asesora Jurídica la función de coordinar la atención de todos los procesos judiciales y extrajudiciales en los que fuese parte la entidad, así como la atención de acciones constitucionales. Así las cosas, “la única notificación válida y que surte efectos respecto de los trámites que implican representación judicial, es la que se realiza mediante la radicación del documento pertinente en la Av. El Dorado CAN, Calle 43 No. 57-41 en la ciudad de Bogotá D.C., o las que se remiten al correo electrónico juridica@incoder.gov.co publicado en la página web del Instituto y de administración exclusiva de la Oficina Asesora Jurídica”⁴.

En relación con la procedibilidad de la acción de amparo en este caso concreto, señaló que el a quo no tuvo en cuenta que la Nota Devolutiva de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituye un acto administrativo y por tanto, puede ser objeto de debate en la vía gubernativa y en sede jurisdiccional, mediante la interposición de la demanda correspondiente (nulidad y restablecimiento del derecho).

Al abordar el fondo del problema jurídico sostuvo, con base en el Código de Procedimiento Civil y las definiciones contenidas en el Código Fiscal (Ley 110 de 1992), en especial sus artículos 44 y 61, que:

*“El proceso de declaración de pertenencia **no tiene el alcance de cambiar la naturaleza jurídica de un bien baldío, convirtiéndole de imprescriptible a prescriptible,** con el solo fundamento del numeral 5 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, tan solo abre la posibilidad de presentar demanda de pertenencia contra indeterminados sobre la base de la certificación del Registrador de Instrumentos Públicos en la que manifieste*

⁴ Cuaderno de revisión, folio 33.

no conocer al propietario del predio sobre el cual versa la usucapión, pero sin que esto signifique que tales certificación y sentencia judicial tengan la virtualidad de privar al Estado de un Derecho que la Ley le reconoce⁵.

Se resalta de la competencia de la Superintendencia De Notariado Y Registro:

“Argumenta que aunque exista una presunción según la cual no son baldíos los terrenos explotados económicamente⁶, “es menester dentro del proceso que el juez como garante del patrimonio público, acopie las pruebas necesarias para establecer que no se trata de un terreno baldío de la Nación”⁷. El juez ordinario debe desplegar, en virtud de sus poderes oficiosos, un escrutinio probatorio suficiente que le permita auscultar la naturaleza jurídica de un terreno; más aún, cuando haya indicios de ser un bien baldío por no existir, por ejemplo, un propietario inscrito ni cadenas traslaticias del derecho de dominio que den fe del dominio privado.

Aterrizando al caso concreto, reprocha que en la sentencia de pertenencia el juez tuvo en cuenta pruebas que no son “idóneas para probar la naturaleza privada de los inmuebles, dado que la ley 160 de 1994 en su artículo 48 **establece claramente que la propiedad privada se prueba con cadenas traslaticias del derecho de dominio con títulos debidamente inscritos o con títulos originarios otorgados por el Estado**⁸. Además, ni siquiera se corrió traslado al Procurador Agrario, lo cual resultaba forzoso como se evidencia de lectura de las copias de los oficios PAA-0266, 0269 de marzo de 2014 y 0287, 0288 de abril de 2014, dirigidos por la Procuradora 23 Judicial II a los jueces de la región.

En otros apartes encontramos:

“El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), por su parte, desempeña una tarea primordial en el proceso de reforma agraria. De conformidad con la Ley 160 de 1994, **al Instituto le corresponde administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, así como llevar a cabo las acciones que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías**⁹. La entidad es entonces responsable de ejecutar actuaciones determinantes de **clarificación de la propiedad, adjudicación, delimitación o deslinde, extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos indebidamente ocupados**^{10, 11}.

⁵ Cuaderno de revisión, folio 44.

⁶ Ley 200 de 1936. Artículo 1º Modificado, Artículo 2, L. 4 de 1973. “Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo”.

⁷ Cuaderno de revisión, folio 71.

⁸ Cuaderno de revisión, folio 78.

⁹ Ley 160 de 1994, art. 12.

¹⁰ Ver Decreto 1465 de 2013.

¹¹ PAGINA 31.

En este punto, la rama judicial del poder estatal adquiere especial trascendencia ante el inevitable surgimiento de conflictos, producto del choque de intereses, el ejercicio de las entidades reguladoras o la simple aplicación del derecho a un caso concreto. La administración de justicia es una función pública cuyo ejercicio está guiado por el imperio de la ley y por los principios de libre acceso, publicidad, permanencia, autonomía y primacía del derecho sustancial (artículos 228-230 de la Constitución Política), con la finalidad última de la consecución y el mantenimiento de una sociedad pacífica¹².

El aparato de justicia implica entonces toda una estructura instituida para el reconocimiento y satisfacción de un derecho, para la solución de conflictos en torno a estos y finalmente para el mantenimiento de la armonía de una sociedad¹³. En el caso concreto del juez de tutela, esta Corporación destacó desde su inicio, el compromiso férreo con la realización del Estado Social de Derecho y la obtención de la justicia material¹⁴. De esta manera, el juez constitucional es un auténtico promotor de decisiones justas acorde con los mandatos constitucionales y legales, sustanciales y procesales previamente definidos -no un simple espectador-, revestido con los poderes suficientes para consultar la realidad de los hechos y supervisar las órdenes que considere necesarias.

Solo de esta manera se estaría cumpliendo el mandato constitucional de la garantía de los derechos fundamentales y asimismo se estaría administrando justicia legítima, particularmente respecto a sujetos marginados o especialmente vulnerables en la sociedad^{15, 16}.

*Si bien la sentencia de pertenencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué no fue objeto directo de la acción de tutela, se estima indispensable juzgar su contenido, en tanto el referido fallo es el que, en últimas, origina la presente controversia. Adicionalmente, como se explicó anteriormente, **la defensa del patrimonio público es uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho**, por lo cual el juez de tutela al asumir conocimiento de un expediente particular puede ejercer oficiosamente su protección. Incluso, de manera ulterior, cuando en el momento oportuno los órganos de control y además autoridades¹⁷ fallaron u omitieron sus deberes.¹⁸*

¹² Ver sentencias C-548 de 1997, C-790 de 2006 y T-600 de 2009.

¹³ Ibíd.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992: "Estos cambios han producido en el derecho no sólo una transformación cuantitativa debida al aumento de la creación jurídica, sino también un cambio cualitativo, debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: **pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos**. Estas características adquieren una relevancia especial en el campo del derecho constitucional, debido a la generalidad de sus textos y a la consagración que allí se hace de los principios básicos de la organización política. De aquí la enorme importancia que adquiere el juez constitucional en el Estado social de derecho". Ver también T-683 de 1999 y T-923 de 2009.

¹⁵ Corte Constitucional, T-600 de 2009. Reiterada en T-923 de 2009.

¹⁶ PAGINAS 32 Y 33.

¹⁷ En este caso, por ejemplo, el Incoder ni siquiera fue vinculado al proceso de pertenencia, por lo cual no se puede calificar ni reprochar su nivel de diligencia en dicha actuación.

¹⁸ PAGINA 33.

Así planteadas las cosas, careciendo de dueño reconocido el inmueble¹⁹ y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción. En este sentido, el concepto rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro correctamente explicó que ante tales elementos fácticos, lo procedente es correr traslado al Incoder para que se clarifique la naturaleza del inmueble:

“Con lo anterior, se constata que la exigencia de la ley, va encaminada a constatar dentro del proceso que en efecto se están prescribiendo predios privados, y a descartar que se trata de bienes de uso público, como los terrenos baldíos. Es decir, en caso de no existir un propietario inscrito, ni cadenas traslativas del derecho de dominio que den fe de dominio privado (en desmedro de la presunción de propiedad privada), y que la sentencia se dirija además contra personas indeterminadas, es prueba sumaria que puede indicar la existencia de un baldío, y es deber del Juez, por medio de sus poderes y facultades procesales decretar las pruebas necesarias para constatar que no se trata de bienes imprescriptibles”²⁰.

El Juzgado Promiscuo de Orocué no solo valoró las pruebas sobre la situación jurídica del predio “El Lindanal” con desconocimiento de las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes oficiosos para la práctica de las pruebas conducentes que determinarían si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción. En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de tres vecinos y las observaciones de una inspección judicial²¹, para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión²². Tales elementos probatorios, aunque reveladores sobre el ejercicio posesorio, ciertamente no son pertinentes ni conducentes para determinar la naturaleza jurídica del predio a usucapir. **El juez omitió entonces una prueba fundamental: solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio “El Lindanal”, supuesto sine qua non para dar inicio al proceso de pertenencia.**²³

En el caso concreto del señor Escobar Niño, la negativa de inscripción emanada del Registrador Público de Paz de Ariporo se encuentra ajustada al marco constitucional y legal vigente que consagra la imprescriptibilidad de los bienes baldíos. En esta medida, se revocará el fallo de tutela proferido en única instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, el 19 de noviembre de 2013. En su lugar, se negará el amparo al

¹⁹ El artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos y es así como prescribe: "Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño."

²⁰ Cuaderno de Revisión, folio 74.

²¹ La cual brilla por su vaguedad: "a través de la inspección judicial practicada por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Luis de Palenque, mediante despacho comisorio, se demuestra en forma contundente que los actos posesorios propios de la prescripción adquisitiva de dominios ejercidos por el señor Gerardo Escobar Niño, se corroboraron, no solo con los testimonios ya estudiados, sino en la manera de atender la diligencia ocular realizada por tal despacho judicial, como quiera que la misma se realizó a la luz pública, demostrando que dicha posesión se ha venido ejecutando por el actor sin clandestinidad alguna y además que dentro de la misma no se observó oposición de parte de ninguna persona que pudiese alegar mejor derecho". Cuaderno de revisión, folio 16.

²² "El primero, el corpus, comprobado a través de las distintas declaraciones vistas anteriormente cuando los deponentes informan de manera unánime que la posesión ejercida por el demandante sobre el predio objeto de la Litis, se ha prolongado por más de diez años, aprehendiendo de manera pública, quieta y pacífica el predio "El Lindanal" y así mismo sin hesitación alguna respecto del animus como quiera que dentro del inmueble se han realizado obras de carácter civil, como es una casa de habitación y demás concernientes al objeto económico de la propiedad, como son los pozos, los cultivos, el cercado y el mantenimiento del pasto para el ganado" Cuaderno de Revisión, folio 16.

²³ PAGINA 36.

señor Gerardo Escobar Niño y se ordenará al registrador seccional que retire la inscripción realizada en cumplimiento del fallo de tutela del a-quo.

Asimismo, se dejará sin efecto todas las providencias proferidas desde el auto admisorio dentro del proceso agrario de pertenencia, con radicación número 852302044001-2011-0031, iniciado por el señor Gerardo Escobar Niño contra personas indeterminados, incluyendo la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué el 20 noviembre de 2012, mediante la cual se declaró el dominio del actor sobre el predio "El Lindanal". **En caso que el accionante pretenda reiniciar el proceso de prescripción, el juez deberá vincular oficiosamente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para que se pronuncie sobre los hechos de la demanda y ejerza las actuaciones que considere necesarias.**

Dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, el Incoder adelantará –en el marco de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013- el proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión²⁴, para establecer si ha salido o no del dominio del Estado. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Gerardo Escobar Niño, al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo. En todo caso, el instituto acompañará al accionante y lo incluirá como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.

Por último, se compulsarán copias del expediente de tutela al Consejo Superior de la Judicatura, para que en el ámbito de su competencia, investigue disciplinariamente la actuación del Juez Promiscuo del Circuito de Orocué quien dio curso a un proceso de pertenencia sobre un presunto bien baldío, en oposición a las pruebas allegadas y a las disposiciones legales y jurisprudenciales sobre el asunto.

De la verificación del cumplimiento de este primer grupo de órdenes se encargará el juez de tutela de instancia, según prescribe la regla general contenida en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Ordenes estructurales.

"Se advierte que la problemática jurídica y social trasciende la situación concreta del señor Gerardo Escobar Niño, quien motivó la presente acción de tutela.

En efecto, la falta de información fidedigna y actualizada de los bienes de la nación es una falencia reconocida por el Incoder quien nuevamente sostuvo ante esta Corporación que "no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación"²⁵, pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994. Esta

²⁴ Predio rural denominado "El Lindanal", ubicado en la vereda "Jagüeyes" del Municipio de San Luis de Palenque, Departamento de Casanare, con un área de trece hectáreas más seis mil seiscientos dieciocho punto cuarenta metros cuadrados (13 Hctas + 6618,40 m2). Con cédula catastral No. 000000030064000. Alinderado por el norte con carretera vía al Jagüey, Oriente con Julio Monroy, Sur con Julio Monroy, Occidente con Liborio Cachay.

²⁵ Cuaderno de Revisión, folio 46. En la sentencia T-689 de 2013, el Incoder evidenció el mismo problema: "El 28 de septiembre de 2012, la Directora Técnica de Baldíos, frente a los planteamientos formulados por el magistrado sustanciador mediante auto adiado el 19 de septiembre de 2012, manifestó: En primer lugar, informó que el Instituto no tiene una base de datos en donde se identifiquen cuáles son los terrenos baldíos potencialmente adjudicables, esto es, actualmente no

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

Según denuncias recientes al respecto, esta problemática amenaza con extenderse rápidamente por varios departamentos del país y afectar a cientos de miles de hectáreas de la nación, que por órdenes de jueces de la República están saliendo ilegítimamente del dominio público:

“En los últimos meses, y sin que nadie lo notara, decenas de propiedades, cuya extensión equivale a tres veces el municipio de Medellín, pasaron a manos de particulares por cuenta de varios fallos de jueces promiscuos de Casanare y Meta.

(...)

EL TIEMPO encontró 51 procesos idénticos al de Monterrey en San Luis, Pore, Hato Corozal y Orocué (Casanare) en donde, a punta de fallos judiciales, 76.697 hectáreas les fueron entregadas –a través de procesos de pertenencia–, a igual número de personas y agropecuarias, que han recibido en promedio, cada una, 4.500 hectáreas. En Puerto López (Meta), 10.000 hectáreas han sido entregadas con el mismo mecanismo. Y en Paz de Ariporo (Casanare), reporteros de este diario encontraron seis demandas próximas a fallar en las que particulares reclaman como suyas cerca de 3.500 hectáreas adicionales”²⁶.

Para precaver que este tipo de actuaciones continúen ocurriendo en un futuro, así como para remediar las posibles defraudaciones al patrimonio público que hayan tenido lugar, se estima necesario proferir el conjunto de órdenes estructurales que se explican a continuación. De la verificación del cumplimiento de este segundo grupo de órdenes también se encargará el juez de tutela de instancia, según prescribe la regla general contenida en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, aunque con la colaboración, vigilancia y valoración que efectúen la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, dentro de sus competencias constitucionales y legales. Lo anterior, atendiendo a que la problemática evidenciada con respecto a la clarificación y adquisición de los bienes baldíos reviste notoria importancia nacional.

i- Clarificación e identificación de los bienes baldíos del Estado:

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), como entidad encargada de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación²⁷ y de clarificar su situación desde el punto de vista de la propiedad, con

cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración.”

²⁶ El Tiempo, “Hay jueces que están feriendo baldíos que son de la Nación”. Noticia del 31 de mayo de 2014, consultada el 23 de junio de 2014 en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/hay-jueces-que-estan-feriendo-baldios-que-son-de-la-nacion/14060924> En el mismo sentido, ver El Espectador, “Jueces de tres departamentos estarían adjudicando ilegalmente terrenos de la nación”. Noticia del 1º de junio de 2014, consultada el 23 de junio de 2014 en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/jueces-de-tres-departamentos-estarian-adjudicando-ilega-articulo-495966>.

²⁷ Ley 160 de 1994, artículo 12.

el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado²⁸, adoptará en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto²⁹, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Lo anterior, con el objetivo de brindar certeza jurídica y publicidad sobre la naturaleza de las tierras en el país de una forma eficiente, sin tener que acudir en cada caso a un proceso individual de clarificación, el cual, como se observó en este expediente, no siempre resultar ser un mecanismo idóneo.

Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control.

Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.

Falencia que fue reconocida por el propio Incoder en su escrito de contestación ante esta Corporación, dando alcance a lo ya citado en sentencia T488 de 2014 en el que admite que la entidad todavía “no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”.

Continuando con el análisis de la línea jurisprudencial objeto de estudio, encontramos un “choque de trenes”, entre la posición de la Honorable Corte Constitucional mediante la referida sentencia T488 y lo esbozado por la Honorable Corte Suprema de Justicia en materia de bienes baldíos, situación ésta, reflejada en sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. **T-1776 de 2016**, cuyo magistrado ponente fue el Dr. Luis Armando Tolosa Villanoba, la cual traigo a colación;³⁰

Por medio de la sentencia referida decidió la Corte Suprema de Justicia en su sala de Casación Civil, la impugnación contra la sentencia de Tutela proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja en acción promovida por el INCODER contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de esa misma ciudad y otros, dictada dentro de proceso de declaración de pertenencia promovido por la señora RLIC contra personas indeterminadas, en el cual el *a quo*, decretó la prescripción adquisitiva de dominio en favor de la demandante, pese a que el predio carecía de antecedentes registrales y en cuyo trámite omitió vincular a la entidad accionante, a pesar de la presunción del carácter de baldío que tenía el predio en virtud de la ausencia de los señalados antecedentes y de conformidad con lo ordenado por la Ley 160 de 1994, en virtud de la cual dicha entidad debía comparecer para clarificar la situación del fundo desde el punto de vista de la propiedad.

²⁸ Ley 160 de 1994, artículo 48. Decreto 1465 de 2013, artículo 49 y siguientes.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-143 de 2010.

³⁰ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia T-1176 de 2016, Radicación n.º 15001-22-13-000-2015-00413-01, Magistrado Ponente LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

La Corte en su análisis parte de establecer que pese a la extensa línea jurisprudencial en la materia y al precedente establecido por la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, lo que se ha protegido en la mayoría de las sentencias es la intervención procesal del INCODER, pero que no se ha abordado de manera directa la definición de la naturaleza jurídica de los predios por lo que desde un comienzo cuestiona la condición de baldío del mismo.

Entrando en materia, parte la Corte de afirmar que el INCODER se equivoca al presumir la condición del baldío del predio sólo por la falta de antecedente registral ni titular de derecho real, al punto que dice que esta afirmación no es realmente una presunción, sino apenas una conjetura, por demás carente de respaldo legal, pues contrariamente, de acuerdo con los arts. 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 (...)”, y que por el contrario si lo son aquellos que no son explotados de esa forma, norma que en el sentir de la Corte, modificó la presunción vigente hasta entonces, consagrada en el art. 675 del Código Civil, según la cual “(...) Son bienes de la Unión las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (...)”.

Afirma claramente la CSJ que se aparta del precedente formulado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-488 de 2014, no sólo con fundamento en jurisprudencia anterior de ambas Cortes, sino porque en su sentir, las sentencias referidas se han encaminado es a definir la obligatoriedad de la comparecencia del INCODER en los procesos de pertenencia, a partir de la falsa premisa de que los predios son baldíos por el hecho de carecer de antecedente registral en los términos del art. 48 de la Ley 160 de 1994.

En el sentir de la Corte, de la explotación hecha por el particular deviene el carácter privado del predio y es el Estado quien tiene que demostrar la condición de baldío, es decir, quien tiene que demostrar que el predio no viene siendo explotado para así desvirtuar su condición de privado, teoría que ya había sostenido el mismo Alto Tribunal en Sentencia del 31 de octubre de 1994, exp. 4306.

Sostiene incluso que la exigencia del Certificado expedido por el Registrador tiene como propósito identificar a los posibles contradictores en los juicios de pertenencia, esto es, las personas contra quien deba dirigirse esa acción, pero en manera alguna, su propósito es el de determinar a partir del mismo, la naturaleza jurídica del bien, es decir, privada o baldío de la Nación. Refiere incluso la Corte que la misma Corte Constitucional que el mismo asunto en sentencia c-275 de 05 de abril de 2006 afirmó que “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” precedente a partir del cual advierte la Corte la contradicción en la que incurrió el alto Tribunal Constitucional en la sentencia T-488 de 2014.

Además, advierte que lo pretendido por el INCODER revierte la carga de la prueba en contra de los particulares, situación más reprochable cuando con ella se socaba los derechos de campesinos minifundistas, agravada por el hecho de que el proceso de registro de instrumentos públicos como tal comenzó a partir de 1997.

Para reforzar su teoría señala además que un predio realmente baldío, no tiene el cargo de impuesto predial y por su condición inculta no se califican catastralmente sus construcciones pues estos son aspectos propios de los predios que ostentan la condición de bienes privados, por todo lo anterior considera la Corte Suprema de Justicia que la Corte Constitucional se equivocó en la Sentencia T-488 de 2014 al desconocer la presunción de propiedad privada en la Ley 200 de 1936 fijada en sus artículos 1, 2 y 3, en virtud de lo cual se aparta de hecho precedente judicial.

➤ **ANÁLISIS CRÍTICO COMPARADO /SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL 488 de 2014 Vs. 1776 de 2016 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Desde nuestro punto de vista, emergen de este análisis comparativo varias dificultades de no poca monta.

1. Ambas sentencias constituyen precedente judicial, ambas tienen un sentido y carácter opuesto a la otra y emiten órdenes contrarias, por lo que se presenta para todos los operadores judiciales una enorme dificultad a la hora de establecer cuál es la jurisprudencia aplicable a un caso concreto, agravado por el hecho de que ambas son sentencias de Tutela cuyos efectos son en principio de carácter particular pero que por la temática que abordan y que constituye el eje de los pronunciamientos, esto es, no la procedencia de la Acción de Tutela en ambos casos, sino la naturaleza jurídica de los predios involucrados en cada caso.
2. Como ha quedado expuesto, el fondo de las sentencias analizadas lo constituye la determinación de cuál es la legislación aplicable para definir la naturaleza jurídica de los inmuebles, pues de una parte la Corte Constitucional afirma que para el efecto se debe dar aplicación a la disposición contenida en el inciso 2, numeral 1 del art. 48 de la Ley 160 de 1994, en virtud de la cual sólo tienen el carácter de bienes privados aquellos inmuebles que cuenten con antecedentes registrales que den cuenta de un título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal o cadenas traslaticias de dominio superiores a 20 años para el momento de expedición de la ley (agosto de 1994); en tanto que para la Corte Suprema de Justicia, el carácter privado de los fundos rurales se deriva de la explotación que al mismo se dé, acogiendo la presunción legal establecida en el art. 1° de la Ley 200 de 1936, que reza *“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. (...)”*.

En primer lugar, para delimitar el problema jurídico es necesario resaltar el fin primordial de los bienes baldíos que, si bien dentro de la sentencia se realiza el análisis del mismo al catalogarlos como bienes públicos en cabeza del Estado por virtud del art. 675 del Código Civil, se confirió al legislador la potestad para regular el derecho de propiedad con respecto a éstos y la forma como el Estado podía disponer de los mismos.

Como consecuencia de lo anterior el legislador facultó al INCORA (luego INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras), autoridad de orden administrativo para llevar a cabo el análisis de la procedencia o no de la adjudicación de bienes baldíos.

En ninguna forma puede llegar a concebirse que a pesar de tratarse de bienes inmuebles el modo para adquirir su titularidad va a ser de igual forma al modo de adquirir la propiedad en este caso para los bienes públicos, puesto que su naturaleza jurídica es disímil al régimen de los inmuebles de cabeza de privados.

Confirma esta afirmación el hecho de que el legislador consagró un procedimiento diferente para la adquisición de los mismos, a partir de la manifestación expresa del Estado de querer transferirlos a particulares mediante procesos administrativos de adjudicación, de lo cual se tiene que son imprescriptibles, contrario a los bienes privados, adquiribles por usucapión, ahí sí, declarada en sentencia judicial por el Juez competente.

En este sentido, justamente por la especial naturaleza de estos bienes, la función social de la propiedad incorporada en la Carta desde 1936 y los deberes propios del Estado Social de Derecho, fue que se estableció un procedimiento especial para llevar a cabo la **adjudicación** de los bienes baldíos a las personas que manifiesten previo a los requisitos legales establecidos por el legislador, el deseo de adquirir este tipo de bienes para su explotación económica, así las cosas, veremos cómo después de la equivocada interpretación realizada por la Honorable Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional realizó pronunciamientos reiterando la posición esbozada mediante sentencia T 488 de 2014.

➤ **Sentencia Corte Constitucional T 461 del 29 de agosto de 2016, Magistrado Ponente JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.**

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, hoy Agencia Nacional de Tierras, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela, el 25 de enero de 2016, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales “de legalidad, debido proceso, la verdad del proceso, seguridad jurídica en las actuaciones jurisdiccionales, garantía constitucional de que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material, representada en la vigencia de los derechos inalienables, en conexidad con el acceso a la administración de justicia, patrimonio público y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”. Con este fin, solicita que se declare la nulidad de lo actuado en el proceso agrario de pertenencia, adelantado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal y, en consecuencia, se revoque o deje sin efecto el fallo proferido el 27 de septiembre de 2013 por el citado despacho. Para fundamentar la demanda relató los siguientes

3.2.2. *Expuso que frente a este asunto se han planteado dos vertientes bien definidas: (i) la primera de ellas, tendiente a definir que basta con que se pruebe la existencia de la explotación de los bienes rurales para que se entienda, conforme a las normas que imperan sobre la materia y a la presunción legal, que el bien salió del dominio estatal; (ii) la segunda, por su parte, considera que ab initio del proceso debe indagarse sobre la prescriptibilidad del bien, atendiendo los postulados del numeral 5 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil y entendiendo que el bien es baldío hasta tanto se demuestre que salió del dominio estatal con un título adquisitivo de dominio.*

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

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

Por todo lo expuesto, la decisión del a-quo será revocada por esta Corporación. En cuanto al argumento de la igualdad, la Sala encuentra que no fue desarrollado en la sentencia de instancia, ni explicado desde qué parámetro se juzgó el supuesto trato discriminatorio. Para finalizar, solo resta aclarar que el artículo 56 de la Ley 1579 de 2012, mencionado por el Juez Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, parte del supuesto de ser un terreno susceptible de prescripción adquisitiva, mientras que el siguiente artículo sí hace referencia a la matrícula de bienes baldíos, los cuales -se reitera- solo pueden ser adjudicados por el Incoder³¹”.

³¹ Ley 1579 de 2012, “Artículo 57. Apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos. Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder, o quien haga sus veces.

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

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

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

3.3. Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria

3.3.1. *I. Es por ello, que en la Sentencia T-488 de 2014 la Corte puso a cargo del control y seguimiento de su decisión a entidades como la Procuraduría, la Contraloría, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras, para evitar la extensión de esta problemática que amenaza miles de hectáreas del Estado que por órdenes de jueces de la República están saliendo ilegítimamente de su dominio, y no solo se trata de establecer la propiedad y corregir los yerros fruto de sentencias judiciales, sino que además, se ordena a la Fiscalía General de la Nación que investigue, en el marco de sus competencias, las eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación irregular de tierras de la Nación.*

3.3.2. *Coligió que los jueces son incompetentes para decidir la propiedad de los terrenos baldíos, debido a que su competencia solo se enmarca dentro de la órbita de bienes que pretendan ser adquiridos a través de la prescripción adquisitiva de dominio, pero entre particulares, no en propiedades de la Nación, por lo que podría afirmarse que, en asuntos como el sub examine, estamos ante una posible extralimitación de funciones que conlleva a la incursión en falta disciplinaria por desbordamiento de la actividad judicial que invade la competencia de otra entidad legitimada para ello, en este caso del Incoder, configurándose así la causal de nulidad procesal por falta de competencia.*

3.3.3. *Recordó que los pronunciamientos de los jueces se deben sustentar en la aplicación de la ley, y no de manera caprichosa concediendo pertenencias a pesar de existir esa norma previa y escrita, esto es la Ley 160 de 1994, y las demás normas que le sean concordantes; es así que al pronunciarse respecto de la posesión y reconocerla sobre un terreno baldío, el juez vulnera la norma constitucional que reza: "Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial".*

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

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

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

Para garantizar el referido objetivo, el artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: (i) crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo, así como para (ii) crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con

el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.

En desarrollo de la facultad prevista en el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó, a través del Decreto ley 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debía gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, y promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Sobre el particular los artículos 2º y 3º del Decreto 2365 de 2015, establecen lo siguiente:

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

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

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

Así las cosas, bajo la nueva organización estatal, la Agencia Nacional de Tierras debe ser las directas responsables de la ejecución y continuación de las acciones que venía desplegado el Incoder (hoy en liquidación) para lograr el cumplimiento de lo consagrado en la sentencia T-488 de 2014. En este orden de ideas, en caso de que a la fecha de notificación de la presente providencia la Agencia Nacional de Tierras ya esté en funcionamiento, deberá entenderse que las órdenes dictadas al Incoder en este fallo, se circunscriben específicamente a ella.

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

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

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías³². En efecto, el artículo 102 superior dispuso que: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

Esta Corporación ha explicado que la Constitución consagró así no sólo el llamado “dominio eminente”, el cual se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, sino también la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre

³² C-060 de 1993. Ver también C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

los bienes públicos que de él forman parte³³. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, así:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”³⁴. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad³⁵.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”³⁶; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”³⁷, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”³⁸.

6.2. La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

6.2.1. Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882³⁹, Ley 110 de 1912⁴⁰ y Ley 160 de 1994⁴¹) que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no incluyó en su artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, el

³³ C-595 de 1995

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

³⁵ C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

³⁶ C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

³⁷ C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

³⁸ C-255 de 2012.

³⁹ “Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.”

⁴⁰ “Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”.

⁴¹ “Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad.

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

legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.

6.2.2. La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994⁴², por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

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

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

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

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

En esa medida, los baldíos son bienes inajenables, 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 propiedad⁴³.

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

⁴² Si bien posteriormente se profirió la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160, la Corte declaró inexecutable la primera por violación del derecho fundamental a la consulta previa. De este modo, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ver al respecto las sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010.

⁴³ C-097 de 1996.

En la Sentencia T-488 de 2014, esta Sala hizo alusión a la defensa que de esa postura han hecho las otras Cortes. Al respecto, trajo a colación una decisión del Consejo de Estado, en la que estudió la legalidad de una resolución calendarada el 14 de abril de 1987, mediante la cual el Incora estipuló que el inmueble rural denominado “La Familia” era un terreno baldío, pese a que anteriormente el Juez del Circuito de Riohacha había declarado la prescripción adquisitiva del predio en favor del actor. La Sección Tercera, en fallo del 30 de noviembre de 1995⁴⁴, esgrimió que la prohibición de usucapir bienes baldíos “ha sido una constante en el sistema jurídico colombiano” y en tal sentido una sentencia de pertenencia en sentido contrario no es oponible al Estado, ni siquiera en consideración al principio de cosa juzgada:

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

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

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

➤ **Sentencia Corte Constitucional T 548 de 2016 del 11 de octubre de 2016 Magistrado Ponente JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

La Corte Constitucional en reiteración de la sentencia T-488/14 respecto del **REGIMEN JURIDICO APLICABLE A BIENES BALDIOS**, en sede de acción de tutela se pronuncia en razón de la acción impetrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), hoy Agencia Nacional de Tierras, a través de apoderado judicial, quien presentó acción de tutela, el 12 de agosto de 2015, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica “*en conexidad con el acceso a la administración de justicia, el derecho al patrimonio público y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra*”. Con este fin, solicita que se declare nulo de pleno derecho el proceso agrario de pertenencia adelantado por el Juzgado Primero Civil del

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

Circuito de Tunja y, en consecuencia, se revoque o deje sin efecto el fallo proferido el 14 de noviembre de 2014 por el citado despacho. Para fundamentar la demanda relató los siguientes

Plantea como problemas jurídicos;... (ii) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos; (iii) la problemática institucional y social en torno a las tierras baldías; (iv) el conjunto institucional dispuesto para el cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra; (v) el régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos; (vi) el derecho al territorio de la población campesina; y (vii) Sentencia T-488 de 2014 y el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

3.3. *El proceso hacia otras formas de acceso a la tierra se suele asociar a una decisión judicial proferida por la Corte Suprema de Justicia, de 1926, en la que se estableció que, quien pretendiera un derecho sobre una porción de tierra rural debía estar en capacidad de demostrar un título original, para probar que el territorio había salido del dominio estatal, exigencia se ha denominado por los analistas, como “la prueba diabólica” de la propiedad⁴⁵. En sentido similar, la Ley 74 de 1926 exigió a los propietarios la prueba judicial de sus títulos y fijó un procedimiento para el avalúo de mejoras. Además, facultó por primera vez al Estado a expropiar tierras con fines de parcelación, aunque la obligación correlativa de consignar el valor de la tierra a los afectados superó “las posibilidades fiscales del Estado”⁴⁶.*

4. Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional. Reiteración de la sentencia T-488 de 2014.

...Esta Corporación ha explicado que la Constitución consagró así no sólo el llamado “dominio eminente”, el cual se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, sino también la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte⁴⁷. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales...

5.2. La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

En esa medida, los baldíos son bienes inajenables, 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 propiedad⁴⁸.

En la sentencia T-488 de 2014 esta Sala hizo alusión a la defensa que de esa postura han hecho las otras Cortes. Al respecto, trajo a colación una decisión del Consejo de Estado, en la que estudió la legalidad de una Resolución del 14 de abril de 1987, mediante la cual el Incora estipuló que el inmueble rural denominado “La Familia” era un terreno baldío, pese a que anteriormente el Juez del Circuito de Riohacha había declarado la prescripción adquisitiva del predio en favor del actor. La Sección Tercera, en fallo del 30 de noviembre de 1995⁴⁹, esgrimió que la prohibición de usucapir bienes baldíos “ha sido

⁴⁵ *Ibídem.*

⁴⁶ *Ibídem.*

⁴⁷ C-595 de 1995

⁴⁸ C-097 de 1996.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

una constante en el sistema jurídico colombiano” y en tal sentido una sentencia de pertenencia no es oponible al Estado, ni siquiera en consideración al principio de cosa juzgada:

“Ahora bien, como el Tribunal aduce, como parte de su argumentación para revocar la resolución impugnada, que el Juez Promiscuo de Riohacha profirió sentencia de prescripción adquisitiva del dominio del predio La Familia en favor, del demandante Ángel Enrique 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”.

De igual forma, se citó el fallo de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁵⁰, en la que reiteró la imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia. Al respecto, sostuvo que “su afectación, así no sea inmediata sino potencial al servicio público, debe excluirse de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular”. Añadió lo siguiente:

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

4.3. Presunción de bien baldío.

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

En lo que refiere a las normas que fundamentan la presunción de bien privado, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 indican que los bienes explotados económicamente se presumen de propiedad privada, y no baldíos. De acuerdo con lo anterior, todo bien que se encuentre bajo la posesión de un

⁵⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013. Radicación: 0504531030012007-00074-01.

particular que esté realizando sobre el inmueble hechos positivos, propios de señor y dueño, como actividades agropecuarias, tendrá la presunción de ser un bien privado.

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

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.

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

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

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

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

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

“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud,

vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

Ahora bien, el constituyente consideró de tal importancia los relativos a los bienes públicos, especialmente los baldíos, que reservó la regulación de estos al Congreso de la República, dejando en manos del legislador la expedición de las normas sobre adjudicación y recuperación de tierras baldías:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dicho lo anterior, podría indicarse que la Ley 200 es posterior al Código Civil y al Código Fiscal, sin embargo, a la luz de nuestro actual texto constitucional y de forma posterior al precitado precepto, han sido expedidas otras normas que reivindicán la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad.

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

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

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

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

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

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

Finalmente, vale recordar que el estatuto de procedimiento civil vigente reconoce en su artículo 375 que en el proceso de pertenencia no se podrán generar declaratorias sobre bienes baldíos y que, si se llegasen a tener dudas sobre la calidad del bien, deberá vincularse al proceso civil al Incoder, hoy ANT (...)

- **Sentencia Corte Constitucional T 549 de 2016 del 11 de octubre de 2016 Magistrado Ponente JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

Se refiere a una ACCION DE TUTELA contra providencias judiciales y el régimen jurídico aplicable a bienes baldíos en Reiteración de las sentencias T-488/14 y T-461/16:

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

(...) Ahora bien, el constituyente consideró de tal importancia lo relativo a los bienes públicos, especialmente los baldíos, que reservó la regulación de estos al Congreso de la República, dejando en manos del legislador la expedición de las normas sobre adjudicación y recuperación de tierras baldías:

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

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

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

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

DEL CASO EN CONCRETO

Su Señoría, la línea jurisprudencial antes referida es muy importante para el tema que nos atañe, puesto que demuestra la importancia para nuestro país de las tierras baldías y su manejo, siendo así que sobre el predio la Reserva, **NO ES VIABLE CONSTITUIR SERVIDUMBRE** mediante acuerdo directo a favor de Ecopetrol S.A., conforme el análisis de títulos del predio de fecha 7 de mayo de 2014 visible a folio 54 y 55 del expediente de instancia inicial.

2. **Se rechaza las investigaciones de mercado del avalúo prejudicial y el avalúo de la Unillanos aduciendo que no allegan las transacciones como tal de las ofertas encontradas, sin saber a ciencia cierta si realmente se concretaron.**

Con respecto a la decisión tomada en el fallo de primera instancia de no considerar la investigación de mercado realizada en la zona de influencia al predio en análisis, presentada por los peritos Jorge Delgadillo y Jairo Rincón, me permito reiterar en la definición que sustenta la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

*Artículo 1º.- **Método de comparación o de mercado.** Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial. (Resaltado propio)*

Con respecto al valor por hectárea de la investigación de mercado respetuosamente presentamos nuestro disenso en el entendido que la resolución 620 del 2008 no impone la obligación de utilizar ofertas que se hayan materializado y que se deban aportar las respectivas transacciones.

El método de mercado no está sujeto a solo Transacciones efectivas, ya que en su mayor porcentaje siempre se registran valores inferiores a la negociación realizada entre los particulares. Un caso especial el que sucede con los gravámenes por Servidumbre en las cuales la empresa estatal ECOPETROL registra el costo del gravamen realizado sobre el área de terreno requerido ya que los daños son reconocidos mediante un Acta de Daños y su pago no se relaciona en la escritura de constitución de la servidumbre. Situación diferente a lo que sucede con las empresas privadas, quienes relacionan el monto total de la indemnización, es decir, involucran lo indemnizado por el terreno y lo indemnizado por los daños, pero que no son identificados individualmente los totales de cada ítem, aspecto que puede inducir a errar en la estimación del valor del terreno, ya que se desconoce el tipo los daños y si solo corresponde a daño y no terreno, ya que la escritura no brinda esta información de manera clara.

Un ejemplo puede ser, que se esté reconociendo un daño sobre cultivos de palma que presentan un valor significativo y realmente el porcentaje más alto lo lleva el daño y no el terreno, porque no se puede desconocer que la zona presenta una dinámica inmobiliaria muy pausada, la cual es generada por la intervención de la industria de Hidrocarburos, mas no por inversiones municipales ni gubernamentales.

Es por esta razón, que la investigación de predios que se encuentran en oferta dentro de la zona de influencia al inmueble objeto de avalúo, es de gran importancia y relevancia para la adopción de valor de todo trabajo valuatorio, ya que corresponde a una realidad existente en la zona, de la cual se conoce un valor de pedido que no va a incrementarse en una posible transacción, dada nuestra cultura de negociación siempre existe la posibilidad de lograr un valor inferior al de pedido. En desarrollo de la depuración, es deber del perito descontar las anexidades para obtener el valor neto del terreno, que luego analizara comparativamente la totalidad de datos encontrados de las diferentes

fuentes, las cuales al ofrecer un comportamiento homogéneo de valores dentro de los porcentajes de desviación permitidos por la Resolución (+/-7.5%), brindan confiabilidad para la adopción del valor por hectárea de terreno.

Por lo expuesto honorables Magistrados, insistimos en la no consideración del 30% estimado por el perito MATEUS para adoptar el valor por hectárea de terreno, ya que no se cuenta con la información detallada de lo que involucra cada indemnización en la cual se identifique el valor real reconocido por el terreno (si es que lo consideran), generándose la posibilidad de una conclusión bajo supuesto y no hechos probados.

En la determinación del valor unitario de terreno el perito de la UNILLANOS aplico uno de los métodos legalmente establecidos, que fue la investigación de mercados usando las ofertas económicas encontradas en el sector.

No es cierto que no exista o no se pueda encontrar mercado inmobiliario, como se puede observar en el dictamen prejudicial de Jorge Delgadillo y/o el dictamen de la UNILLANOS en los que si se muestra un debido estudio técnico donde se analizaron los indicadores de valor que se refieren a inmuebles con características similares a las que se avalúa, aportando los datos que permiten su verificación, demostrando que en la zona se ofertan inmuebles con valores muy por debajo de los \$6.052.370,75 por hectárea establecido en el fallo.

3. Sobre la indemnización por Lucro Cesante de pastos – 30 años:

Considerando que la servidumbre tiene una ocupación permanente y en las áreas intervenidas no se puede desarrollar actividad económica, la indemnización máxima a reconocer sería el VALOR COMERCIAL por hectárea de la zona, soportado con la investigación económica de ofertas o transacciones verificables, ya que se da la figura de reconocimiento al 100% de su valor en el mercado local, valor que trae consigo las Rentas Futuras del mismo, por tanto no se puede pretender calcular las rentas que a futuro podría obtener un bien, cuando **ya se adquirió el derecho total** sobre este.

Considerando de igual forma que el lucro Cesante corresponde estrictamente a la *Utilidad Generada por la actividad agrícola en estudio*. Por lo cual “El Lucro Cesante es el valor económico que como consecuencia del daño no ingresó al patrimonio. El Lucro Cesante está constituido por los recursos que se dejaron de percibir”.

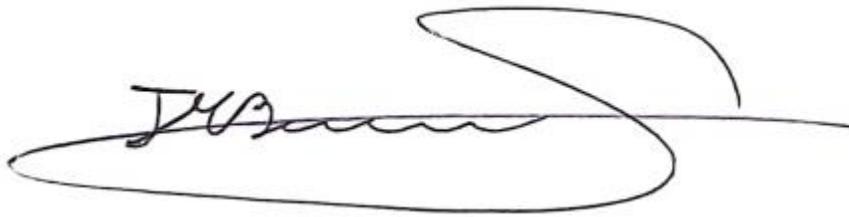
Por lo tanto, los recursos que se dejaron de percibir corresponden al valor de las pasturas que se dejaron de recibir durante el periodo de recuperación de los pastos con una capacidad de carga de 0,1 cabezas de ganado por hectárea.

Los recursos que no percibe el propietario, corresponden al valor de las pasturas que se dejan de recibir durante el periodo de un año porque este involucra 6 meses que se estima dura la realización de la obra y los otros 6 meses, el tiempo establecido para la siembra y recuperación de los pastos, que tendrán una capacidad de carga de 0,1 cabezas de ganado por hectárea. Este cálculo se aplica

para áreas en las cuales se puede posteriormente continuar con el aprovechamiento de pastoreo, sin embargo, este predio que tiene una ocupación permanente y en las áreas intervenidas no se puede desarrollar actividad económica, se reconoce adicionalmente al valor de los pastos, el valor comercial por hectárea de terreno.

Por estas razones tampoco se comparte el valor tasado por el despacho toda vez que se señaló un lucro cesante en un monto de \$3.002.787, el cual se basa en un arriendo por 30 años, tiempo que carece de justificación técnica alguna y no guarda relación alguna con el tiempo de recuperación de la cobertura de pasto natural que oscila entre tres y máximo seis meses

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juan Manuel Borrero Sanchez". The signature is fluid and cursive, with a large, sweeping flourish at the end.

JUAN MANUEL BORRERO SANCHEZ

C.C. No. 1.075.227.654 de Neiva

T.P. No. 241.185 del C.S.J