

**PROCESO QUE SE DEBE LLEVAR A CABO PARA ADQUIRIR EL  
DOMINIO POR PARTE DE FAMILIAS CAMPESINAS QUE OCUPAN  
BIENES BALDÍOS**

**ALEX EDUARDO PÁEZ RODRÍGUEZ**

**JAIME EVERARDO CORTÉS VELOZA**

**ANDRÉS HERNÁN MALDONADO SARMIENTO**

**INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA - UNICOC**

**COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES**

**BOGOTÁ, D.C.**

**2016**

**PROCESO QUE SE DEBE LLEVAR A CABO PARA ADQUIRIR EL  
DOMINIO POR PARTE DE FAMILIAS CAMPESINAS QUE OCUPAN  
BIENES BALDÍOS**

ALEX EDUARDO PÁEZ RODRÍGUEZ

JAIME EVERARDO CORTÉS VELOZA

ANDRÉS HERNÁN MALDONADO SARMIENTO

Monografía como requisito para obtener el título de ABOGADO

ASESOR TEMÁTICO:

Dr. Pablo Alfonso Correa Peña

**INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA - UNICOC  
COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES  
BOGOTÁ, D.C.**

**2016**

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá, D.C. 19 de diciembre de 2016

## DEDICATORIA

*A Dios.*

*Por habernos permitido llegar hasta este punto y habernos dado salud para lograr nuestros objetivos, además de su infinita bondad, amor y paciencia para continuar con nuestra carrera y no morir en el intento.*

*A nuestros familiares.*

*Por ser ejemplo de superación, esfuerzo y lucha permanente, por los momentos difíciles atravesados, y por su voz de ánimo.*

*Porque tener un lugar a donde ir es tener un hogar, tener a alguien a quien amar, es una familia, teniendo ambas, es una bendición.*

*Gracias por todo su apoyo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*A nuestros maestros.*

*Por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales y para la elaboración de este proyecto. De antemano un agradecimiento especial a nuestro asesor Pablo Alfonso Correa Peña por todo el apoyo ofrecido en este trabajo, el tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional.*

*A mis amigos.*

*Que por casualidad de la vida nos encontramos, y por nuestra elección nos hicimos inseparables, aprendiendo que las dificultades de la vida no lo parecen tanto cuando tienes un buen amigo con quien compartirlas y que te ayude a solucionarlo.*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
JUSTIFICACIÓN.....	9
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
OBJETIVOS.....	14
Objetivo General.....	14
Objetivos Específicos.....	14
HIPÓTESIS.....	15
METODOLOGÍA.....	16
CAPÍTULO I.....	17
CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN COLOMBIA....	17
1.1 Concepto función social de la propiedad.....	19
1.2 Clases de modos de adquirir el dominio.....	20
1.3 Límites jurídicos de la ocupación.....	23
1.4 Clasificación de bienes de uso público.....	24
1.5 Clasificación de los bienes fiscales.....	25
1.6 Clasificación de los bienes imprescriptibles frente a la ocupación.....	25
CAPÍTULO II.....	29
PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA LEGALIZACIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO DE TIERRAS BALDÍAS.....	29
2.1 Requisitos y procedimientos para adquirir el dominio de bienes baldíos Rurales.....	29
2.2 Requisitos y procedimientos para adquirir el dominio de bienes baldíos Urbanos.....	30

2.3 Clarificación de la propiedad agraria.....	36
CAPITULO III.....	38
APORTES Y LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES.....	38
3.1 Tendencia de la corte constitucional frente a la problemática de los baldíos...	38
3.2 El conjunto institucional dispuesto para la efectividad y cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.....	45
3.3 La agencia nacional de tierras es el ente liquidador y quien entrara a reemplazar al Antiguo INCODER.....	62
3.4 De la restitución de tierras como alternativa para acceder a predios agrarios siendo víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzado.....	69
CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	79

## INTRODUCCIÓN

La presente Monografía tiene como nombre “Proceso que se debe llevar a cabo para adquirir el dominio por parte de familias campesinas en bienes baldíos ocupados por éstas”, se desarrollará dentro del ámbito de Bienes en el Marco del Derecho Civil, para el Área de Jurídica y de Ciencias Sociales de la Institución Universitaria de Colegios de Colombia, con el apoyo del Dr. Pablo Alfonso Correa Peña, quien es experto en el tema y con una trayectoria reconocida en el área; pretendemos con la revisión realizada durante el tiempo que dure el desarrollo de la Monografía dar a conocer a la población campesina y a los abogados que llegaren a defender esta causa en la actualidad, que a pesar de la incertidumbre jurídica hay medios legales para ser plenos propietarios de los terrenos baldíos o que se presumen baldíos sobre los cuales han venido ejerciendo ocupación y/o posesión, teniendo en cuenta el enfoque de la economía auto sostenible en los campos y protección ambiental como políticas estatales para abrir la adjudicación de predios baldíos, y así aportar a la formalización de la propiedad rural como una alternativa de desarrollo y aprovechamientos debidos en el colombiano y el desarrollo de la jurisprudencia mostrando la postura jurídica de la máxima autoridad judicial actual frente al asunto, lo cual se analizará y desarrollará en el cuerpo de la presente monografía, teniendo en cuenta las variables subjetivas que se pueden llegar a tener de la población rural en su situación socioeconómica.

## JUSTIFICACIÓN

Los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450, por la cual se establece el Plan de Desarrollo 2010-2014, son inexecutable en tanto regresivos respecto de los mecanismo de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia. Lo anterior por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos. Nada se señaló respecto de la creación de zonas de reserva campesina, nada se puntualizó sobre el alcance de las alianzas productivas ¿es realmente necesario el aporte de la tierra para desarrollar este modelo asociativo? ¿No pueden los campesinos ser incluidos dentro de la cadena productiva a través del aporte de su fuerza de trabajo, su conocimiento e incluso sus parcelas sin necesidad de desprenderse del derecho de dominio? ¿Qué exigió el Estado a favor de la población campesina por parte de las empresas agroindustriales? ¿Cómo protege el Estado a los campesinos que enajenan sus parcelas? ¿Qué exige el Estado a las Empresas Agroindustriales a favor de las regiones en las cuales operan? ¿Cómo controla o limita el Estado el proceso de concentración de la tierra, más aún en manos de personas extranjeras? ¿Por qué se justifica que no exista límite alguno en cuanto al número de UAF a adquirir por parte de las empresas agroindustriales?

Lamentablemente ninguno de estos interrogantes y, otros más expuestos a lo largo de este trabajo fueron absueltos, razón por la cual se confirma la regresividad de sus contenidos en la medida en que estas disposiciones por sí solas dejan al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad. De otra parte, el Legislador en materia tan importante cede a la Administración la concreción del mecanismo creado, olvidando el contenido del artículo 150 numeral 18 Superior. De forma que la pobre regulación sobre estos mecanismos, incrementa la vulnerabilidad del campesino mientras el Congreso deslegaliza materias que imperativamente le corresponde definir y garantizar. Ocurre lo mismo respecto del artículo 62 de la Ley en estudio, en lo que se refiere al artículo 83 de la Ley 160 de 1994, pues aunque ciertamente se activa una figura preexistente aún no explorada de modo suficiente por el Estado colombiano, se estableció para su funcionamiento un régimen jurídico incierto desde el cual se desconoce por completo la contraprestación que debe recibir el Estado por permitir que se disponga de parte de su riqueza en tierras, sobre todo cuando se tiene un número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La historia del campo en Colombia, ha girado sustancialmente en torno de la propiedad de la tierra, es decir, respecto de los derechos que surgen de los diferentes modos en que los ciudadanos se vinculan con ella. Esta circunstancia se evidencia a partir de la documentación que registra la evolución de la propiedad desde el descubrimiento, la conquista y la colonia, hasta los primeros decenios de la vida republicana. Es así como la característica común es la discusión repetida de la doctrina civil clásica, cuestiones de título y modo.

Desde la Colonia hasta bien entrada la República, como manifestación viva de la fisiocracia criolla, la riqueza estaba en la tierra para cultivar o explotar, otorgando menor importancia a aquella destinada a la construcción y a la vida urbana. De allí que en esta relación no haya distingos normativos sustanciales y se trate más bien de un recuento común, bajo fórmulas de organización política diversas<sup>1</sup>.

Otra es la historia del campesino y su relación con la tierra, la cual se encuentra sustancialmente asociada a la idea del Estado interventor, animado ideológicamente por la social democracia que apenas se introdujo en el constitucionalismo en las primeras décadas del siglo XX y que, a tono con tales tendencias, se vino a introducir formalmente en el derecho colombiano con la Reforma Constitucional de 1936 y con su desarrollo legal previsto en la Ley 200 de ese año y posteriormente en la Ley 135 de 1961<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte constitucional. Sentencia C644-2012

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C644-2012

En Colombia la población más vulnerable y desprotegida frente al derecho de propiedad es la población campesina<sup>3</sup>, sobre todo cuando el Estado Colombiano, *“la estructura agraria se caracteriza por la falta del aprovechamiento de tierras productivas, la tendencia a la reconcentración de las tierras y el riesgo ambiental a consecuencia del uso excesivo de la tierra para pastoreo de ganado, explotación excesiva de los recursos renovables y no renovables por empresas multinacionales<sup>4</sup>.”*

Frente a la reconcentración de tierras por parte del Estado se encuentran en un gran porcentaje terrenos baldíos o que se presumen baldíos por no tener asignada matrícula inmobiliaria y/o ser explotados económicamente por nadie. Es un gran inconveniente respecto a su situación ya que la Corte Constitucional evidencia que el INCODER en estado de liquidación reemplazado hoy por la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, *“No cuenta con un Inventario actualizado y certero de los bienes Baldíos que hay a lo largo del territorio Nacional<sup>5</sup>”*. Esto ha llevado a una incertidumbre jurídica orgánica y procedimental respecto a las autoridades que se deben acudir para adquirir el derecho de dominio por parte de familias campesinas ocupantes de baldíos o que se presumen baldíos.

A sí mismo el procedimiento que se debe llevar a cabo para legalizar la propiedad para buena parte de la población rural del país, debido a que, al no tener legalizadas las tierras

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-644/ de 2012.M.P Adriana María Guillen Arango. “3.4.7.2.Los bienes baldíos deben ser entregados a los trabajadores agrarios, quienes son sus legítimos titulares. Promover su transferencia en grandes extensiones, impacta negativamente el mandato constitucional de protección del campesinado pobre de Colombia como población más vulnerable , adicionalmente atenta contra la Soberanía Popular y la democratización de la propiedad rural que el límite de una UAF favorecía.”

<sup>4</sup> Viviana Aidé Vargas (2007). La tenencia de la tierra: un problema en Colombia. <http://presarural.org/spip/spip.php?article1288>.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Auto 222/de 2016. “Sobre el primer aspecto, la providencia señaló que en un reciente informe sobre desarrollo humano la Oficina en Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertó sobre la falta de estadísticas ciertas y completas sobre las cuestiones rurales en el país”. La anterior falencia igualmente fue reconocida por el Gobierno Nacional en la providencia en comento en los siguientes términos: “El Incoder no cuenta con un inventar de bienes baldíos de la Nación.”

que han venido ocupando de generación en generación, pueden ser expropiadas o removidas por los intereses de la administración de turno o de grupos de terratenientes o industriales interesados en ciertos proyectos productivos, creando esto más pobreza y miseria en un Estado social de derecho, donde la propiedad como derecho constitucional requiere de un carácter social y solidario.

Ante esta situación la pregunta problema que abordará nuestro trabajo será:

- ¿De qué modo de acuerdo a la actividad jurídica y lineamientos normativos e institucionales del país, se establecen las bases conceptuales para los procedimientos legales y/o alternativas que se pueden llevar a cabo para la legalización y titulación del derecho de dominio por parte de familias campesinas que han ocupado o ejercido posesión de bienes baldíos o que se presumen baldíos, y así aportar en la disminución del porcentaje de informalidad de los derechos de propiedad rural en Colombia?

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Establecer de acuerdo a la actualidad jurídica y lineamientos normativos e institucionales del país, las bases conceptuales para los procedimientos legales y/o alternativas que se pueden llevar a cabo para la legalización y titulación del derecho de dominio, por parte de familias campesinas que han ocupado o ejercido posesión de bienes baldíos o que se presumen baldíos, y así aportar en la disminución del porcentaje de informalidad de los derechos de propiedad rural en Colombia; con el fin de dar garantías al desarrollo autosostenible de la población rural, difundiendo las diferentes instituciones jurídicas como medidas conservacionistas ambientales y como medidas garantistas de proteger la propiedad de los campesinos de futuras expropiaciones.

### **Objetivos Específicos**

- Recopilar las bases conceptuales sobre los bienes baldíos y las formas de adquirir el derecho de dominio.
- Describir los procedimientos establecidos en la ley para la legalización del derecho de dominio de tierras baldías por parte de los campesinos.
- Revisar los puntos relevantes de la instauración de los procesos de titulación
- Determinar los posibles vacíos e inconsistencias en la normatividad vigente frente al proceso de clarificación y titulación de derechos de dominio sobre bienes baldíos.

## **HIPÓTESIS**

El Estado Colombiano debería patrocinar zonas de interés de desarrollo rural y económico en las regiones de lotes baldíos en cualquier parte del país, es decir, fomentar zonas de interés de desarrollo rural y económico en áreas con baja densidad de población, en zonas vulnerables o con índices de pobreza que puedan ser utilizadas para proyectos productivos, generando un desarrollo económico y social de la zona. Por lo tanto, las áreas no solo deben contar con características agrológicas y climáticas apropiadas para desarrollar unidades de producción familiar, sino estar destinadas a disminuir la pobreza, promover el desarrollo económico y social de la zona, mejorar las condiciones agrológicas del suelo, incentivar la conservación del medio ambiente, promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos y promover el empleo.

## METODOLOGÍA

La metodología utilizada en este trabajo fue la investigación cualitativa-etnográfica, ya que es un método de investigación de base lingüístico-semiótica usada principalmente en ciencias humanas. Donde se suele considerar técnicas cualitativas a todas aquellas distintas a la encuesta y al experimento. Es decir, entrevistas abiertas, grupos de discusión o técnicas de observación y observación participante para recoger los discursos completos de los sujetos, y luego proceder a su interpretación, analizando las relaciones de significado que se producen en determinada cultura.

Es importante aclarar que la investigación cualitativa-etnográfica no insiste en la representación, sino, produce datos descriptivos, las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable. Afronta sus problemas de validez externa a través de diversas estrategias, entre ellas las más comunes la permanencia prolongada en el campo de estudio. Esto significa que los investigadores cualitativos-etnográficos estudian la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados para las personas implicadas. Cabe resaltar que este tipo de investigación, se basa en autores como, Erickson (1975); Mehan (1978); y García Jiménez (1991); ya que nos permite estudiar las cualidades y características del objeto de estudio mediante la observación participante.

Finalmente, se escogió la metodología cualitativa-etnográfica porque nos permite el análisis del modo de vida de un grupo de individuos con características comunes, mediante la observación y descripción de lo que la gente hace, cómo se comportan y cómo interactúan entre sí, para describir sus creencias, valores, motivaciones, perspectivas y cómo éstos pueden variar en diferentes momentos y circunstancias. Podríamos decir que describe las múltiples formas de vida de los seres humanos.

# CAPITULO I

## CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN COLOMBIA

El concepto de propiedad a través de la historia no ha sido el mismo. En un comienzo en el derecho romano tuvo un nacimiento bajo un esquema sagrado, absoluto e inviolable<sup>6</sup>, “que a pesar de ser dejada ésta postura en la época feudal por razón de la restricción del comercio”<sup>7</sup>,” fue retomada al amparo del triunfo de las revoluciones burguesas, estructurándose en ese momento como un derecho natural de los ciudadanos contra la opresión del monarca. De esta forma el derecho a la propiedad, aseguró a cada hombre un espacio exclusivo e imperturbable en el que no existía injerencia alguna sobre sus bienes, y que garantizaba un poder irrestricto y autónomo sobre sus posesiones.

Sin embargo, esa noción clásica de la propiedad, que se inscribe en una concepción individualista, progresivamente fue cediendo a las exigencias de justicia social y de desarrollo económico sostenible, que le imprimieron una importante variación en su concepción, pues pasó de ser considerada como un derecho absoluto para convertirse en un derecho relativo, susceptible de limitación o restricción, en aras de hacer efectivos los intereses públicos o sociales que priman en la sociedad<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> (1) PETIT. Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. 9ª Edición. Ediciones jurídicas. Buenos Aires. Pág. 229 y subsiguientes.

<sup>7</sup> Véase, GALGANO. Francesco. Historia del Derecho Mercantil. Editorial Laia. Barcelona. 1980. ASCARELLI. Tulio. Iniciación al Estudio del Derecho Mercantil. Editorial Bosch. Barcelona 1964.

<sup>8</sup> Así se sostuvo en sentencia T-245 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), en los siguientes términos: “En el derecho moderno, se reconoce a la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios”.

En la constitución colombiana de 1991, no fue ajeno a esa evolución de la doctrina. Como primera medida, la actual Carta reconoce al igual que lo hizo la Constitución de 1886 que el interés privado debe ceder ante el interés público o social cuando quiera que aquellos se encuentren en conflicto. En concordancia con lo anterior, la Constitución prescribe que a la propiedad le corresponde cumplir funciones sociales y ecológicas que además de ser inherentes al reconocimiento del citado derecho conducen a la imposición de obligaciones que legitiman su ejercicio. En desarrollo de estas máximas, el Constituyente le otorgó al Estado la posibilidad de decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador, por vía administrativa o mediante sentencia judicial, siempre que se reconozca el pago de una indemnización a la persona privada de su derecho con arreglo a la ley (C.P. artículo 58). Igualmente, la Carta Política reconoce que se podrá declarar extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social (C.P. artículo 34).

La propiedad privada cede también frente al interés público en caso de guerra y únicamente para atender los requerimientos propios del enfrentamiento armado, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente de acuerdo con las necesidades del conflicto (C.P. artículo 59, Ley 137 de 1994 artículo 26). Del mismo modo, en reconocimiento de la función social que le confiere la Constitución, la propiedad privada también puede ser gravada por el Estado de acuerdo con los criterios de justicia y equidad (C.P. artículos 95-9 y 338), tal y como ocurre con la potestad de los municipios de imponer tributos a la propiedad inmueble prevista en el artículo 317 Superior.

En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P. artículos 1° y 95, numerales, 1 y 8). De manera que el mismo ordenamiento jurídico a la vez que se encuentra comprometido con el respeto a su núcleo esencial, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, lo que conduce -en últimas- a consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas en la Constitución Política Colombiana.”

Para concluir y precisar, se está de acuerdo con la postura dada por la Honorable corte constitucional la cual define a “la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”<sup>9</sup>.

### **1.1 Concepto función social de la propiedad**

De acuerdo a la sentencia Hito C-595 de 1995 de la Corte Constitucional con Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, precisa el *concepto de la función social de la propiedad* así “La función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En otros términos, el contenido social

---

<sup>9</sup> Así sostuvo en sentencia C-189/06 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función<sup>10</sup>. En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.

## 1.2 Clases de modos de adquirir el dominio

El modo ha sido definido como la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título. El artículo 673<sup>11</sup> del Código Civil identifica los modos de adquirir el dominio, definidos por la doctrina, así:

- **La ocupación** Por la ocupación se adquieren las cosas que carecen de dueño. Es un modo originario de adquisición del dominio; no transfiere la propiedad ya que no se recibe de nadie.
- **La accesión:** El dueño de una cosa se hace dueño de lo que ella produce y de lo que a ella se adjunta. Implica la unión de dos o más cosas, de diferentes dueños formando un todo indivisible.
- **La tradición:** Consiste en la entrega que el dueño hace de la cosa a otro, habiendo por una parte la intención de transferir y por la otra la intención de adquirir.

---

<sup>10</sup> Pasquale, María Florencia (2014). «[La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica](#)». *Historia Constitucional* (15): 93-111” En su concepción de la propiedad como función social, Duguit recurre al concepto de “solidaridad social” de Emile Durkheim, -denominándola “interdependencia social”; que este último ubica como fundamento del Derecho. Complementariamente Duguit rechaza la noción clásica de Estado como “imperio” y “dominio”, para concebirlo como “servicio público”, noción equivalente a “función social”

<sup>11</sup> Artículo 673 del código Civil. ARTICULO 673. <MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO>. Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción. De la adquisición de dominio por estos dos últimos medios se tratará en el libro de la sucesión por causa de muerte, y al fin de este Código

- **La sucesión por causa de muerte:** Es el hecho jurídico mediante el cual el patrimonio del causante, previo el trámite de la liquidación herencial, judicial o notarial, se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores.
- **La prescripción:** Mediante este modo, se adquieren los derechos reales con base en la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida de las cosas.

Los modos de adquirir el dominio son siempre hechos jurídicos ya que producen consecuencia de derecho. Sin embargo, algunos son hechos jurídicos propiamente tales, otros son hechos jurídicos del hombre, y, por último dentro de estos hay algunos que son actos jurídicos.

- **Modos que son actos jurídicos:** la ocupación, la tradición y la ley. En todos ellos se requiere de voluntad e intención de producir consecuencia de derecho. La tradición es una convención que exige derechos.
- **Modos que son hechos jurídicos propiamente tales:** la prescripción y la sucesión por causa de muerte. La accesión es un hecho jurídico, a veces obra de la naturaleza y a veces obra del hombre, pero, en principio, no es acto jurídico, porque no hay intención de adquirir el dominio. Sin embargo, el código trata en el título de la accesión algunas figuras que son actos jurídicos, pero que podría considerarse que no son casos de accesión.

## **De la ocupación como modo de adquirir el dominio**

### **Concepto y requisitos de la ocupación.**

- **Concepto:** La ocupación es un modo originario de adquirir el dominio de las cosas muebles que a nadie pertenecen (*res nullius* o *res derelictae*), mediante su

aprehensión material con el ánimo de adquirirlas y siempre que la ley permita su apropiación.

El Código Civil, en el artículo 685, la define así: “Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”. Esta definición es incompleta, ya que deja por fuera elementos sustanciales tales como el ánimo de adquirir y la aprehensión material o presunta.

La ocupación como modo originario crea la propiedad y no la transfiere, puesto que no se recibe de nadie. (Velásquez Jaramillo)

- **Requisitos:**

**a) Que la cosa carezca actualmente de dueño:**

Este requisito es de la esencia de la ocupación porque, como expresamente lo dice el artículo 685, sólo pueden adquirirse por ocupación las cosas que no pertenecen a nadie, es decir, las cosas que no tienen dueño, sea porque no lo han tenido nunca, sea porque lo tuvieron y dejaron de tenerlo, por haber permanecido largo tiempo ocultas, o porque el dueño las ha abandonado voluntariamente para que las haga suyas el primer ocupante. (Alessandri, Arturo. Somarriva, Manuel)

**b) Aprehensión material con intención de adquirirla:**

La aprehensión puede ser real o presunta. Es real cuando el ocupante toma la cosa en su poder; es presunta cuando realiza actos que evidencian su actitud de adquirir aun cuando no la tenga físicamente en su poder, como el cazador que hiere al animal e insiste en perseguirlo.

El ocupante necesita de una voluntad natural para adquirir, de la cual carecen los infantes (menores de 7 años) y los dementes (artículo 784 C.C.) (Velásquez Jaramillo)

Dentro de este requisito hay que distinguir, dos elementos: la aprehensión material y el ánimo de adquirir el dominio. El primero de estos elementos es material, real o de hecho; el segundo, es un elemento intencional. Ninguno de estos elementos puede faltar en la ocupación porque todo modo de adquirir es un hecho y es necesaria la voluntad como elemento intencional. (Alessandri, Arturo. Somarriva, Manuel)

**c) Que la ocupación esté permitida por la ley:**

El artículo 258, literal h, del decreto 2811 de 1974 faculta a la administración pública para “imponer vedas periódicas o temporales o prohibiciones permanentes y fijar las áreas en que la caza puede practicarse y el número, talla y demás características de los animales silvestres y determinar los productos que puedan ser objeto de aprovechamiento según la especie zoológica”. La misma facultad existe para los recursos hidrobiológicos (decreto 2811 de 1974, artículo 274, literal a).

### **1.3 Límites jurídicos de la ocupación**

Las tierras existentes en el territorio nacional, carentes de dueño, son bienes de propiedad de la nación (C.C., artículo 675). Tales como los baldíos y los vacantes. Al tenerlos la nación en su dominio impide, según algunos autores, su adquisición por ocupación y el nacimiento de un nuevo modo de adquirir no previsto por el Código para los bienes baldíos como es su adjudicación por resolución administrativa. Nuestra Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia afirma que los bienes baldíos se adquieren por ocupación. Los vacantes, bienes inmuebles que estuvieron bajo el dominio del hombre y

que actualmente aparecen sin dueño aparente o conocido, pertenecen por mandato del artículo 16 de la ley 160 de 1994 al Fondo Nacional Agrario.

Si se admite que los bienes baldíos no son res nullius no cosas abandonadas por su dueño, sino bienes inmuebles de propiedad de la nación, no pueden adquirirse por ocupación ya que este modo exige que el bien no tenga dueño o no lo haya tenido nunca. Así las cosas, la ocupación sería un modo de adquirir reservado para los bienes muebles ya que las tierras carentes de propietario pertenecen a la nación, según lo afirma el Código Civil en el artículo 675. Como se ve, esta norma se refiere únicamente a las tierras, sin incluir para nada otro tipo de inmuebles tales como los denominados por destinación. Las minas y las aguas, al ser bienes de uso público, pertenecen a la nación y tampoco pueden adquirirse por ocupación.

Si un bien inmueble presenta señales de dominio anterior pero su dueño actual no es conocido, tiene carácter de mostrenco y su propiedad pertenece al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ley 75 de 1968, artículo 66. y C.C., artículo 706). Por tal razón no pueden adquirirse por ocupación.<sup>12</sup>

#### **1.4 Clasificación de bienes de uso público**

Son aquellos de propiedad de la Nación o entidades territoriales cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio; son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los bienes de uso público se clasifican en:

**Bienes de uso público marítimo:** equivalentes al mar territorial, conformado por una legua marina medida desde la línea de más baja marea.

---

<sup>12</sup> (Velásquez Jaramillo). ([http://laposesionavirtualcivilbienes.blogspot.com.co/2012/11/modos-de-adquirir-el-dominio-y-derechos\\_7.html](http://laposesionavirtualcivilbienes.blogspot.com.co/2012/11/modos-de-adquirir-el-dominio-y-derechos_7.html))

**Bienes de uso público terrestre:** tales como las calles, plazas, puentes, caminos públicos.

**Bienes de uso público fluvial y lacustre:** conformados por los ríos, incluyendo las aguas que corren por el territorio nacional en cauces naturales o no, exceptuando las privadas.

Bienes de uso público representados en las zonas de cesión obligatorias derivadas de los proyectos urbanísticos.

**Bienes de uso público aéreo:** conformado por las ondas telegráficas, la energía solar, las ondas de televisión.

### 1.5 Clasificación de los bienes fiscales

- **Bienes fiscales:** Son los bienes de propiedad de entidades públicas cuyo uso no pertenece a todos los habitantes. Los bienes fiscales se clasifican en:
  - **Bienes fiscales propiamente dichos:** son aquellos cuya propiedad pertenece a las entidades de derecho público de carácter nacional, departamental o municipal y destinados para su funcionamiento o que prestan un servicio público.
  - **Bienes fiscales adjudicables:** son los bienes inmuebles del Estado destinados a ser adjudicados a las personas que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.

### 1.6 Clasificación de los bienes imprescriptibles frente a la ocupación

El artículo 706 del Código Civil presenta para el estudio de la ocupación una nueva clasificación de los bienes pero exclusivamente considerados como objeto del modo de adquirir de que se está tratando. Dicha disposición expresa, en efecto, que hay **bienes vacantes y bienes mostrencos**, y pasa a definirlos así:

- **Vacantes:** Son los inmuebles “que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la nación, sin dueño aparente o conocido”. Se entiende que son los inmuebles abandonados y cuyo propietario se ignora aclarando que han de ser inmuebles que en alguna época salieron del dominio del Estado, que fueron de propiedad particular y

que no revirtieron al Estado, porque si son **inmuebles que nunca salieron del dominio estatal, no tendrán la calidad de vacantes sino de baldíos.**

- **Mostrencos:** son los muebles “que se hallen en el mismo caso” anterior.

Conforme a la legislación vigente, y por bienes mostrencos se entienden los muebles que se hallen abandonados sin poder saberse quién sea su actual propietario, pero siempre que por su misma naturaleza sea recto considerar que alguna vez pertenecieron en dominio privado a alguien, característica esta que los diferencia de las res nullius en estricto sentido.

### **Concepto de bienes baldíos**

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.

Los bienes baldíos por pertenecer al estado no pueden adquirirse por los particulares por la sola ocupación como modo de adquirir (artículos 1º de la ley 47 de 1926 y 1º y 9 de la ley 34 de 1936); su ocupación exige condiciones especiales y produce peculiares efectos (artículo 7 de la ley 98 de 1928); tienen una destinación especial señalada en las leyes respectivas, y por ellos el Estado no puede adjudicarlos libremente sino solo en los casos y para los fines previstos y una vez que se haya surtido el trámite correspondiente (artículos 46 y 69 del C.F., 2º de la ley 47 de 1926 y 1º del decreto 297 de 1935), e inclusive hay algunos que ni siquiera son adjudicables (artículo 49 del C.F.).

Los baldíos se definen como bienes sobre los que no es posible acreditar propiedad privada, bien sea porque nunca han salido del patrimonio de la Nación, o bien, porque pese a haber sido de un particular, su titularidad retorno a la Nación por alguno de los procedimientos previstos por la Ley Agraria. Constituye la categoría de bienes baldíos

aquellos que siempre han estado bajo titularidad del estado, aquellos que nunca han sido explotados económicamente y están a la espera de ser colonizados. Son las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales no son propiedad privada de nadie. En otras palabras es un bien inmueble del cual es dueño el estado para adjudicar o entregar a personas naturales, empresas comunitarias y cualquier tipo de organización que desee explotar económicamente el bien. Existen limitaciones y requisitos que impone la ley para que puedan ser adjudicados. Estos bienes pertenecen a la nación.

### **Regulación de baldíos**

Inicialmente se regulan en el Código Civil y en la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal), que permitía incluir en las concesiones de tierras una cláusula que hacía responsables a los solicitantes de verificar si los predios que pretendían tener eran realmente de dominio público y no propiedades privadas . Posteriormente la ley 200 de 1936, con la intención de dar solución a los conflictos por la tierra durante las primeras décadas del siglo XX, aborda el tema de los baldíos y trata de poner orden a la situación que se vive en varias regiones del país.

- Ley 160 de 1994. Capítulo X, XI y XII.
- Decreto reglamentario 2663 de 1994, clarificación y deslinde de la propiedad.
- Decreto reglamentario 2664 de 1994, proceso de adjudicación y recuperación de baldíos.
- Decreto reglamentario 2665 de 1994, extinción del derecho de dominio privado.
- Decreto Reglamentario 982 de 1996. Modifica el decreto 2663 de 1994 Por el cual se reglamentan los Capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la

propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras.

- Sentencia C-595/95. Los bienes baldíos son imprescriptibles.
- Sentencia C- 255/12, demanda de inconstitucionalidad del Artículo 72 de la ley 160 de 1994.
- Auto 222/16

## CAPÍTULO II

### PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA LEGALIZACIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO DE TIERRAS BALDÍAS

#### 2.1 Requisitos y procedimientos para adquirir el dominio de bienes baldíos rurales

De conformidad con lo establecido por el Artículo 65 de la ley 160 de 1994, la propiedad de los baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. La misma ley de 1994 (Artículo 72, inciso 9), prohibió la adquisición de propiedades que superen la extensión máxima permitida para la Unidad Agrícola Familiar (UAF)<sup>13</sup>, cuando éstas hayan tenido origen en un proceso de titulación de baldíos. Cuando se ha constatado que efectivamente se han dado acumulaciones de extensiones de tierras en Contravención de la prohibición legal, se implementan una serie de acciones administrativas tendientes a corregir el fenómeno de concentración. Las limitaciones más importantes que establece la ley 160 de 1994 para adjudicar baldíos a persona naturales o jurídicas son: (i) el terreno que se adjudica no puede ser mayor a la UAF; (ii) debe demostrarse la explotación de más de dos terceras partes del predio, esta se debe hacer con la aptitud específica señalada en la ley; (iii) tiene que haber sido ocupado por más de 5 años; (iv) el adjudicatario no puede contar con un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales; (v) no se pueden titular predios baldíos a personas

---

<sup>13</sup><http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=2195&conID=1663> “¿Qué es una Unidad Agrícola Familiar (UAF)?” Es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite, con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un capital que contribuya a la formación de su patrimonio.

naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo. La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente tribunal administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso.

La ley 160 de 1994 que regula los baldíos permite a los campesinos venderlos luego, pero prohíbe que cualquier persona acumule más de una UAF en antiguos baldíos. Las porciones de tierra que no se consideran baldías son las necesarias para el uso público, las que quedan a orillas de una vía pública (21/2 kilómetros), y por donde pasan vías férreas o caminos nacionales; para los municipios, a esta entidad territorial legalmente se le asigna el goce del usufructo de baldíos que se ubiquen dentro de su territorio. (Cartilla de baldíos)

## **2.2 Requisitos y procedimientos para adquirir el dominio de bienes baldíos urbanos**

El dominio que los municipios ejercen sobre los «baldíos urbanos» tiene su origen en la Ley 137 de 1959, denominada Ley Tocaima y, en lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas. Al respecto, se presentan tres situaciones, a saber:

1. Los Municipios pueden transferir la propiedad de los bienes baldíos urbanos a los propietarios de mejoras construidas antes de la entrada en vigencia de la Ley 137 de 1959, siempre y cuando hayan propuesto su compra al municipio dentro de los dos años siguientes. El precio será el equivalente al 10% del avalúo practicado.

2. Los propietarios de mejoras a que se refiere el numeral anterior, que no hayan hecho la oferta de compra dentro del término fijado, tendrán derecho a la venta del predio, pagando el valor equivalente al avalúo comercial fijado a la fecha de la venta.

3. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, los «baldíos urbanos» pierden esa calidad y se convierten en bienes fiscales de propiedad de los municipios, siempre y cuando se destinen a los fines contemplados en las Leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 388 de 1997. Es decir, la Nación transfirió la propiedad de los bienes baldíos urbanos a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Tocaima, condicionada a la venta que debe hacer el municipio a favor de los ocupantes propietarios de mejoras; y con la condición de destinarlos al cumplimiento de los fines propuestos en materia de ordenamiento territorial por la Ley 388 de 1997, <sup>14</sup>“por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, cumplidas las condiciones exigidas en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, los baldíos adquieren la calidad de bienes fiscales de propiedad del Municipio y les son aplicables las normas jurídicas que los rigen.

- **Del procedimiento**

- Determinación del inmueble objeto de adquisición: La Oficina de Catastro correspondiente deberá identificar el inmueble con los linderos y área correspondientes, con base en el levantamiento topográfico que para tal fin se realice.

- Estudio jurídico de la tradición del inmueble: El estudio jurídico se fundamenta en la certificación expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se

---

<sup>14</sup>En los términos anteriores se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consulta 1592, Consejeros Ponentes Enrique Arboleda y Gustavo Aponte

indica si se trata de un bien baldío urbano, y si carece de antecedente alguno sobre anteriores dueños.

- Incorporación al patrimonio de la entidad territorial: Para incorporar los bienes baldíos urbanos como de propiedad de las entidades territoriales en virtud de la Ley 137 de 1959 y del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, se considera necesario que el Concejo Municipal expida un Acuerdo que así lo declare. Una vez acreditada la propiedad con el citado Acuerdo, la entidad territorial debe solicitar su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

- Elaboración de la escritura pública: Se otorgará escritura pública de transferencia de dominio a título de compraventa, en favor de los ocupantes que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 antes citados.

- Elaboración de la resolución administrativa: Se transferirá el dominio, mediante resolución administrativa, de los «baldíos urbanos» incorporados al patrimonio de las entidades territoriales, cuando fueren ocupados ilegalmente por viviendas de interés social, a título de cesión gratuita si la ocupación se realizó antes del 28 de julio de 1978, y a título de subsidio por habilitación legal de títulos, si la ocupación se realizó antes de noviembre 30 de 2001.

- Nueva tradición: Con la resolución o la escritura pública, según sea el caso, debidamente registrada, se establece la nueva propiedad a favor del beneficiario. Este proceso culmina con el acta de entrega del inmueble la cual será entregada al adquirente.

- **Sujetos de titulación**

A Personas naturales, siempre y cuando hayan cumplido 16 años. Se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes.

A Entidades de Derecho Público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos. (Artículo 68 Ley 160 de 1994)

### **Requisitos**

Ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria o forestal, que se estén utilizando productivamente, no inferior a cinco (5) años. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, (Artículo 8 Ley 160 de 1994) Patrimonio neto no superior a mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Cuando se trate de empresas comunitarias y de Cooperativas campesinas, para efectos de la prohibición anterior deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad (Artículo 69 Ley 160 de 1994 y Artículo 8 Decreto 2664 de 1994).

Demostrar que tiene bajo producción económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la utilización adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular (Artículo 69 Ley 160 de 1994 y Artículo 8 Decreto 2664 de 1994).

- **El procedimiento**

Está compuesto de cuatro etapas: la petitoria, la publicitaria, la probatoria y la decisoria.

- **Etapas petitoria:** Está definida de manera diferente tratándose de persona de derecho público natural o jurídica. Si es natural, el solicitante debe informar sobre sí mismo y de su cónyuge e hijos menores, manifestando bajo juramento que ninguno ha sido beneficiado con otra adjudicación de esta naturaleza, además de que no ha estado vinculado en los últimos cinco años a las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria. De la misma manera la solicitud

debe contener la plena descripción, determinación y ubicación del predio que se busca adjudicar. Si se trata de persona jurídica, debe informar sobre la entidad y el predio solicitado en adjudicación, anexando concepto y viabilidad de la autoridad ambiental, estudio de factibilidad del servicio público que prestará el inmueble, copia del acta que autoriza la construcción y el plano del predio.

- **Etapa publicitaria:** Si la solicitud cumple los requisitos de Ley, mediante providencia se admitirá y se ordenará la notificación al interesado, al Procurador Agrario y a los colindantes. De la misma manera, se ordenará la plena identificación del inmueble con base en el levantamiento topográfico y otros planos, además de la identificación predial del mismo. La publicidad dada a la solicitud tiene como propósito que otras personas que crean tener algún derecho sobre el mismo predio así lo manifiesten y se opongan. Dicha publicidad se efectuará por radio y en aviso fijado por cinco días en la Alcaldía, la policía e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.
- **Etapa probatoria:** La prueba principal a practicar es la inspección ocular, realizada por un funcionario de INCODER, en la cual se constatarán todos los hechos señalados en la solicitud, el tipo de explotación económica, la existencia de ocupantes y qué clase de ocupación ejercen. El auto que decreta la inspección se debe notificar personalmente al interesado, al Procurador Agrario y a los colindantes. Dentro de esta recopilación de pruebas el Instituto puede decretar todas aquellas que le permitan obtener certeza sobre la situación descrita del predio, tales como testimonios de los colindantes y oposiciones a la titulación. De esta actuación se levanta un acta que será firmada por todas las partes que intervinieron en la diligencia y sólo dentro de los tres días siguientes se puede solicitar su aclaración; vencido este término se fija en lista el negocio.

La adjudicación puede ser objeto de oposición por quienes se consideren con iguales o mejores derechos que el solicitante, para lo cual deben anexar al escrito de oposición, las pruebas que acrediten sus derechos. De esta oposición se dará traslado al solicitante y al Ministerio Público, para que dentro de los tres días siguientes formulen alegaciones y soliciten pruebas.

Según el tipo de oposición presentada, deben ser las pruebas aportadas. Si el opositor alega propiedad privada debe aportar los títulos y la tradición de los mismos. Si alega posesión y prueba que ha iniciado acciones penales o de policía para proteger la ocupación, se suspende el trámite de titulación. Si la decisión queda en firme, se ordena el archivo del expediente.

- **Etapas decisoria:** Una vez cumplidos los requisitos exigidos por la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2664 de 1994, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, expedirá la resolución de adjudicación, contra la cual sólo procede el recurso de reposición, que se debe interponer dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

Debe entenderse que la intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-, se realiza en ejercicio de las funciones que le corresponde según lo consagrado en el artículo 4º del Decreto 1300 de 2003, en el sentido de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, así como adelantar los procedimientos relacionados con la titulación colectiva de tierras a las comunidades afrocolombianas, y también planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades.

## **2.3 Clarificación de la propiedad agraria**

### Clarificación de la propiedad

El objeto de este procedimiento es clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. (Decreto 1465 de 2013, artículo 39)

Contenido de la decisión. La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad solo podrá declarar:

1. Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble o se refiere a bienes no adjudicables.
2. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.
3. Que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal.
4. Que el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada, porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.
5. Que el bien inmueble se halla reservado o destinado a un uso público.
6. Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable.

El INCODER deberá remitir copia auténtica de la resolución de clarificación al IGAC para efectos de la formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, en los términos señalados en el presente título, para efecto de su registro como baldío de dominio de la Nación.

Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales legítimos conforme a la ley civil.

## CAPITULO III

### APORTES Y LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

#### 3.1 Tendencia de la corte constitucional frente a la problemática de los baldíos

La Corte constitucional a través de Sentencia T-488/14 aborda el tema exponiendo las falencias con el tratamiento de los predios baldíos del país de la siguiente forma:

*La problemática institucional y social en torno a las tierras baldías: Falta de información y concentración de la propiedad.*

Un primer factor relevante a considerar al aproximarse a la política rural es la escasez de los recursos naturales ligados al sector agropecuario, como es el agua y la tierra. La frontera agrícola es cada vez más difícil de expandir lo cual conlleva a un aumento de los precios de la tierra y en consecuencia a un interés mayor por la apropiación y el acceso a esta [93]<sup>15</sup>. Ello genera que en países como Colombia, “la tierra no es solo un factor de producción o un activo de inversión; también sigue siendo una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por esas razones, el vínculo entre el acceso a ella y el desarrollo es multidimensional y complejo” [94].<sup>16</sup>

Desde una perspectiva histórica, es posible trazar una línea común a la política rural “donde las instituciones en su rol de formuladoras de reglas de juego, han manifestado fortaleza para defender los intereses de los propietarios de grandes extensiones de tierra y debilidad en la ejecución de las políticas conducentes a su redistribución y democratización de la propiedad rural” [95].<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>(93) Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. No. 0068 de febrero de 2014.

<sup>16</sup> [94] De Janvry y Sadoulet, 2005. Citado en Contraloría General de la República. Op. cit.

<sup>17</sup> (95) Contraloría General de la República. Op. cit. En similar dirección, la Sala Plena de la Corte presentó un recuento histórico de las distintas forma de apropiación de los bienes baldíos en la sentencia C-644 de 2012: “La concentración

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[96]<sup>18</sup>, dos décadas después los resultados son precarios[97]<sup>19</sup>. Las dinámicas alrededor de la tierra son múltiples y complejas, y superan ampliamente el campo jurídico; más aún, en un país como el nuestro donde se entrecruzan constantemente las fuerzas del conflicto armado con la vida en el campo [98].<sup>20</sup>

---

*de la propiedad ha sido un fenómeno recurrente en nuestra historia reciente y tiene su origen en los sistemas de distribución y apropiación establecidos por España a continuación del descubrimiento a pesar de los muchos intentos realizados por modificar este modelo de tenencia”.*

<sup>18</sup>(96) Ley 160 de 1994, art. 17: “El Gobierno Nacional asignará y apropiará los recursos suficientes, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto, para adelantar los programas cuatrienales de reforma agraria elaborados por el INCORA, a efectos de que la reforma agraria culmine en un período no mayor de 16 años (...)”

<sup>19</sup> (97) “Resulta claro de la anterior relación, que ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer [97] y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad [97]”. Sentencia C-644 de 2012.

<sup>20</sup> (98) De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), En Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. Su articulación constituye lo que puede denominarse un conflicto rural mayor, que es la gran sombrilla de ambos. Los diferentes conflictos por tierras se yuxtaponen en muchas regiones, configurando procesos de una gran complejidad en la solución del problema agrario y que pueden tipificarse en cinco grupos, pero dentro de cada uno de ellos existen modalidades diversas:

“a. El conflicto tradicional e histórico por el acceso a la propiedad rural entre campesinos poseedores de poca tierra o sin tierra, con los terratenientes (grandes propietarios), simbolizado en la consigna “la tierra pal que la trabaja”. Este conflicto es recurrente e irresoluto en Colombia.

b. La disputa por la apropiación de la tierra que tienen los grandes inversionistas nacionales y extranjeros con pequeños, medianos y grandes propietarios, y poseedores de derechos de propiedad rural y con las tierras del Estado. Tiene como fin el desarrollo de grandes proyectos, sea de alimentos, materias primas, agrocombustibles, o para la explotación de recursos del subsuelo (minería, carbón, etcétera) y la apropiación de fuentes de agua, biodiversidad y bosques. En esa disputa, el campesinado vende la tierra y sus mejoras atraído por buenos precios, o es desplazado y sacado de sus posesiones a través de mecanismos de mercado, presiones, amenazas y violencia. En algunos casos es invitado a participar en el negocio mediante alianzas productivas, el arrendamiento de su tierra o la concesión de su usufructo a cambio de un pago.

c. La contienda histórica de los indígenas por la recuperación de tierras para reconstruir sus territorios, que son el signo de su propia existencia. En esa lucha se enfrentan tanto con los propietarios medianos y grandes especialmente, como con el Estado poseedor de baldíos y de zonas de reserva, y también con campesinos (mestizos) y comunidades afro- colombianas que coinciden en sus territorios.

d. La lucha de las comunidades afrocolombianas para obtener el reconocimiento estatal de los derechos colectivos sobre el territorio y su uso, y defender la tierra y el territorio de otros actores que buscan apropiárselos y sacarlos de sus espacios. Hay un conflicto por la intervención de esos territorios por parte de actores armados ilegales e inversionistas para explotar los recursos allí disponibles; además de contiendas con comunidades indígenas o resguardos limítrofes.

e. Y el nuevo y más contemporáneo conflicto entre los propietarios, poseedores, ocupantes de baldíos y tenedores, por lo general campesinos y medianos productores, que son despojados de la tierra y desplazados, especialmente por grupos armados ilegales y las élites aliadas, usando la violencia, la coerción y las figuras jurídicas. También se incluyen en esta categoría las presiones y compras de tierras por el narcotráfico, que terminan sacando del campo a los campesinos y demás propietarios de derechos. El proceso de compras masivas de tierras llevado a cabo por

No es el objeto de la presente sentencia de tutela presentar un análisis detallado sobre la eficacia de la reforma agraria en el país, ni discutir desde un punto de vista técnico los hallazgos respectivos, pero un mínimo de conciencia sobre la realidad social [99]<sup>21</sup> por parte del juez constitucional se hace indispensable para avizorar la magnitud del problema jurídico sometido a consideración y proveer una respuesta acorde. Como bien ha fijado la Sala Plena, el juez no puede pretender defender formalmente la garantía de la Constitución Política y al mismo tiempo ser ajeno a la problemática material del campo y sus habitantes:

“De hecho, su situación ha empeorado durante los años de vigencia de la Constitución, con lo cual la deuda del Estado colombiano para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias. Así lo determina el mandato de supremacía constitucional, desde el cual no pueden ser sólo criterios de validez formal sino además criterios de eficacia y justicia, los que deben ilustrar la comprensión del orden legal y de los problemas jurídicos formulados en el presente asunto” [100].<sup>22</sup>

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

---

inversionistas a través del mercado, que contiene elementos de presión, amenazas y aprovechamiento de condiciones de mercado (información y precios) así como de la gran vulnerabilidad de los poseedores de derechos en zonas de alta intensidad de conflicto, es también parte constitutiva de este tipo de enfrentamientos. En este caso igualmente se presenta conflictividad entre los despojados y los nuevos pobladores que llegan a explotar o apropiarse de las tierras abandonadas o despojadas, impulsados por grupos interesados en mantener el control sobre esas poblaciones y los territorios donde se ubican”. PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre. Páginas 187-189. Consultado en [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&x=65970&s=j#.U59gg\\_ldW1Q](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&x=65970&s=j#.U59gg_ldW1Q) el 10 de junio de 2014.

<sup>21</sup> [99] “En el sistema jurídico del Estado social de derecho se acentúa de manera dramática el problema - planteado ya por Aristóteles- de la necesidad de adaptar, corregir, acondicionar la aplicación de la norma por medio de la intervención del juez. Pero esta intervención no se manifiesta sólo como el mecanismo necesario para solucionar una disfunción, sino también, y sobre todo, como un elemento indispensable para mejorar las condiciones de comunicación entre el derecho y la sociedad, es decir, para favorecer el logro del valor justicia (de la comunicación entre derecho y realidad), así ello conlleve un detrimento de la seguridad jurídica.” Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992.

<sup>22</sup> [100] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012.

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.

- En un reciente informe sobre desarrollo humano, la Oficina en Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertó sobre la falta de estadísticas ciertas y completas sobre las cuestiones rurales en el país, lo que repercute negativamente en el entendimiento integral del contexto agrario:

“Una comprensión más integral de la naturaleza de la estructura agraria requiere de información no disponible en el país. Se carece de estadísticas ciertas y completas sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural, y son escasos los datos que faciliten el conocimiento de su situación real: quiénes son los dueños de las tierras, cómo las usan, dónde están, de qué calidad son las utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina; cuáles están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos, cuáles han sido despojadas, cuáles están en grados críticos de deterioro y deberían sacarse de la producción para recuperarlas, y cómo se relacionan las fuentes de agua con las tierras de uso productivo, entre otros factores. El país no tiene un sistema articulado de administración de la propiedad rural que maneje la información básica para analizar con exactitud la problemática de tierras y en consecuencia diseñar políticas adecuadas” [101].<sup>23</sup>

A una conclusión similar arribó la Contraloría General de la República en su informe sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura Colombiana del año 2013:

“La política de baldíos se examina aquí según archivos solicitados al Incoder, haciendo énfasis en la región de la Orinoquía, donde se han estado haciendo las mayores

---

<sup>23</sup> [101] PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Op. cit. p. 181 y 195.

adjudicaciones en los últimos años. Estos archivos de adjudicación de baldíos muestran bastantes limitaciones para su análisis, puesto que no son consistentes en sus datos, encontrándose muchas falencias, en donde sobresalen, en muchos casos, la falta de datos en aspectos tales como la fecha de adjudicación, la existencia de un cónyuge con sus respectivos datos, número de cédula y sexo del adjudicatario y hasta el área a adjudicar”[102].<sup>24</sup>

Falencia que fue reconocida por el propio Incoder en su escrito de contestación ante esta Corporación, en el que admite que la entidad todavía “no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación” [103].<sup>25</sup>Tal situación amenaza con desconocer los objetivos constitucionales trazados tanto por la Constitución como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder, como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos[104],<sup>26</sup>no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoria efectiva ante esta falta de datos confiables.

Como un círculo vicioso de prácticas erradas que se robustecen entre sí, la falta de información precisa y completa sobre los territorios baldíos, las calidades reales de los sujetos beneficiarios y el número de hectáreas adjudicadas, facilita la concentración inequitativa de tierras de propiedad de la nación. Con ello se

---

<sup>24</sup> [102] Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. No. 0068 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176635901/INCODER+-+Acumulacion+Irregular+de+Baldios+-+Informe+ACES.PDF/cc3400ed-934b-4144-b78b-2206e1c166e9?version=1.0>

<sup>25</sup> [103] Cuaderno de Revisión, folio 46. En la sentencia T-689 de 2013, el Incoder expresó 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 cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración.”

<sup>26</sup> [104] Ley 160 de 1994, art. 12.

erosiona, en últimas, el objetivo central del sistema de reforma agraria: el acceso progresivo del trabajador campesino a la tierra y el mejoramiento de su calidad de vida.

Con la información disponible desde 1901 hasta el 29 de noviembre de 2012, la Contraloría General de la República elaboró el siguiente cuadro consolidado que permite hacerse una idea del resultado de un siglo de política agraria en nuestro país y el destino final de más de 23.431.557 hectáreas adjudicadas en 619.937 procesos.

**Cuadro. Adjudicaciones de baldíos hasta el 31 de diciembre de 2012[105]<sup>27</sup>**

Rango de área	Predios	Hectáreas	% Predios	% Hectáreas	Acumulado % Predios
De 0 a 100 m <sup>2</sup>	11.164	86	1.8	0.0	1.8
De 100 a 1000 m <sup>2</sup>	65.635	2.723	10.6	0.0	12.4
De 1000 m <sup>2</sup> a 1 Ha	137.082	33.025	22.1	0.1	34.5
De 1 a 2 Ha	36.219	53.711	5.8	0.2	40.3
De 2 a 5 Ha	60.837	205.749	9.8	0.9	50.2
De 5 a 10 Ha	56.370	414.017	9.1	1.8	59.2
De 10 a 20 Ha	66.751	996.198	10.8	4.3	70.0
De 20 a 50 Ha	117.044	4.182.225	18.9	17.8	88.9
De 50 a 100 Ha	31.482	2.272.634	5.1	9.7	94.0
De 100 a 200 Ha	22.417	3.339.699	3.6	14.3	97.6
De 200 a 500 Ha	8.070	2.586.650	1.3	11.0	98.9
De 500 a 1000 Ha	4.349	3.394.877	0.7	14.5	99.6
>1000 Ha	2.517	5.949.963	0.4	25.4	100.0
<b>Total</b>	<b>619.937</b>	<b>23.431.557</b>	<b>100.0</b>		
Fuente: INCODER					

<sup>27</sup> [105] Contraloría General de la República. Op. cit.

Sin considerar siquiera los problemas de subregistro y las posibles irregularidades en la adjudicación[106], <sup>28</sup>el nivel de concentración de la tierra se hace manifiesto cuando se observa que los predios con áreas adjudicadas menores a 1 hectárea representan 34.5% del total de predios y el 0.15% del área, con 35.834 Ha. Por otro lado, los predios con más de 500 hectáreas representan casi el 40% del área adjudicada y el 1.11% de los predios, impulsando un sistema de minifundio y latifundio que distorsiona el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF) [107] <sup>29</sup>propuesto desde la Ley 160 de 1994.

Dicha tendencia regresiva en el campo colombiano fue igualmente señalada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano haciendo uso del índice Gini, el cual se utiliza como un indicador del grado de concentración de la propiedad. Cuanto más cercano a 1 se encuentre, más concentrada está la propiedad (pocos propietarios con mucha tierra), y cuanto más cercano a cero, mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con mucha tierra). Según los datos recopilados por la Universidad de los Andes y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. Con preocupación, el informe

---

<sup>28</sup> [106] Del reporte de la Contraloría General de la República, llama la atención que aparecen 1.650 predios sin área adjudicada y 72.125 registros con cédula repetida.

<sup>29</sup> [107] De acuerdo a la Ley 160, la UAF es la unidad de tierra pensada para que una familia pueda explotar económicamente un terreno y obtenga un excedente económico suficiente a su favor. Art. 38 “(...) Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar”.

concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo [108].<sup>30</sup>

### **3.2 El conjunto institucional dispuesto para la efectividad y cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.**

La Sala Plena de la Corte Constitucional ha precisado que el principio de la moralidad no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos “sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad” [109].<sup>31</sup>

Con la evolución institucional y sofisticación de los Estados modernos, los ciudadanos han delegado gran parte de su ejercicio soberano en los poderes constituidos, sean estos elegidos popularmente o no. Se ha forjado así un extenso cuerpo de funcionarios que de una u otra forma administran el patrimonio público y con ello direccionan el accionar mismo del Estado. Es en virtud de lo anterior que el interés colectivo a la defensa de lo público se erige como “uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho colombiano” [110],<sup>32</sup>teniendo en cuenta que es a través del patrimonio público que el Estado da cumplimiento a los fines para los cuales fue estatuido. La celosa defensa de lo público más que un fin en sí mismo, constituye el medio para materializar los postulados superiores de convivencia, libertad, igualdad y paz que la Constitución Política prescribe[111]”.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> [108] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Op. cit.

<sup>31</sup> [109] Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1994.

<sup>32</sup> [110] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de febrero de 2005. Radicado Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP).

<sup>33</sup> [111] Constitución Política, preámbulo.

Tanpreciado resulta el régimen de baldíos en el ordenamiento nacional que el legislador previó la participación activa y concomitante de la ciudadanía en su defensa. La Ley 160 de 1994 consagró una especie de legitimación universal de acuerdo con la cual, “la acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo” [124].<sup>34</sup>

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 pacífica [125]<sup>35</sup>.

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 sociedad [126].<sup>36</sup>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 material [127].<sup>37</sup>De esta manera, el juez constitucional es un auténtico promotor de

---

<sup>34</sup> [124] Ley 160 de 1994, artículo 72. Ver también Decreto 2664, artículo 52 y Decreto 1465, artículo 2°.

<sup>35</sup> [125] Ver sentencias C-548 de 1997, **C-790 de 2006 y T-600 de 2009**.

<sup>36</sup> [126] **Ibíd.**

<sup>37</sup> [127] 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.

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 [128].”<sup>38</sup>

**Vía de hecho en la sentencia judicial de pertenencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) el 20 de noviembre de 2012.**

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 demás autoridades [129] <sup>39</sup>fallaron u omitieron sus deberes.”

“Finalmente, la actuación del juez se encajaría en un defecto orgánico, en tanto este carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer del asunto [145]. Debe recordarse que la actuación judicial está enmarcada dentro de una competencia funcional y temporal, determinada, constitucional y legalmente, que de ser desbordada conlleva el

---

<sup>38</sup>[128] Corte Constitucional, T-600 de 2009. Reiterada en T-923 de 2009.

<sup>39</sup> [129] 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.

desconocimiento del derecho al debido proceso [146]. En este caso concreto, es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder [147], previo cumplimiento de los requisitos legales. Los procesos de pertenencia adelantados por los jueces civiles, por otra parte, no pueden iniciarse –también por expreso mandato del legislador [148]- <sup>40</sup>sobre bienes imprescriptibles.

Es a la luz de lo anterior que se debe examinar la posición del registrador seccional de instrumentos públicos, al negarse a tramitar la inscripción del fallo de pertenencia en favor del señor Gerardo Escobar.”

**Tendencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia en la Actualidad de acuerdo a Sentencia STC1776-2016 Radicación N.º 15001-22-13-000-2015-00413-0**

Por medio de esta sentencia y estudio por parte del Magistrado Ponente Luis Armando Toloza Villabona, Sobre el tema, esta Sala recientemente ha concedido auxilios impetrados con similar acontecer fáctico y jurídico respecto a adjudicar bienes Baldíos o que se presumen Baldíos y valer la prescripción en procesos de pertenencia, siguiendo parcialmente la postura adoptada por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, “como pasa a exponerse a continuación:

*Cuadro de sentencias. Fuente propia<sup>41</sup>*

Sentencia	Accionante	Accionado	Tribunal <i>a quo</i>	Decisión
STC15027 de 4-11-2014, radicación 2014-0290-01	Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena	Juzgado Promiscuo del Circuito de Turbaco	Cartagena- Negó	Revoca y concede: Invalida fallo de 31 de marzo de 2014, para que se “clarifique la naturaleza jurídica del predio”

<sup>40</sup> [148] Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970), artículo 407, numeral 4º. Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), artículo 375, numeral 4º.

<sup>41</sup> Cuadro de sentencias. Fuente propia.

STC1270 de 12-02-2015, radicación 2014-0160-01	INCODER	Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué	Yopal- Concedió	Revoca y niega: Subsidiariedad, puede ejercer acción de revisión. Con salvamento de voto Dr. Ariel Salazar: Estima aplicables los preceptos de la T-488 de 2014.
STC2628 de 11-03-2015, radicación 2014-0195-01	INCODER	Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué	Yopal- Concedió: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 29-10-2010, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC2973 de 17-03-2015, radicación 2014-0185-01	INCODER	Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué	Yopal- Concedió: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 07-07-2011, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC3765 de 25-03-2015, radicación 2014-0190-01	INCODER	Juzgado. 4 Civil del Circuito de Neiva	Neiva- Concedió: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 13-11-2013, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC10474 de 10-08-2015, radicación 2015-0072-01	INCODER	Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Ariporo	Yopal- Concedió: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 17-04-2013, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC11637 de 03-09-2015, radicación 2015-1917-01	INCODER	Juzgado 4 Civil del Circuito de Montería	Yopal- Concedió: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 26-02-2007, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC13435 de 1-10-	INCODER	Juzgado Promiscuo	Yopal- Concedió: Invalidó el juicio,	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese

2015, radicación 2015-0199- 02		del Circuito de Orocué	incluido el fallo de 12-12-2014, para vincular al INCODER	ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC14853 de 29-10 2015, radicación 2014-0176- 01	INCODER	Juzgado Civil del Circuito de Fredonia	Antioquia- Negó: Subsidiariedad: Acción de revisión	Revoca Concede: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 21- 05-2015, pues es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío.
STC16320 de 26-11- 2015, radicación. 2015-0063- 02	INCODER	Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué	Yopal- Concedió: Invalidó dos juicios, incluidos los fallos allí dictados, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío. Con salvamento de voto Dr. Luis Armando Tolosa V.: Estima inaplicable la <i>ratio decidendi</i> la T-488 de 2014, con argumentos similares a los hoy planteados.
STC16785 de 4-12- 2015, radicación 2015-0073- 01	INCODER	Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué	Yopal- Concedió: Invalidó el juicio, incluido el fallo de 16-12-2013, para vincular al INCODER	Confirma: Concede: Es necesario vincular a ese ente para esclarecer si el bien es o no baldío. Con salvamento de voto Dr. Luis Armando Tolosa V.: Estima inaplicable la <i>ratio decidendi</i> la T-488 de 2014, con argumentos similares a los hoy planteados.

No obstante las plurales decisiones que sobre el punto se han proferido, según se ha reseñado, algunas de las cuales han amparado derechos del INCODER por esta Sala, al acudir por vía de impugnación y haberse revocado sentencias, siguiendo la orientación de la T-488 de 2014, a pesar de las diferencias y semejanzas fácticas y jurídicas; en uno y

otro caso, se observa que la protección se ha otorgado para permitir la intervención procesal de la entidad pública.

En ellas, esta Sala no ha afirmado que los inmuebles discutidos sean baldíos, simplemente, en el caso de los auxilios concedidos o confirmados, como se describió en la secuencia, se ha salvaguardado en líneas generales para que se cite al INCODER, pero defirió en el juez, en la mayoría de las hipótesis anteriores, la facultad de valorar si el predio materia de usucapión reviste la calidad o no de baldío.

Esta Corte en amplio debate desde la llegada de este asunto, considera pertinente reexaminar los problemas jurídicos y la incidencia de la sentencia T-488 de 2014 y algunas otras de la Corte Constitucional, frente a la doctrina de esta Sala sobre el particular, dadas las connotaciones actuales de la situación.

3. En este evento, se advierte el fracaso del amparo constitucional deprecado, pues el ente aquí accionante puede, si a bien lo tiene, proponer los reparos sustento del presente ruego, a través de la acción de revisión, estatuida en las reglas 379 y 380 del Código de Procedimiento Civil<sup>42</sup>, arguyendo la no vinculación alegada y respetando los términos fijados para su interposición en el precepto 381 *ibídem*<sup>43</sup>, con mayor razón cuando la

---

<sup>42</sup> “(...) Artículo 379: El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema, los tribunales superiores, los jueces de circuito, municipales y de menores (...)”.

“(...) Artículo 380: Son causales de revisión:”

1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueren decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas.

4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba.

5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente.

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

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

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

<sup>43</sup> “(...) Art. 381: El recurso podrá interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, cuando se invoque alguna de las causales consagradas en los numerales 1, 6, 8 y 9 del artículo precedente”.

legitimación de la entidad pública pende de establecer, en amplio debate, si el bien involucrado es o no baldío, y la tutela no es el medio idóneo para dilucidar la incertidumbre. En la aludida sede, el juez de conocimiento decidirá sobre la admisibilidad de ese recurso extraordinario, así como de la prosperidad de las causales invocadas.

La existencia de herramientas judiciales propicias para obtener el resguardo de los derechos fundamentales, está contemplada como causal de improcedencia en el inciso 3° del canon 86 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1° del precepto 6° del Decreto 2591 de 1991.

En una acción similar esta Sala indicó:

*“(...) Desde esa perspectiva, es claro el fracaso de la protección deprecada por cuanto no fue instituida, como se anticipó, para sustituir los instrumentos ordinarios consagrados por el legislador en favor de las partes o para adelantarse a las decisiones que le corresponde adoptar al juez del proceso, sino única y exclusivamente para el evento en que la persona que se sienta agraviada o afectada en una garantía fundamental, carezca de recursos judiciales para atacarla o aunque contando con ellos no sean idóneos para el efecto (...)”<sup>44</sup>.*

El trámite de un proceso declarativo de pertenencia por virtud de los efectos *erga omnes* del fallo que lo decida, y por las consecuencias absolutas que encarna el derecho real de dominio, obliga a plantear la demanda respectiva, en términos de las reglas 407 del C. de P. C. y 375 del C. G. del P. contra quienes *“(..) figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro (...) (art. 407 del C. de P. C. núm. 5), y de la misma forma, (...) emplazar a todas las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, por medio de edicto (...)”* (art. 407 núm. 6 del C. de P. C.); pero al mismo tiempo, fija una clara prohibición, consistente en que *“(...) no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”* (núm. 4 *ejúsdem*). En consecuencia, si la tesis central del resguardo propuesto por el INCODER, se edifica en que el bien es baldío, esto es, imprescriptible, el ordenamiento le ofrece un recurso

---

*“Cuando se alegue la causal prevista en el numeral 7 del mencionado artículo <380>, los dos años comenzarán a correr desde el día en que la parte perjudicada con la sentencia o su representante haya tenido conocimiento de ella, con límite máximo de cinco años. No obstante, cuando la sentencia debe ser inscrita en un registro público, los anteriores términos sólo comenzarán a correr a partir de la fecha del registro”.*

*“En los casos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del mismo artículo <380>, deberá interponerse el recurso dentro del término consagrado en el inciso primero, pero si el proceso penal no hubiere terminado, se suspenderá la sentencia de revisión hasta cuando se produzca la ejecutoria del fallo penal y se presente la copia respectiva. Esta suspensión no podrá exceder de dos años (...)”.*

<sup>44</sup> Sentencia de 20 de marzo de 2012, exp. 2012-00192-01

extraordinario eficaz para someter a juicio sus pretensiones constitucionales, en defensa del patrimonio público por medio del medio extraordinario de revisión ante el juez competente, *iudicium rescindens* del cual aún no ha hecho uso, según se infiere de los antecedentes aportados a la presente queja constitucional. Al no haber agotado ese medio de defensa, la salvaguarda supralegal resulta inane, y apareja la inevitable confirmación de la providencia impugnada.

En punto a la falta de competencia endilgada al despacho querellado, tampoco hay lugar a otorgar el auxilio, pues esta aseveración se edifica en la falsa premisa de que corresponde exclusivamente al INCODER decidir sobre la adjudicación y titulación del terreno a particulares, dada la supuesta condición de baldío ostentada por éste.

La conjetura precedente carece de asidero legal, por cuanto, como pasa a explicarse, no es admisible deprecar la calidad de baldío esgrimiendo solamente lo consignado en el certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos, en el cual se plasmó “*que el predio no cuenta con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales*”.

A la luz de lo preceptuado en los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936<sup>45</sup>, se “(...) presume que no son baldíos, sino de propiedad privada (...)” los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando aquéllos son explotados económicamente “(...) *por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación* (...)”; asimismo, surge otra presunción en cuanto se suponen baldíos aquellos terrenos agrarios que no son objeto de aprovechamiento “*en [es]a forma*”<sup>46</sup>, precisamente cuando se dio vuelta a la presunción consagrada en el

---

<sup>45</sup> “(...) Art. 1. Modificado por el artículo 2 de la Ley 4ª 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 (...)”.

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

<sup>46</sup> Los preceptos transcritos de la Ley 200 de 1936 están vigentes y son aplicables, pese a haber sido derogados por la Ley 1152 de 2007; pero por virtud a la declaratoria de inexecutable de esta última normativa mediante sentencia C-175 de 2009, recobraron todo su vigor.

artículo 675 del Código Civil: “(...) *Son bienes de la Unión las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (...)*”.

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

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

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

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

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

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

*“(...) [E]l requisito [para] ser prescriptible el objeto materia de pertenencia, es, el de no tratarse de bienes de uso público ni pertenecer ellos a entidades de derecho público (Art. 407 núm. 4, C. de P.C.), no significa sin embargo que, frente a la prescripción extraordinaria y respecto de fundos rurales, el actor esté en la obligación de demostrar que el bien no es baldío, por haber salido del patrimonio del Estado [e] ingresado al de los particulares, pues esa exigencia no la impone el legislador, que por el contrario consagra el principio de prueba de dominio en su favor, al disponer [ello] en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (...)”.*

*“(...) [N]o es válido sostener que, ante la ausencia de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse baldío, ni tampoco que si la Ley autoriza en esas condiciones el inicio del proceso de pertenencia es para que (...) se acredite por el actor [el cumplimiento de] las condiciones de los artículos 3 y 4 de la Ley 200 de 1936 (...)”<sup>47</sup>.*

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

Para la Corte, el predio que denuncia el accionante en tutela, INCODER, como baldío, tiene la condición de bien privado, por lo cual la prescripción adelantada ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, por Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, goza de pleno

---

<sup>47</sup> CSJ. Sentencia de 31 de octubre de 1994, exp. 4306, citada posteriormente en el fallo de 28 de agosto de 2000, exp. 5448.

sustento de legalidad, no solo por lo advertido precedentemente sino porque se cumplió con el rito exigido, en el Código de Procedimiento Civil, sin oposición alguna.

No ha demostrado, el INCODER, que el predio prescrito por Rosa Lilia Ibagué Cuadrado es baldío, como era su deber, para romper de esa manera la presunción que lo ampara de tenerse como terreno privado por la explotación económica del suelo, acreditada por medio de hechos positivos propios de dueño, como son cultivos de haba, cebada, etc., como expusieron en su declaración los testigos Julio Vicente Largo, José Vicente Ibagué Cuadrado y Pedro Ibagué Cuadrado, y el perito Rafael Humberto Calixto Moreno, que, precisamente, sirvieron de prueba de la posesión sobre el predio Maravillas, tal como acogió el juez de instancia para reconocer la prescripción adquisitiva de dominio.

- Debe precisarse que el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, es exigido en los juicios de pertenencia<sup>48</sup> con la única finalidad de “(...) *identificar los legítimos contradictores de la pretensión, que no son otras personas que en él figuren como titulares de derechos reales, pero en manera alguna [sirve para] demostrar que el bien es de propiedad privada (...)*”<sup>49</sup>.

Por tanto, en caso de no constar en ese documento inscrito ningún particular titular del derecho de dominio, no se colige la calidad de baldío del fundo, sino que, para formar adecuadamente el contradictorio, se dirige la demanda en contra de personas indeterminadas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional expresó:

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

---

<sup>48</sup> “(...) Art. 407. (...) 5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella (...)”.

<sup>49</sup> CSJ. Sentencia de 28 de agosto de 2000, exp. 5448.

*“Así se tiene que, el sujeto pasivo de la demanda de declaración de pertenencia estará conformado por la persona o personas que aparezcan en el aludido certificado como titulares de derechos reales principales sujetos a registro - propiedad, uso, usufructo o habitación- sobre el bien en litigio, a quienes se les notificará del auto admisorio de la demanda, permitiéndoles iniciar la correspondiente defensa de sus derechos. Si en ese documento no se señala a nadie con tal calidad, porque no hay inscrito o no se ha registrado el bien, se daría lugar al certificado negativo, obligando dirigir la demanda contra personas indeterminadas (...).”*

*“(…) Puede suceder que en relación con el bien exista total certeza por parte del Registrador sobre la ausencia de registro de dichos derechos reales en cabeza de alguna persona y en ese orden de ideas no tenga ninguna dificultad para expedir el certificado negativo respectivo donde conste que "no aparece ninguna" persona como titular "de derechos reales sujetos a registro". Caso en el cual podrá admitirse la demanda en contra de personas indeterminadas y darse curso a la actuación en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil (...)” (subrayas fuera de texto)<sup>50</sup>.*

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

*“(…) La exigencia de aportar el folio de matrícula inmobiliaria para acreditar la propiedad sobre los predios sobre los cuales se reclamaba no implic[a] una actuación arbitraria o caprichosa por parte de la autoridad judicial accionada. Antes bien, con ella se da cumplimiento a las disposiciones del Código Civil que disciplinan la transmisión de dominio sobre los bienes raíces, la cual requiere el otorgamiento de escritura pública y su correspondiente inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos. Por tratarse de una solemnidad exigida por la ley, la constancia de la inscripción en el registro como prueba de la tradición de bienes inmuebles no admite ser suplida por testimonios u otros medios probatorios (...).”<sup>51</sup>.*

Si bien el Código General del Proceso en el numeral 6º del artículo 375<sup>52</sup>, establece la necesidad de convocar en los juicios de pertenencia al INCODER, entre otros, cierto es, ese compendio aún no se encontraba vigente para la época del litigio, ni tampoco, su aplicación es retroactiva. Por ende, los pleitos en curso o ya fallados, como en el presente asunto, tramitados bajo los preceptos del Código de Procedimiento Civil, no necesitan de

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-275 de 5 de abril de 2006.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-636 de 7 de octubre de 2015.

<sup>52</sup> “(...) Art. 375. (...) 6. (...) En el caso de inmuebles, en el auto admisorio se ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones (...).”

la vinculación del aludido Instituto, máxime cuando como quedó plenamente demostrado, el predio reclamado se presume de propiedad privada, al no haberse contraprobado las presunciones legales *ut supra* citadas. Esto es, solo ahora el legislador se ha ocupado de imponer ese requisito, para reafirmar la conclusión de que anteriormente a la expedición del nuevo ordenamiento adjetivo civil no era necesaria esa convocatoria.

Ahora bien, suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien.

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

El hecho de que no aparezca anotado en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación, un predio rústico con el nombre de persona como propietaria, en el proceso de registro a partir de 1977, no puede constituir indicio suficiente para pensar que se trata de un bien baldío, y por tanto imprescriptible, ni puede apreciarse que deriva inferencia que lleve a esa conclusión, para superar la presunción advertida de ser un predio privado.

Con mayor razón, en este caso, al obrar certificados y fichas catastrales en nombre de las personas que han poseído el inmueble desde 1953, y de las personas que vendieron la posesión quieta y pacífica a la prescribiente Rosa Lilia Ibagué Cuadrado, quien arribó al predio en 1984 una vez compró la posesión quieta y pacífica, como aparece en la escritura

pública No. 2697 de 18 de diciembre de ese año, de la Notaría Primera de Tunja, y pagado los impuestos prediales. Estos elementos, en puridad, no acreditan la propiedad del predio “*Miravilles*”, pero sí sirven para mostrar, ahí sí indiciariamente, la condición privada del mismo. Si un predio es baldío, no tiene el cargo de impuesto predial, ni se califican catastralmente construcciones, como aparece en los certificados aportados al proceso de declaración de pertenencia.

Para esta Corporación las disquisiciones precedentes demuestran con suficiencia la inviabilidad de otorgar el amparo elevado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, apartándose así del precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014<sup>53</sup>, que en una de sus Salas de revisión de tutelas, con salvamento de voto, en un caso de similar acontecer fáctico, equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad privada fijada en la Ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos del inmueble reclamado “*no figuraba persona alguna como titular de derechos reales*”.

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

---

<sup>53</sup> “*En este caso concreto, la Corte [Constitucional] encuentra que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) recibió reporte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo indicando que sobre el predio “El Lindanal” no figuraba persona alguna como titular de derechos reales. En este mismo sentido, el actor Gerardo Escobar Niño reconoció que la demanda se propuso contra personas indeterminadas. Pese a ello, el Juzgado promiscuo consideró que el bien objeto de la demanda es inmueble que “puede ser objeto de apropiación privada”.*”

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

XLIX, 311. La del art. 1 de la Ley 200 de 1936, modificado por el 2 de la Ley 4 de 1973: “(...) *Se trata de una presunción a favor de los particulares y en contra de la Nación con que el art. 1 reformó la presunción tradicional de dominio establecida por los arts. 675 del C.C. y 44 del C. F. (...)*” (Sent. 22 de junio de 1956, LXXXIII, 74; 31 de julio de 1962, XCIX, 172).

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

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

Bajo el entendimiento de la sentencia de tutela aludida, por vía de la simple revisión de una acción constitucional “*interpartes*” y resuelta por una Sala de decisión, donde uno de los integrantes salvó voto parcialmente, adviértase, no solo

se descartan las reglas 1, 2 y 3 de la Ley de Tierras del treinta y seis, como se viene discutiendo; también resultan quebrantados, por integrar conceptualmente el mismo plexo normativo, el art. 12 *ejúsdem*, modificado por el art. 4 de la Ley 4 de 1973, y de contera, los arts. 51 y 52 de la Ley 9 de 1989. El art. 12 por medio del cual se estableció “(...) *una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1 de esta Ley, durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo (...)*”; prescripción que cubre exclusivamente “(...) *el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco (5) años continuos y se suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos (...)*” (*ejúsdem*). El 51 de la Ley 9 de 1989, en cuanto reduce la prescripción extraordinaria y ordinaria de dominio para viviendas de interés social al término de 5 y 3 años respectivamente; preceptiva última que morigera la obligación de presentar el certificado del registrador.

Del mismo modo, desconocería la Ley 1561 de 2012 que derogó la Ley 1182 de 2008, cuyo propósito ha sido, según el Congreso colombiano, el de promover el acceso a la propiedad mediante un proceso especial, que fija competencia privativa a los jueces municipales, no al INCODER, para “(...) *otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles (...)*” (art. 1 de la Ley 1561 de 2012).

La Ley 1561 de 2012 autoriza al juez para otorgar título de propiedad a “(...) [q]uien tenga título registrado a su nombre con inscripción que conlleve la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con lo dispuesto en la ley registral, lo saneará, siempre y cuando cumpla los requisitos previstos en esta ley (...)” (subrayas de la Sala, art. 2 de la misma ley). Y dentro de los anexos de la demanda, deberá adjuntarse según el art. 11, si la pretensión es titular la posesión, “(...) *certificado de tradición y*

*libertad o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble (...)*”.

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

Por los anteriores argumentos, se impone la confirmación del fallo impugnado.”

Por todo lo anterior citado anteriormente se abre la puerta a la adjudicación de baldíos en Nuestro país y por lo tanto abre una posibilidad a que los campesinos que han venido ejerciendo posesión sobre estos bienes y los estén aprovechando económicamente pueden llegar a titularse, debido a la precariedad de las entidades encargadas de los predios Baldíos de la nación.”

### **3.3 La agencia nacional de tierras es el ente liquidador y quien entrará a reemplazar al antiguo INCODER.**

**Creación:** El 17 de diciembre de 2015 fue expedido el Decreto 2363 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura”, en un esfuerzo del Gobierno nacional para consolidar la nueva institucionalidad que responderá a los retos del posconflicto en lo concerniente al desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz.

Así, en el Decreto quedó consignado el objetivo fundamental de esta Agencia, la máxima autoridad de tierras del Estado:

“La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre

ésta, 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”.

En términos generales, esta Agencia garantizará el acceso a la tierra para los campesinos que no la tienen o que tiene muy poca e insuficiente para su sustento. Para quienes sí tienen tierra pero no la tienen legalizada, la Agencia le ayudará a formalizar su propiedad. Y para quienes tienen tierra y la tienen formalizada, la Agencia garantizará que se le dé un uso adecuado en cuanto al cumplimiento de la función social de la tierra y la explotación ambientalmente responsable de la misma.

También se pondrá en marcha la figura del Inspector de Tierras dotándola de todas las herramientas que permitan hacerles veeduría a los procesos de manera minuciosa. Sin embargo, y para cerrarles el paso a los corruptos, implementará también una gestión abierta al público y participativa de modo que las comunidades en las regiones, y de manera organizada, puedan participar y vigilar las actuaciones de la Agencia y de sus funcionarios.

#### **Funciones:**

- Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.
- Otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno Nacional.
- Administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la Agencia.

- Administrar las tierras baldías de la Nación y los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento.

- Delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.

**De la reserva civil como medida de protección a predios que no son explotados por su protección ambiental que pueden ser administrados por personas Naturales y /o jurídicas y son los más protegidos en caso de expropiación por los intereses de la administración de turno.**

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, son áreas protegidas privadas establecidas a voluntad de los propietarios de predios dedicados a la conservación de muestras de ecosistemas naturales. En estas reservas, además de la conservación, se pueden tener también sistemas de producción sostenibles, ecoturismo, educación ambiental y habitación permanente, entre otras actividades.

➤ **Funciones que cumplen las reservas naturales de la sociedad civil**

- Cumplimiento de objetivos de conservación: biodiversidad y bienes y servicios ambientales.

- Generación de conectividad entre áreas protegidas.

- Amortiguación de impactos en áreas protegidas.

- Construcción de tejido social y fortalecimiento comunitario para la autogestión

- Incremento del conocimiento del territorio

- Para el Sistema Departamental de Áreas protegidas, esta figura se reconoce como una estrategia clave de conservación complementaria a las estrategias gubernamentales.

➤ **Declaración de reserva natural de la sociedad civil**

El propietario es quien voluntariamente declara la Reserva y zonifica su predio.

➤ **Oficialización**

Toda persona propietaria de un área denominada Reserva Natural de la Sociedad Civil deberá obtener registro único a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual será otorgado mediante acto administrativo. (Decreto 1996/1999)

Igualmente las organizaciones articuladoras de Reservas Naturales de la Sociedad Civil voluntariamente podrán registrarse ante dicha entidad y mediará también el acto administrativo que así la acredite (Resolución 207 de 2007)

El registro es el reconocimiento que hace el Estado al valioso aporte de la Sociedad Civil a la conservación de los objetivos de conservación y la oportunidad de acceso a derechos y estímulos de orden local, regional y nacional al que por ley tienen derecho los propietarios que se registren.

El registro permite la consolidación de información relacionada con las áreas dedicadas a la conservación, desde los particulares al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El registro es una decisión que toma el propietario de manera voluntaria, quien a su vez define la zonificación del predio acorde a lo estipulado en el Decreto 1996 de 1999. Así mismo el registro puede ser cancelado cuando el propietario lo decida.

De acuerdo a lo anterior, no debe existir temor alguno acerca de la expropiación y pérdida de dominio de la propiedad por cuanto esta es una facultad que puede ejercer el Estado en aquellos casos donde prima el interés general sobre el particular (Artículo 58 C.P.)

independientemente de ser o no Reserva Natural de la Sociedad Civil Al contrario esta figura podría incluso, impedir o disminuir la posibilidad de expropiación al demostrarse los valores naturales y su importancia en la conservación de la biodiversidad del país.

➤ **Los deberes adquiridos con el registro**

Obtenido el registro, el titular de la Reserva Natural de la Sociedad Civil debe dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

- Cumplir con especial diligencia las normas sobre protección, conservación ambiental y manejo de los recursos naturales.
- Adoptar las medidas preventivas y/o suspender las actividades y usos previstos en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural.
- Informar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la autoridad ambiental correspondiente sobre la alteración del ecosistema natural por fuerza mayor o caso fortuito o por el hecho de un tercero, dentro de los quince (15) días siguientes al evento. Por ejemplo, deslizamientos de tierra, incendios naturales o incursión ilegal de cazadores de fauna silvestre.
- Informar a Parques Naturales Nacionales de Colombia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre los actos de disposición, enajenación o limitación al dominio que se efectúen sobre el inmueble, dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de cualquiera de éstos actos. En este caso puede haber cancelación o modificación del registro dependiendo de la situación presentada para cada caso.

➤ **Derechos a que se accede con el registro**

Obtenido el registro, el titular de la Reserva Natural de la Sociedad Civil debe dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

A participar en los procesos de planeación: los titulares de las reservas registradas, tienen derecho a participar en los procesos de planeación de programas de desarrollo nacional o de las entidades territoriales que se vayan a ejecutar en el área donde se encuentre ubicada la reserva.

Al consentimiento previo: el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deberán crear incentivos dirigidos a la conservación por parte de propietarios de las Reservas de la Sociedad Civil registradas. A través del territorio Nacional se ha venido instaurando como una obligación a los municipios, la creación de incentivos dirigidos a las Reservas Naturales debidamente registradas ante el Ministerio, a través de la Ordenanza 097 de 2000.

Desde el Gobierno Nacional se creó un incentivo para la exención de rentas generada por servicios de ecoturismo. El Estatuto Tributario de Rentas Exentas establece que las rentas provenientes de los servicios de ecoturismo prestados por Reservas Naturales de la Sociedad Civil dentro del territorio nacional, están exentas del impuesto sobre la renta por el término de 20 años (Decreto 2755/03: por medio del cual se reglamenta el Artículo 207-2 del Estatuto Tributario y Resoluciones 0118 y 890 de julio 6 de 2005).

Igualmente la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia en gestión conjunta con el Viceministerio de Vivienda, han priorizado la aplicación de subsidios de vivienda, tanto para mejoramiento de la misma como para la construcción de posadas turísticas en reservas registradas.

➤ **Procedimiento para el registro**

La Corporación Autónoma Regional de los diferentes departamentos del país, apoya el registro ante la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, quien es la autoridad competente para adelantar actualmente el registro de las Reservas de Sociedad Civil. Si quiere registrar su Reserva, tenga en cuenta que la siguiente documentación puede ser presentada a través de una organización sin ánimo de lucro o directamente por el interesado, acorde con los siguientes requisitos:

Nombre o razón social del solicitante y dirección para notificaciones.

Domicilio y nacionalidad.

Nombre, ubicación, linderos y extensión del inmueble y del área que se registrará como Reserva Natural de la Sociedad Civil.

Ubicación geográfica del predio en plancha catastral o en plancha individual referenciada con coordenadas planas. En su defecto, delimitación del predio en una plancha base topográfica.

Realizar una reseña descriptiva sobre las características del ecosistema natural y de la reserva en general, destacando su importancia estratégica para la zona.

Zonificación y descripción de los usos y actividades a los cuales se destinará la Reserva Natural de la Sociedad Civil y localización en el plano.

La zonificación, delimitación y extensión de cada una de las zonas es decisión del o los propietarios del predio y deben estar representadas en un mapa. Estas zonas indican las áreas dentro de la reserva en donde se aplican diferentes estrategias de manejo, de acuerdo con sus características y particularidades.

El Decreto 1996 de 1999 define cuatro zonas diferentes en una Reserva Natural de la Sociedad Civil toda reserva debe contar como mínimo con una zona de conservación.

Zona de conservación: Es la zona que contiene el parche de ecosistema natural.

Zona de amortiguación y manejo especial: Es aquella área de transición entre el paisaje antrópico (influenciado por el accionar del ser humano) y las zonas de conservación, o entre aquél y las áreas especiales para la protección, como los nacimientos de agua, humedales y cauces.

Zona de Agrosistemas: Área que se dedica a la producción agropecuaria sostenible para uso humano o animal, tanto para el consumo doméstico como para la comercialización, favoreciendo la seguridad alimentaria.

Zona de uso intensivo e infraestructura: área de ubicación de las casas de habitación, restaurantes, hospedajes, establos, etc.

### **3.4 De la restitución de tierras como alternativa para acceder a predios agrarios siendo víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzado.**

Quienes se consideren víctimas para acceder a los beneficios. Solo se requiere un documento que demuestre que su situación de víctima es válida.

#### **➤ La víctima**

La víctima solo requiere de una “prueba sumaria” para acreditar su condición. Es decir, que cualquier documento que demuestre su situación de víctima es válida.

Las víctimas son aquellas personas que han sufrido daño en sus derechos por violaciones al DIH (Derecho Internacional Humanitario) y a los derechos humanos, por causa del

conflicto armado. Son víctimas los cónyuges, los hermanos de alguien que ha sido asesinado o desaparecido, o los hijos.

➤ **Derechos de las Víctimas**

- Las víctimas tienen derecho a la justicia: que el Estado investigue y condene a los victimarios.

- A la verdad: a conocer toda la información sobre los hechos que la victimizaron.

- A la reparación integral: medidas de restitución de bienes inmuebles, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Además, la ley contempla medidas de ayuda humanitaria y asistencia médica y psicológica, para algunos casos.

- Las víctimas tienen derecho a una atención prioritaria en materia de salud, al acceso a la educación, servicios funerarios (cuando no cuenten con recursos), entre otros.

➤ **Garantes de los derechos de las víctimas**

El Estado asume la reparación de forma “subsidiaria”, sin que eso implique reconocimiento de su responsabilidad ni la de sus agentes.

Para reclamar sus derechos la víctima solo requiere de una “prueba sumaria” para acreditar su condición. Es decir, que cualquier documento que demuestre su situación de víctima es válida.

La ley crea la Unidad de Atención y Reparación, que es el organismo encargado de reparar a las víctimas. Se encargará de hacer el registro de víctimas, administrar los recursos y llevar a cabo la reparación, entre otras funciones. Esta unidad tendrá representación en las entidades territoriales y estará adscrita a la Presidencia de la República.

### ➤ **Otras entidades**

Los funcionarios de policía judicial; los defensores de familia y comisarios de familia, los fiscales, jueces o integrantes del Ministerio Público deben informar cuáles son las entidades para que las víctimas obtengan asesoría; servicios, garantías, requisitos para presentar las denuncias, derechos que tienen las víctimas y los trámites para hacerlos efectivos.

### ➤ **Los caminos de la reparación**

Las víctimas tienen dos opciones para acceder a la reparación y a la restitución de sus derechos. Una es la vía judicial, ante un juez de la República, y la otra es acudir a los mecanismos diseñados por la Ley de víctimas. Así, si una víctima recibe una indemnización por vía administrativa, se le descontará la reparación que se defina por vía judicial.

### ➤ **Montos de la indemnización**

Los montos que fija la ley son los contemplados en el Decreto 1390 de 2008, Así:

- Por homicidio, desaparición forzada, desaparición forzada y secuestro: cuarenta (40) salarios mínimos.
- Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente: hasta cuarenta (40) salarios mínimos.
- Lesiones que no causen incapacidad permanente, tortura, delitos contra la libertad y la integridad sexual, reclutamiento de menores: hasta treinta (30) salarios mínimos.
- Desplazamiento forzado: hasta veintisiete (27) salarios mínimos.

### ➤ **Desplazados**

Quiénes tienen derecho a la restitución de tierras:

Los propietarios, poseedores o explotadores de territorios baldíos que a partir de 1991 hayan sido despojados o hayan abandonado su tierra forzosamente por razones del conflicto tendrán derecho a la restitución de su predio.

### **Cómo reclamar el derecho a la tierra**

La ley crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas. Ante ese organismo, las víctimas inscribirán el predio despojado. La Unidad tendrá 60 o 90 días para decidir si lo incluye o no.

Si el predio es aceptado en el registro, la víctima hará una solicitud de restitución ante un juez o un magistrado especializado en restitución de tierras. En caso de que haya una parte opositora que acredite personería jurídica, el caso será investigado por los jueces y fallado en el Tribunal Superior de Distrito Judicial Civil.

#### **➤ La carga de la prueba**

Las víctimas deberán presentar una prueba sumaria de la propiedad y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial. Quienes deberán probar que obtuvieron legalmente el predio son los demandados.

El juez o magistrado tiene 30 días para practicar las pruebas y dar su veredicto. Contra la sentencia se puede invocar el recurso de reposición, que será resuelto por la Corte Suprema de Justicia que en dos meses deberá decidir definitivamente.

#### **➤ Compensación**

En caso de que el predio esté ubicado en una zona de riesgo para la vida del despojado, o en un parque natural, o ha sido destruido y no se puede reconstruir, o haya sido entregado

a otra víctima, el despojado será compensado económicamente. Si se comprueba que el actual poseedor actuó de buena fe, también será compensado económicamente.

## CONCLUSIONES

- La historia del campo en Colombia, ha girado sustancialmente en torno de la propiedad de la tierra, es decir, respecto de los derechos que surgen de los diferentes modos en que los ciudadanos se vinculan con ella. Esta circunstancia se evidencia a partir de la documentación que registra la evolución de la propiedad desde el descubrimiento, la conquista y la colonia, hasta los primeros decenios de la vida republicana. Es así como las características común es la discusión repetida frente a temas tales como su adquisición, posesión y titulación, o como se plantearía en términos de la doctrina civil clásica, cuestiones de título y modo.
- Otra es la historia del campesino y su relación con la tierra, la cual se encuentra sustancialmente asociada a la idea del Estado interventor, animado ideológicamente por la social democracia que apenas se introdujo en el constitucionalismo en las primeras décadas del siglo XX y que, a tono con tales tendencias, se vino a introducir formalmente en el derecho colombiano con la Reforma Constitucional de 1936 y con su desarrollo legal previsto en la ley 200 de ese año y posteriormente en la Ley 135 de 1961.
- La historia de los baldíos enseña dos asuntos: primero, la incapacidad por acción u omisión –del estado colombiano para definir una política de manejo integral del territorio nacional, que lo hace responsable de las dinámicas conflictivas que ha vivido y vive el país, y del estado actual de la problemática en torno a la tierra; segundo, el comportamiento de las élites del empresariado nacional, en alianzas

con capitales extranjeros, demuestra su incapacidad para promover el desarrollo rural, acoger la ley y respetar los derechos ciudadanos de la población rural.

- Los nuevos procesos de titulación de los baldíos, se establecen como líneas de acción para, corregir la ineficiencia en la asignación de predios dispersos y sin posibilidades de éxito en la producción agrícola, mediante procesos de adjudicación y titulación de la propiedad tanto familiar como colectiva, en unidades agrícolas familiares (UAF) que por sus condiciones geográficas, biofísicas puedan vincularse al desarrollo de economías campesinas y generar impactos importantes en la población beneficiaria de dichos títulos.
- La titulación de predios rurales tiene como objeto primordial, servir de instrumento para mejorar la productividad y competitividad en las áreas rurales a través de la definición jurídica, la reducción de los costos de transacción inherentes en los mercados financieros y de tierras y, la valoración de los predios en el ámbito rural como un factor de producción y desarrollo económico.
- Una mayor seguridad jurídica sobre la propiedad rural tiende a generar importantes impactos económicos, incentivando a los propietarios a invertir, cambiar y mejorar patrones de uso y explotación con actividades productivas más eficientes y rentables.
- En las zonas de Reserva Campesina no se cumplen los fines esenciales del estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.
- Es urgente un nuevo plan de ordenamiento territorial y ambiental desde las comunidades rurales que oriente un uso racional del suelo según su vacación y

protección de los derechos de propiedad mediante la creación de zonas de reserva campesina, recuperar las tierras de la nación y que establezca límites definidos para la frontera agrícola con aras de proteger nuestra riqueza forestal y biodiversidad, deteniendo la deforestación que rompe desordenadamente los sistemas ambientales y en la cual el INCODER es utilizado como instrumento para la titulación de tierras baldías para su posterior acaparamiento.

- Cumplir el ordenamiento social de la propiedad y el límite a la propiedad de la tierra en las Zonas de Reserva Campesina para permitir la reincorporación productiva y a reubicación de los desplazados por la violencia, los colonos de las zonas cultivadoras de ilícitos, pobladores de zonas de alto riesgo de desastres naturales y campesinos pobladores de parques nacionales o ecosistemas frágiles y con acceso a recursos y bienes públicos de desarrollo rural incluyente.
- Las Zonas de reserva Campesina, se reafirman como instrumento para garantizar la integridad de la reforma agraria y la posibilidad de que las áreas ya reformadas se conserven para los campesinos y no retornen a los grandes propietarios y latifundistas.
- La protección y restauración de ecosistemas y recursos estratégicos como los páramos, bosques, agua, parques y reservas forestales son fundamentales para la conservación de nuestra biodiversidad. Las Zonas de Reserva Campesina son un instrumento valioso para la reorganización del territorio, la reconversión productiva y reorganización de la agricultura con poblaciones localizadas en ellas o en sus límites, en términos de manejo de los recursos.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el INCODER deben garantizar a estas Zonas de reserva Campesina el efectivo funcionamiento del sistema Nacional de reforma agraria y

desarrollo rural y la asignación de los recursos necesarios para la organización, dotación y desarrollo en la acción y consolidación dentro de un plan cuatrienal que garantice la ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible debidamente actualizados.

- Se reafirma lo planteado por el Maestro Darío Fajardo de que, la seguridad y soberanía alimentaria es condición de la existencia de campesinos y colonos, por lo cual la protección y restauración de las bases ambientales de la producción, la generación de empleo e ingresos en el campo y la estabilización de la población y de la frontera agraria, con reorganización del espacio y la producción de sus condiciones técnicas y sociales, se pueden lograr con la consolidación de Zonas de Reserva Campesina.
- El procedimiento de Zonas de Reserva Campesina, puede ser la política pública de desarrollo rural que requiere el país para intervenir de manera eficiente el problema agrario, readecuar la estructura territorial de las regiones con población más vulnerable y asegurar un acceso equitativo a los factores de producción condiciones indispensables para asentar las bases de un proceso de desarrollo rural sostenible.
- Son un instrumento para desarrollar la reforma agraria a nivel local, regional, nacional, afectando la estructura de la tenencia de tierra eliminando el latifundio con la limitación de la propiedad dentro de la frontera agrícola, asegurando y protegiendo a los campesinos la propiedad de su unidad agrícola familiar, garantizando asistencia técnica, créditos subsidiados, vivienda e infraestructura, sistemas productivos sostenibles, comercialización y seguridad social.
- Asuntos estratégicos del movimiento campesino, agrario popular, siguen pendientes en una nueva institucionalidad y jurisdicción agraria como la

expropiación administrativa del latifundio con limitación de la propiedad agraria, freno a la extranjerización de la propiedad rural, soberanía de los recursos naturales y minero energéticos con estricto control social de la extracción minero energética que efectúan la seguridad y autonomía alimentaria de amplias regiones del país, regulación a la población de biocombustibles, revisión y renegociación a los tratados de libre comercio, nueva ley de ordenamiento territorial, financiación presupuestal fija para los territorios campesinos, y adopción de medidas drásticas para impedir el acaparamiento de tierras en manos de empresarios transnacionales o grupos económicos nacionales o extranjeros.

- Quedan retos importantes para avanzar en esta importante figura territorial de los campesinos para intentar resolver con preguntas como ¿Cuál es el escenario de política pública, institucional, normativo y presupuestal adecuado para dar cumplimiento a los objetivos planteados en las Zonas de Reserva Campesina a partir de la Ley 160 de 1994 que promueve una efectiva voluntad política y articulación de las capacidades, compromisos y decisiones de actores gubernamentales y organizaciones campesinas? ¿Qué efectos han tenido las Zonas de Reserva Campesina ZRC en el ordenamiento productivo territorial, social, ambiental de las regiones? , ¿Contribuciones concretas de la figura ZRC en la tenencia y ocupación, regularización, distribución, desconcentración de la propiedad rural y en el acceso y uso de la tierra y el territorio por parte de los campesinos?

## BIBLIOGRAFÍA

Corte Constitucional, Sentencia C-644/de 2012. M.P Adriana Maria Guillen Arango. Numeral 3.4.7.2., disponible en: [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.html](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.html), consultado el 28/nov. de 2016.

Viviana Aidé Vargas (2007). La tendencia de la tierra: un problema en Colombia. Disponible en <http://prensarural.org/spip/spip.php?article288>, consultado el 20/nov./2016.

Titulación de terrenos baldíos INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL EN LIQUIDACIÓN. Disponible en [www.sivirtual.gov.co/memoficha-tramite/-/tramite/T8615](http://www.sivirtual.gov.co/memoficha-tramite/-/tramite/T8615), consultada el 15 de Nov. /2016.

Sentencia C-189/2006, Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016\(C-189-06.html](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016(C-189-06.html), consultada el 15 de Nov. de 2016.

Sentencia C-133-09, Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-133-09.html](http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-133-09.html), consultada en Nov. de 2016.

Eliécer Batista Pereira James-Iván Coral Lucero. (2010). La función social de la propiedad: la recepción de León Duguit en Colombia, disponible en [revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/341/1184](http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/341/1184).

Ley\_0160\_1994, disponible en [www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1060\\_1994.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1060_1994.html#1), consultada en nov. 2016.

Nelson Javier Neva Díaz (2014). Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_3759\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_3759_2009.html), consultada en Nov. de 2016

Decreto 3759 de 2009. Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_3759\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_3759_2009.html), consultada en Nov. de 2016.

Corte constitucional Sentencia T488-2014 disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-488-14.html](http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-488-14.html), consultada en Nov. de 2016.

Corte constitucional Sentencia T-293 de 2016. Se encuentra disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-293-16.html](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-293-16.html). Consultada en Nov. de 2016.

Corte suprema de justicia (2016). Sentencia STC1776-2016 Radicación n.0 15001-22-13-000-2015-00413-01 Magistrado ponente LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA, Consultada el 10 de Nov. de 2016.

Albertus, M y Kaplan, O (2012) “Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia” *Journal of Conflict Resolution*, 57(2), pp 198-231.

Amezquita de Almeida, J (1961) Régimen legal de baldíos en Colombia. Bogotá: Editorial Temis.

Balcazar, A et al. (2001) “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria” Serie Desarrollo Productivo, no 109, CEPAL.

Bejarano, J.A (1987) Ensayos de historia agraria de Colombia Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Banco Mundial (2004) “Colombia: una política de tierras en transición” Documento CEDE, 2004-29, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Botero, J.J (1994) Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico legislativa, 1830-1930. Bogotá: Banco de la República.

Castañeda, H (1998) Los baldíos en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Leyer.

Franco, A, De los Ríos, I. (2011). “Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual” Cuadernos de Desarrollo Rural. 8 (67): 93-119.

INCORA (1970) Compilación de normas sobre adjudicaciones baldíos, reservas indígenas, parcelaciones. Bogotá: Publicaciones del Incora.

Kalmanovitz, S y López, E (2006) La agricultura colombiana en el siglo XX. Bogotá: Banco de la República.

LeGrand, C (1988) Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Londoño, J (2002) “El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico”. *Fronteras de la Historia*, no. 7, pp 187-226.

López Toro, A (1968) “Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX”. *Demografía y Economía*, vol. 2, no 3, pp 351-403.