



**EL PROCESO DE DECLARACIÓN DE PERTENENCIA EN  
INMUEBLES CARENTES DE ANTECEDENTES  
REGISTRALES**

**AUTOR: TATIANA ARBOLEDA ÁLVAREZ**

**DIRECTOR: HERNÁN VALENCIA RESTREPO**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MAGISTER EN DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO ESCUELA DE DERECHO Y  
CIENCIAS POLÍTICAS UNIVERSIDAD PONTIFICIA  
BOLIVARIANA**

**MEDELLÍN**

**2019**

23 de septiembre de 2019

TATIANA ARBOLEDA ÁLVAREZ, “Declaro que esta tesis (o trabajo de grado) no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Firma



---

## **El proceso de declaración de pertenencia en inmuebles carentes de antecedentes registrales**

**Autora: Tatiana Arboleda Álvarez<sup>1</sup>**

**Director: Hernán Valencia Restrepo**

### **RESUMEN**

En el presente artículo científico, se pretende identificar cuál es el alcance e impacto de las tesis jurisprudenciales sobre la prescripción adquisitiva de dominio de bienes inmuebles carentes de antecedentes registrales en Colombia, y cuál de ellas se ajusta más fielmente al principio y control de legalidad que realiza el registrador de instrumentos públicos en las sentencias de declaración de pertenencia.

Para el desarrollo del tema, se estudiará el tratamiento que el ordenamiento jurídico les ha dado a los inmuebles baldíos, para después entrar a analizar el cambio introducido en el Derecho por la Corte Constitucional (cfr. T-488 de 2014), en lo que respecta a la prescripción adquisitiva de dominio sobre inmuebles carentes de antecedentes registrales y, así mismo, se esbozarán los argumentos planteados por la posición minoritaria de la Corte Suprema de Justicia, según los cuales, no es aplicable la sentencia T-488 de 2014, por ser contraria a la normatividad vigente,

---

<sup>1</sup> Tatiana Arboleda Álvarez, identificada con cedula de ciudadanía 1.037.639.110, abogada especialista en Derecho Privado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: tatianarboleda-1995@hotmail.com.

en los términos de la Ley 200 de 1936 (Congreso de la República, 1936), postura esta última a la cual se adhiere la autora.

Por último, se analizará la función asignada por la Corte Constitucional al Registrador de Instrumentos Públicos, en lo que respecta al registro de las sentencias de declaración de pertenencia en inmuebles carentes de antecedentes registrales, en concordancia con la Ley 1579 de 2012 (Congreso de Colombia, 2012).

La investigación, que se va a desarrollar, es cualitativa, con enfoque hermenéutico y el método utilizado es inductivo, en lo que se refiere a la recolección y sistematización de la información; y deductivo, por cuanto se interpreta y discute la misma.

Palabras claves: bienes baldíos, prescripción adquisitiva de dominio, antecedentes registrales, explotación económica, presunción legal, oposición al registro.

## **ABSTRACT**

In this paper I am at identifying the scope and impact of the Courts' precedent on acquisitive prescription in unregistered real estates in Colombia, and which position is accordance with the principles and legality control performed by public instrument registrar with the sentence of acquisitive prescription.

For the development of the topic, I will study the regulation of vacant properties and the changes introduced by the Colombian Constitutional Court (cfr. T-488, 2014) with respect to acquisitive prescription of unregistered buildings; the arguments raised by the minority position of the Colombian Supreme Court of Justice according to which the Constitutional Court's T-488 of 2014 decision is not applicable because

it is contrary to current regulation of the Law 200 of 1936 (Congress of the Colombian Republic, 1936) will also be described and upheld by the author.

Finally, the function assigned by the Colombian Constitutional Court to the Register of Public Instruments, which refers to the registration of the judicial decisions of the declaration of ownership of unregistered real estates, in accordance with Law 1579 of 2012 (Congress of the Colombian Republic, 2012), will be analyzed as well.

The developed research is qualitative with a hermeneutic approach and the method used is inductive with respect to the collection and systematization of information, and deductive in its interpretation and discussion.

Key words: unclaimed assets, domain acquisition, registration history, economic exploitation, legal presumption, opposition to registration.

## **INTRODUCCIÓN**

La prescripción adquisitiva, como modo de adquirir el dominio, es una institución jurídica que, hoy por hoy, tiene una gran importancia en un orden social como el nuestro, en donde la riqueza y el poder aún se determinan, en gran medida, por la propiedad de la tierra. Por tal razón, el tema ha tenido amplia regulación legal, jurisprudencial y doctrinal.

La multiplicidad de disposiciones o preceptos concurrentes en el ordenamiento jurídico colombiano sobre la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión, ha generado que la regulación del tópico no sea del todo pacífica. Precisamente, en la actualidad, se ha generado la discusión sobre la posibilidad de adquirir mediante la

usucapión, bienes inmuebles carentes de antecedentes registrales; cuestionamiento que inspira esta investigación.

Usualmente en Colombia y de conformidad con el estatuto procesal anterior Decreto 1400 de 1970 (Presidencia de la República, 1970), cuando se iniciaba un proceso de declaración de pertenencia, la demanda debía dirigirse contra los titulares de derechos reales, según lo indicara el certificado del registrador. Cuando no existían titulares de derechos reales inscritos, la demanda se dirigía en contra de las personas indeterminadas y, en estos últimos eventos, en caso de que no existiera folio de matrícula inmobiliaria, el juez, después de analizar que el prescribiente cumpliera con los elementos axiológicos de la pretensión de declaración de pertenencia, ordenaba al registrador la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria nuevo y el registro de la sentencia, en la que se declaraba que el demandante había adquirido por prescripción el derecho real de dominio.

El referido *modus operandi* cambió radicalmente, cuando la Corte Constitucional (cfr. T-488 de 2014), indicó que, si un inmueble no cuenta con antecedentes registrales, existe un indicio razonable de que es baldío, por cuanto no hay certeza de que haya salido de la titularidad del Estado, por lo que será el usucapiante, entonces, quien tendrá la carga de probar que el bien pertenece al dominio privado y, por lo tanto, es prescriptible. En la misma providencia, el Tribunal Constitucional recalcó que la función del registrador de instrumentos públicos va más allá de un simple análisis formal, y es deber del mismo servidor público analizar la legalidad de los actos, que registra de conformidad con el ordenamiento jurídico, incluso, en lo que respecta a las providencias judiciales de declaración de pertenencia, las cuales se podrá negar a inscribir, cuando advierta que recaen sobre bienes imprescriptibles, como lo es el caso de los baldíos.

La postura adoptada por la Corte Constitucional, frente a la naturaleza de los bienes inmuebles sin antecedentes registrales, ha generado revuelo en la comunidad

jurídica; en primer lugar, porque parece ser abiertamente contraria a la Ley 200 de 1936 (Congreso de la República, 1936), la cual estudiaremos con posterioridad; y en segundo lugar, como quiera que la Corte Suprema de Justicia (cfr. Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC1776 de 2016) desconoció el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional (cfr. T-488 de 2014), por considerar que se incurrió en un yerro, al omitir aplicar la presunción de La ley 200 de 1936.

Estas discordancias jurisprudenciales e interpretativas, han creado en la práctica un sin número de inquietudes por parte de los operadores judiciales, de los registradores y de los abogados, que llevan a preguntarse: ¿Cuál es el alcance e impacto de las tesis jurisprudenciales sobre la prescripción adquisitiva de dominio de bienes inmuebles carentes de antecedentes registrales en Colombia, y cuál de ellas se ajusta más fielmente al principio y control de legalidad que realiza el registrador de instrumentos públicos en las sentencias de declaración de pertenencia.?

En aras de resolver el problema planteado y teniendo en cuenta que en la práctica se han generado muchos vacíos e incertidumbre en la comunidad jurídica, a pesar de que ya existe un criterio mayoritario unificado, se abordará el tema desarrollando los siguientes cuatro objetivos específicos, a saber:

1. Tratamiento jurisprudencial y normativo de los bienes baldíos en Colombia;
2. La sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional y sus implicaciones en el proceso de pertenencia;
3. Argumentos de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC 1776 de 2016 y de un sector de la doctrina, en lo que respecta a la prescripción de inmuebles sin antecedentes registrales; y

4. El principio y control de legalidad del registrador de instrumentos públicos respecto de las sentencias de declaración de pertenencia en inmuebles carentes de precedente registral.

## **1º TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL Y NORMATIVO DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA**

### **1.1. Apunte histórico sobre los baldíos en Colombia**

El desarrollo económico de la Republica de Colombia ha estado intrínsecamente ligado con su desarrollo rural, siendo parte esencial del crecimiento económico el impulso que se le ha dado al crecimiento del campo y la agricultura, pues históricamente y desde la etapa de la corona española, se ha presentado una acumulación excesiva de la tierra en manos de particulares, creando un latifundio improductivo para el desarrollo de la Nación. Por lo anterior, con el ánimo de impulsar el desarrollo de la agricultura colombiana, el uso y reglamentación, que se les ha otorgado a los bienes baldíos ha sido de suma importancia.

Ya desde la etapa de la pos conquista española, se ha tratado de distribuir adecuadamente los bienes baldíos para obtener un mayor aprovechamiento del suelo colombiano. Un claro ejemplo de ello constituye la ley del 8 de abril de 1824 (Congreso de la Gran Colombia), la cual dispuso que se venderían todas las tierras de pertenencia del Estado, con excepción de las tierras ubicadas en zona de sierras que estuvieran en posesión de los indios (Sentencia Consejo de Estado, expedientes Nro. 2545, 2562 2767 acumulados, 1983.). La citada ley solo es un ejemplo de la búsqueda para efectuar una mejor redistribución de la tierra, con el fin de obtener un desarrollo económico para el país.



La política de entrega de las tierras baldías a particulares, en especial a campesinos que desarrollaban una explotación económica sobre el bien y cumplían con una serie de requisitos, continuó inclusive hasta el año 1882, cuando mediante la ley 48 del mismo año (Congreso de los Estados Unidos de Colombia), se señaló que los particulares no podían adquirir el dominio privado sobre un bien baldío, a través de la prescripción o usucapión (cfr. Martínez de Aparicio, 2000, Pág. 71), estipulación que, si bien se efectuó con el fin de evitar la apropiación indebida de la tierra del Estado, no era nueva, pues inclusive, desde la etapa de la corona española, los reyes solo entregaban la propiedad de las tierras bajo la condición de la explotación económica; la sola posesión, sin existir un título de adjudicación, se consideraba ‘usurpación dolosa’ (cfr. T-548 de 2016).

Para el año 1912, se expidió el Código Fiscal o ley 110 de 1912 (Congreso de la República de Colombia), el cual partió de la consideración de que esta clase de bienes pertenecen a la Nación y reafirmó el concepto o principio de imprescriptibilidad del dominio de los baldíos. No obstante lo anterior, el fin primigenio, con respecto a los bienes baldíos, consistente en su adjudicación en aras de incentivar el desarrollo agrario y económico del país, se ha mantenido a lo largo de las diferentes regulaciones en esta materia, como se puede observar en la ley 47 de 1926 (Congreso de Colombia), la cual tuvo como propósito fomentar la colonización de los baldíos e introdujo la reglamentación para hacerlo, como se evidencia en el artículo primero, al señalar: “Toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, título de propiedad sobre los terrenos baldíos (...)”.

En este punto histórico de la reglamentación sobre bienes baldíos, tres aspectos fundamentales se podrían indicar:

En primer lugar, se consideraba un bien baldío toda tierra que, estando dentro de los límites territoriales del Estado, carece de otro dueño. Lo anterior con fundamento en el artículo 675 del Código Civil.

En segundo lugar, los bienes baldíos estaban destinados a ser adjudicados por la Nación a los particulares que cumplieran determinados requisitos, a excepción de los bienes que constituían reserva territorial del Estado. Y, en tercer lugar, los bienes baldíos eran imprescriptibles.

Con base en el planteamiento precedente, la forma de acreditar la propiedad de un bien inmueble era, o acreditando que un bien baldío dejó de serlo, es decir, que salió del dominio de la Nación por título debidamente entregado por la entidad Estatal, o por acreditar la adquisición del bien a raíz de un negocio entre particulares debidamente inscrito y con la prueba de la correspondiente tradición. Lo anterior fue considerado como la “prueba diabólica”, por la dificultad en muchos de los casos de acreditar la propiedad sobre un determinado bien inmueble, por lo que, hasta el año 1936, se planteó la siguiente situación jurídica: se presumía al Estado como dueño de toda la porción del territorio Nacional sobre la cual no pudiera acreditarse propiedad privada con los documentos válidos para la época (Martínez Aparicio, 2000, Pág. 72).

Bajo la dificultad de probar la titularidad sobre el bien inmueble, el legislador, buscando resolver dicha situación, expidió la ley 200 de 1936 (Congreso de la República de Colombia), por medio de la cual, en el artículo primero, preceptuó que se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, aquellos bienes poseídos, entendiendo por dicha posesión como la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, mientras que en el artículo segundo, indicó que se presumen baldíos los bienes que no fueran poseídos en la forma como se indicó en el artículo primero de la mencionada ley. Así las cosas, se presentaba una presunción a favor del particular por encima del Estado.

La presunción a favor del particular no implicó un cambio frente al concepto de titularidad de las tierras baldías, que siguieron en cabeza del Estado, sino que, frente a la explotación económica del predio rural, se presume que son bienes privados, correspondiéndole al Estado la carga de la prueba para desvirtuar la presunción legal establecida en el artículo primero de la ley 200 de 1936. Por el contrario, si sobre el predio rural no se ejerce una explotación económica, opera la presunción de que se trata de tierras baldías. La carga de la prueba, para demostrar que en realidad se trata de bienes privados, le corresponde al particular, allegando el título de adquisición entregado por el Estado o por la constancia de la tradición entre particulares, tal cual lo señala el artículo tercero de la misma ley 200 de 1936 (cfr. Sentencia Consejo de Estado, expedientes Nro. 2545, 2562, 2767 acumulados, 1983).

El régimen de baldíos de la Nación continuó con su desarrollo legal con el fin de revitalizar la reforma agraria en Colombia. Para ello, se expidió la ley 135 de 1961 y posteriormente la ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino (Congreso de Colombia), en concordancia con los preceptos constitucionales, especialmente con el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, el cual estipula que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, siendo este el fin social de los bienes baldíos de la Nación (cfr. C-536 de 1997), fin reiterado en la sentencia T-293 de 2016, proferida por la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, con respecto a los bienes baldíos según la regulación actual, se puede referir que son aquellas tierras que se encuentren ubicadas dentro de los límites territoriales y que carezcan de otro dueño; por consiguiente, pertenecen a la Unión, según lo contempla el artículo 675 del Código Civil, artículo que conserva su vigencia frente a la definición de los bienes baldíos y que concuerda con lo señalado en la Constitución Política de Colombia en su artículo

102, el cual dispone que el territorio, junto con los bienes públicos, pertenecen a la Nación (cfr. T-293 de 2016).

Los bienes públicos tienen, como característica especial, el estar afectados, en cierta forma, a la prestación de un servicio público, conservando el derecho de propiedad en cabeza del Estado. Por su parte, los bienes fiscales mantienen su naturaleza de públicos, a pesar de que no están abiertos al uso de la generalidad de ciudadanos; dentro de los bienes fiscales se encuentran los bienes baldíos, que son aquellos bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley (cfr. C-255, 2012).

En atención a la finalidad que tiene la Nación, de traspasar los bienes baldíos a particulares, la forma que éstos tienen para adquirir ésta clase de bienes, es mediante la figura jurídica de la adjudicación, la cual requiere que haya una previa ocupación y que se cumpla con los requisitos señalados por la ley, esto es, los requisitos de la ley 160 de 1994 (Congreso de Colombia) y el más reciente decreto 902 de 2017 (Ministerio del Interior), que reguló los distintos requisitos para la adjudicación de este tipo de bienes rurales. De este modo, los bienes baldíos, al ser bienes fiscales adjudicables, conservan las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables (cfr. C-595 de 1995).

## **1.2. Observaciones preliminares**

No es objeto de discusión de este escrito la forma de adquisición de un bien baldío, pues es claro que las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre con los inmuebles privados, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo cumplimiento de los requisitos de la ley vigente (cfr. C-595 de 1995), conservando la limitación con respecto las tierras baldías que son reserva

del Estado y que, por tanto, tampoco procedería su adjudicación. Sin embargo, este procedimiento de adquisición por la vía de adjudicación no tiene discusión alguna, cuando hay una certeza para el agricultor que se encuentra en ocupación de un bien baldío, no obstante, no es claro para el particular que se encuentra explotando económicamente un bien inmueble carente de antecedentes registrables, pues, en este caso, ante la incertidumbre de si se trata de un bien privado o baldío, la forma de adquisición por parte del particular cambia, ya que frente a un bien privado, sería la prescripción adquisitiva, según las reglas del artículo 375 del Código General del Proceso o el proceso de adjudicación, con respecto los bienes baldíos de acuerdo con las reglas dispuestas para la materia.

Con fundamento en lo expuesto, el objeto de este artículo es determinar cuáles son las posturas que definen la naturaleza de un bien inmueble carente de antecedentes registrales, sobre si se trata de un bien baldío o privado y cuál de ellas se ajusta más fielmente al principio y control de legalidad que realiza el registrador de instrumentos públicos en las sentencias de declaración de pertenencia, por cuanto la variada jurisprudencia y disparidad en las interpretaciones del derecho vigente han generado caos en la comunidad jurídica.

Al respecto, se han destacado dos posturas jurídicas frente al tema: la primera postura ha tenido una mayor aplicación a lo largo de los años por parte del operador jurídico, siendo la consistente en emplear la presunción legal consagrada en el artículo 1º de la ley 200 de 1936, modificado por el artículo 2º de la ley 4 de 1973 (Congreso de la Republica de Colombia) que, como vimos en líneas anteriores, consiste, en pocas palabras, en señalar que los bienes rurales, poseídos por particulares, se presumen de propiedad privada y no bienes baldíos, entendiendo por posesión la explotación económica de la tierra a través de hechos positivos propios del dueño como plantaciones o sementeras, lo que permitiría su adquisición por el modo de prescripción adquisitiva.

Es importante precisar que no se incluyen los bienes urbanos carentes de antecedentes registrables, como quiera el artículo 7º de la ley 200 de 1936 (Congreso de Colombia) ordenó que las disposiciones de la ley no se aplicarían a la propiedad urbana. Aunado a lo anterior, la ley 137 de 1959 (Congreso de Colombia) señaló que los bienes urbanos se presumen de propiedad del Estado (Correa, 2016 Pág. 130). Así las cosas, para desvirtuar la presunción a favor del Estado, sería necesario adjuntar los documentos que jurídicamente demuestren que sea de propiedad privada, sin que pueda aplicarse la presunción establecida en la ley 200 de 1936 (Correa, 2016 Pág.130); además, que dichos bienes baldíos ubicados en perímetros urbanos fueron cedidos por la Nación en favor de los municipios, a condición de que se procediera a transferirlos a los propietarios de mejoras y poseedores (Martínez de Aparicio, 2000, Pág. 79).

De conformidad con esta postura, los agricultores que se encontraban ejerciendo una explotación económica sobre un bien carente de antecedentes registrables, podían optar por adquirir el bien por el modo de la prescripción, pues la imprescriptibilidad de los bienes baldíos no operaba en este caso, como quiera que no tenían la calidad de tal, sino, de un bien privado por la presunción señalada en el artículo 1º de la ley 200 de 1936, siendo prescriptible como cualquier bien privado. Para evitar dicha situación, le correspondería al Estado desvirtuar la presunción, esto es, probar que no se estaba ejerciendo la explotación económica conforme lo contempla la ley.

Lo anterior implica una carga de la prueba en cabeza del Estado para desvirtuar la presunción; de igual forma, esta teoría se apoya en la presunción consagrada en el artículo 762 del Código Civil, la cual reza que el poseedor es reputado dueño mientras otra persona no justifique serlo. Otro de los fundamentos es la posibilidad de demandar ante personas indeterminadas, como lo fue contemplado en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 375 del Código General del Proceso.

Con base en los precedentes argumentos, durante mucho tiempo el operador jurídico ordenó la apertura del folio de matrícula inmobiliaria y falló a favor de los particulares que solicitaron la declaratoria de prescripción adquisitiva sobre predios rurales carentes de antecedentes registrables, (STC 4306, 1993 y 5448, 2000).

La segunda postura, en cambio, parte de la base que la presunción contemplada en el artículo 1º de la ley 200 de 1936, modificado por el artículo 2º de la ley 4 de 1973, trata sobre la explotación económica, que efectúa un agricultor y que le concede la calidad de ocupante frente a la tierra carente de antecedentes registrables, es decir, el bien inmueble se presume privado, no porque haya un poseedor bajo los términos de la ley civil, sino un particular que ejerce la ocupación sobre el bien y podría, eventualmente, adquirir por adjudicación, si cumple con los demás requisitos de la ley (Cfr. Urrutia, 1993, Págs. 345 y 346 y Sentencia Consejo de Estado, expedientes Nro. 2545, 2562 2767 acumulados, 1983.). La sentencia del Consejo de Estado, acabada de referenciar, cuenta con un salvamento de voto, precisamente por considerar que los demás magistrados parten de la premisa incorrecta, al equiparar los bienes que carentes de antecedentes registrales como bienes baldíos y, por tanto, lo que se está ejerciendo es una ocupación, siendo por obvias razones imprescriptible esta clase de bienes.

Esta postura ha sido adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia (T-488 de 2014) y en las sentencias consolidadoras de esta postura (T-293, 2016), (T-461,2106), (T-548, 2016), (T-549, 2016), (T-407, 2017), (T-567, 2017), al señalar que, al tratarse de un bien carente de antecedentes registrables, se presume baldío, de tal manera que la presunción, de la cual trata el Artículo 1º de la Ley 200 de 1936, no puede ser entendida que, ante la explotación económica, se genera la figura de la posesión, en los términos de la ley civil, sino de la mera ocupación con la expectativa de adquirir por adjudicación.

Esta segunda postura, adoptada en la sentencia T-488 de 2014, implicó un fuerte cambio con respecto la práctica usual de los operadores jurídicos, que declaraban la prescripción adquisitiva en los bienes rurales carentes de antecedentes registrables y ordenaban la apertura del folio de matrícula inmobiliaria. Sin embargo, algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia se han apartado de la interpretación de la Corte Constitucional y han defendido cada uno de los argumentos de la postura inicial, así como se evidencia en la sentencia STC 1776 de 2016, proferida por la Corte Suprema de Justicia, lo que generó en su momento una colisión de competencias o como es llamado popularmente un choque de trenes frente a cual postura se adecúa al principio y control de legalidad que realiza el registrador de instrumentos públicos en las sentencias de declaración de pertenencia.

Vale la pena resaltar otro tipo de interpretación que acoge de alguna forma las dos teorías anteriores. No obstante, esta interpretación no alcanza el grado de postura, como quiera que no ha tenido un desarrollo jurisprudencial y doctrinal robusto. La interpretación señalada en un salvamento de voto indicó que la presunción, entendida como la primera postura explicada en líneas anteriores, era válida hasta que se expidió la ley 160 de 1994 (Congreso de Colombia), la cual, en su artículo 48, modificó la carga de la prueba de la naturaleza privada de un predio agrario, pues le impone al particular la carga de demostrar que el bien rural es privado, mientras que antes se encontraba exento de hacerlo, siempre y cuando se acreditara la explotación económica en los términos del artículo 1º de la ley 200 de 1936, por lo que ahora la carga de la prueba no está en cabeza del Estado, sino, del particular, quien tan solo podrá demostrar la titularidad del bien rural allegando el título originario expedido por el Estado, título que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la ley 160 de 1994, en los que consten las tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (STC7660, 2016), esto es, diez años.



A pesar de las diferentes posturas para determinar la forma de adquirir y acreditar la calidad de un bien rural carente de antecedentes registrables, en la actualidad no hay consenso ni unanimidad frente a cuál es la interpretación y aplicación correcta de la norma jurídica y que se compagine con los fines de nuestro ordenamiento jurídico, lo que ha generado en una disparidad de fallos judiciales y una indeterminación para el particular agricultor que explota económicamente un predio rural carente de antecedentes registrables, discusión que, parece, no tendrá fin hasta que la Agencia Nacional de Tierras logre clarificar la naturaleza de esta clase de bienes.

## **2º ALCANCE DE LA SENTENCIA T-488 DE 2014 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN EL PROCESO DE PERTENENCIA**

La providencia T-488 de 2014, debe considerarse como una sentencia hito (López, 2006, pág. 32), toda vez que, con la misma se modificó la jurisprudencia y la ley o, por lo menos, la forma de interpretar esta última, en lo que se refiere a la prescripción adquisitiva de inmuebles carentes de antecedentes registrales, como se adelantó en la Introducción de este artículo. dichos inmuebles, por muchos años, fueron adquiridos por *usucapión*, pues, al ser poseídos por un particular, se presumía su naturaleza de fundo privado y, acreditados los elementos axiológicos de la pretensión, se declaraba la pertenencia sobre el bien y, como consecuencia se ordenaba al registrador de instrumentos públicos del municipio, donde se encontraba ubicado el bien, la apertura del folio de matrícula inmobiliaria.

La discusión desarrollada en la sentencia, objeto de estudio, tuvo origen fáctico cuando el señor Gerardo Escobar Niño interpuso acción de tutela contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare), al considerar

vulnerados sus derechos al acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la confianza legítima, ante la negativa de la entidad demandada de inscribir la sentencia judicial, que declaró a su favor la prescripción adquisitiva sobre un bien inmueble denominado "El lindanal".

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo, manifestó que la sentencia no podía ser inscrita de acuerdo con lo dispuesto por el Nuevo Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012), argumentó que los bienes baldíos únicamente pueden ser adquiridos mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado.

El Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, en única instancia, siguiendo los lineamientos que se venían desarrollando hasta el momento concedió el amparo de los derechos fundamentales. Argumentó que en el Estatuto Registral se ordena abrir los folios de matrícula que corresponda, bien sea por orden del INCODER, cuando profiere Resoluciones de Adjudicación o por sentencias judiciales, cuando declara pertenencias, como es el caso que nos ocupa. En consecuencia, dispuso en el término máximo de 48 horas proceder a abrir un nuevo folio de matrícula a fin de inscribir la sentencia.

La Corte Constitucional en sede de revisión, abordó el tema inicialmente haciendo referencia al artículo 102 de la Constitución Política de Colombia, el cual preceptúa que "el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte pertenecen a la nación", entendiéndose así que los bienes públicos pueden ser de uso público o fiscales y a su vez estos últimos fiscales propiamente dicho o fiscales adjudicables encontrándose en este último grupo los baldíos, los cuales sin discusión alguna y de conformidad con la ley 160 de 1994 (Congreso de Colombia), son imprescriptibles (C-595, 1995) (C-060, 1993). Sobre dicho punto no hay disenso, ya que ha sido una constante, en el ordenamiento jurídico colombiano el carácter de imprescriptible de los bienes baldíos. El problema surge más bien en la forma de determinar la naturaleza de tales bienes.

Ahora bien, en lo que a este último aspecto respecta en un párrafo y sin ahondar mucho sobre el tema la alta Corte refirió que, cuando un inmueble no ha salido del dominio del Estado y, por lo tanto, no tiene folio de matrícula inmobiliaria su naturaleza es baldía y, en ese sentido, no es procedente el registro de la sentencia declaratoria de pertenencia.

La alta Corporación, sin hacer un análisis detallado sobre la forma de determinar la naturaleza de los bienes rurales, se limitó a considerar que el inmueble sin antecedentes registrales se presumía baldío, desconociendo que gran parte de los folios de matrícula inmobiliaria en Colombia tienen su origen en una sentencia judicial de declaración de pertenencia. Bajo ese mismo entendido, señaló que el Juzgado Promiscuo de Ariporo, incurrió en un defecto fáctico, porque, careciendo el inmueble de dueño reconocido y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción.

Igualmente, se reconoció la problemática de las tierras baldías en Colombia, tema que, a juicio de la Corte, se puede resumir en dos puntos: el primero, la falta de información por parte de la entidad encargada en Colombia de la administración de los baldíos (anteriormente INCODER), toda vez que, la misma no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación; y el segundo, la excesiva concentración de tierras, ya que según los datos recopilados por la Universidad de los Andes y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para el año 2009 el GINI<sup>2</sup> de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84.

---

<sup>2</sup> El índice Gini, es una medida de desigualdad creada por el estadístico Corrado Gini; se utiliza como un indicador del grado de concentración de la propiedad, cuanto más cercano a uno se encuentre, más concentrada está la propiedad, y cuanto más cercano a cero, mejor distribuida está la tierra.

Además de los anteriores planteamientos, en desarrollo del caso, concreto la Corte Constitucional resaltó que, en casos especiales, es posible desconocer una orden judicial y que el registrador debe realizar un análisis formal del instrumento y negarse al registro, si es del caso. Sobre este punto volveremos en desarrollo del último objetivo específico, el 4º.

Así las cosas, con fundamento en los puntos expuestos en la sentencia, la Corte Constitucional dejó sin efecto todas las providencias proferidas desde el auto admisorio en el proceso de declaración de pertenencia; ordenó, además, la vinculación del INCODER al proceso para que hiciera las manifestaciones a las que hubiere lugar; ordenó al INCODER realizar un proceso de clarificación de la propiedad sobre el inmueble, a fin de determinar si el bien había salido o no del dominio del Estado y, por último, compulsar copias para investigar al juez que declaró la prescripción sobre el bien.

Aunado a lo anterior, como órdenes estructurales, ordenó al INCODER (ahora Agencia Nacional de Tierras) que, en el término de dos meses, desarrollarla un plan concreto para efectuar la clarificación de todos los bienes baldíos del país; a la Superintendencia de Notariado y Registro proferir una directriz explicando la imprescriptibilidad de las tierras baldías<sup>3</sup> y rendir un informe de posibles baldíos adjudicados en pertenencia y, finalmente, impuso al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuar el seguimiento y control de las órdenes impartidas.

Pues bien, después de haber estudiado y entendido el planteamiento realizado por la Corte Constitucional, en la sentencia objeto de estudio, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

---

<sup>3</sup> En cumplimiento de la sentencia la Superintendencia de Notariado y registro profirió el concepto 251 del 13 de noviembre de 2014.

1ª. Los inmuebles carentes de antecedentes registrales, con independencia que sean explotados o no por particulares, se presumen baldíos.

Dicho precepto desconoce la presunción de la ley 200 de 1936 (Congreso de la República, 1936); además del artículo 407 del Código vigente para la época del proferimiento de la sentencia Decreto 1400- (Presidente de la República, 1970), y la ley 1576 de 2012 (Congreso de Colombia, 2012). Entonces, pese a utilizar la expresión presunción, lo que llevaría a pensar que admite prueba en contrario por ser *iuris tantum*, veremos posteriormente que probarlo es imposible, lo que conlleva a concluir que la prescripción sobre tales bienes es imposible.

2ª No existe una base de datos en la que se identifique cuáles son los bienes baldíos de la Nación, si bien con la ley 160 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994) se pretendió ejecutar un programa de desarrollo rural. Empero, más de 20 años después lo mismo no ha sido posible, debido a la concentración de la tierra y la inexacta información sobre los problemas que aun aquejan a nuestro sistema. Aunque, la sentencia T- 488 de 2019 ordenó al INCODER, ahora Agencia Nacional de Tierras, la elaboración de un sistema para clarificar las tierras en Colombia y determinar cuáles eran baldías, lo propio no ocurrió y, fue por ello y por la controversia suscitada en la comunidad jurídica que la Corte Constitucional se vio obligada a proferir los Autos 222 de 2016 y 040 de 2017, como respuesta al traslado otorgado a la Agencia Nacional de Tierras (antes INCODER); el 12 de enero de 2016 se remitió un documento en la que dicha Institución indicaba que había iniciado con el plan desde el año 2015, pero que solo hasta el año 2025 sería posible la clarificación de las tierras de la Nación.

Con propósito académico de obtener información sobre el cumplimiento de la sentencia y los autos mencionados, se envió un derecho de petición a la Agencia Nacional de Tierras indagando por el número de baldíos, que estaban registrados en las bases de datos de la entidad, encontrando que al 9 de agosto

de 2018 en el Sistema Integrado de Tierras (SIT) se han registrado 80 predios baldíos que abarcan un área de 302.702 hectáreas.<sup>4</sup>

La información suministrada anteriormente no deja duda de la ineficiencia e incapacidad del Estado frente a este tema. Desde 1994 se tenía la responsabilidad de crear una fuente de información fidedigna sobre los baldíos en Colombia y hasta el 2018 solo hay 80 predios. Se debe concluir forzosamente que la solución para el problema de la concentración de la tierra en Colombia no es una sentencia que indique que los inmuebles carentes de antecedentes registrales se presumen baldíos, no solo porque se desconocen leyes vigentes sino porque con ello además del desorden agrario, se ha creado una inmensa inseguridad jurídica ya que, con fundamento y en cumplimiento de dicha sentencia, por vía de tutela, en la cual el accionante es la Agencia Nacional de Tierras ( antes Incoder) se han revocado innumerables sentencias de declaración de pertenencia, sobre bienes que han sido explotados económicamente por muchos años, en los cuales los particulares han hecho mejoras y sobre los cuales incluso por décadas, se ha cancelado el impuesto predial, muchos han sido enajenados generando así, con la revocatoria de las sentencias un enriquecimiento injustificado. Ejemplos de decisiones, proferidas en ese sentido se pueden encontrar en las sentencias STC 14853 de 2014; STC 15027 de 2014; STC 2628 de 2014; STC 2973 de 2014; STC 3765 de 2014; STC 10474 de 2015; STC 11637 de 2015; STC 13435 de 2015; STC 16320 de 2015 ;STC 16785 de 2015;STC 5011 de 2016;STC 9846 de 2017 ;STC 11391 de 2017; STC 21540 de 2017; STC 8498 de 2017; STC 9845 de 2017; STC 14399 de 2017 , entre muchas otras. Es de anotar que, antes de la providencia T- 488 de 2014, no se encontraron sentencias de tutela que anularan sentencias de pertenencia proferidas por jueces.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La respuesta dada por la Agencia Nacional de Tierra, el 8 de agosto de 2018, al derecho de petición enviado con objeto de la presente investigación, es el radicado 20181030661971.

<sup>5</sup> Estas sentencias de tutela proferidas por la Corte son un ejemplo de unas cuantas que en segunda instancia han dejado sin efectos declaratorias de pertenencias. Se exponen solo estas, por la dificultad que genera rastrear la información en todos los Juzgados y Tribunales de Colombia.

### **3º ARGUMENTOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA SENTENCIA STC 1776 DE 2016 Y DE UN SECTOR DE LA DOCTRINA**

La Corte Suprema de Justicia, en la sentencia STC 1776 del 9 de febrero de 2016, con Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona, falló en contravía a la jurisprudencia asentada por la Corte Constitucional, en la providencia estudiada en el acápite anterior, con unos argumentos que, a juicio de la autora, están acorde con el ordenamiento jurídico.

Los antecedentes, que originaron tal pronunciamiento, son, en síntesis, que el INCODER, en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, instauró tutela por considerar vulnerado su derecho al debido proceso, en contra del Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, con ocasión de un proceso de declaración de pertenencia, promovido por la señora Rosa Lilia Ibagué, en el cual, por medio de sentencia judicial declarativa, adquirió el derecho real de dominio sobre el inmueble “Miravalles”, ubicado en el municipio de Sora. Adujó el accionante que el juzgado de instancia omitió el deber de verificar la naturaleza del bien y que, al advertir que se trataba de un inmueble, sin antecedentes registrales, debió percibir su naturaleza de baldío y, en consecuencia, de imprescriptible. Así mismo, alegó que debió ser vinculado al proceso, en razón del interés que le asistía, pues hubiera tenido la posibilidad de probar que el predio se encontraba sometido a procedimientos administrativos agrarios.

La Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, resolvió, acudiendo al carácter subsidiario de la acción de tutela, por cuanto si lo que se pretendía era una vinculación, como Litis consorte necesario al proceso, se contaba con el recurso extraordinario de revisión. Ante la negativa de protección constitucional, el accionante interpuso el recurso de alzada, bajo los mismos lineamientos del libelo genitor.

La Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, hizo un recuento jurisprudencial de las sentencias proferidas por la sala en casos fáctica y jurídicamente similares, en los cuales, pese a haberse revocado providencias, siguiendo la orientación de la T-488 de 2014, resaltó que la protección se había otorgado para permitir la intervención procesal de la entidad pública. Sin que se haya afirmado que los inmuebles en litigio sean baldíos o no, la salvaguarda de derechos se generaba para la vinculación del INCODER al proceso, pero defiriendo en el juez la facultad de valorar si el predio, materia de usucapión, revestía o no la calidad de baldío.

En dicha providencia, la Corte, al examinar la sentencia T-488 de 2014, ilustró que, a diferencia de lo que en esta última se plantea, no era procedente otorgar la calidad de baldío a un fundo, únicamente por carecer de antecedentes registrales, porque lo propio desconoce los artículos 1° y 2° de la vigente ley 200 de 1936; en ese sentido textualmente refirió:

**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, 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 esta forma, precisamente cuando se dio vuelta a la presunción consagrada en el artículo 675 del Código Civil: Son

---



bienes de la Unión las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.

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

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.

**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. (Negrillas fuera de texto) (Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC1776 de 2016).

Así pues, aceptable jurídicamente resulta el entender de la Corte Suprema, ya que, con sustento en la ley, reconoce que un predio se presume baldío o no dependiendo de su explotación económica por parte de privados y no de sus antecedentes registrales. Además de ello, acepta que la única función del certificado expedido por

el registrador de instrumentos públicos es indicar quiénes figuran como titulares del derecho real de dominio, con el fin de identificar a los legítimos contradictores de la pretensión y, en el caso de no haberlos, la demanda deberá dirigirse contra indeterminados, pero de ninguna forma, es un instrumento idóneo para esclarecer la naturaleza del bien y menos para otórgale de tajo la calidad de baldío; incluso, la misma Corte Constitucional, en sentencia C-275 de 5 de abril de 2006, expresó:

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).

Y es que tal entender, como se ha reiterado a lo largo de este escrito, había sido aplicado de vieja data en innumerables sentencias, *verbi gratia*, la sala de casación civil, en sentencia del 31 de octubre de 1994, al respecto:

El 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.

**No 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. (Negrillas fuera de texto) (Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia, 1994).**

En el pronunciamiento judicial, objeto de estudio en este acápite, el máximo órgano de la justicia ordinaria resolvió apartarse de la sentencia T-488 de 2014, por advertir un yerro de la Corte Constitucional al aplicar la presunción legal de los artículos 1º y 2º de la ley 200 de 1936 y desconocer la abigarrada doctrina probable de la Corte Suprema. Iteró que, suponer la calidad de baldío por la ausencia de antecedentes registrales, omite la existencia histórica de fundos privados, carentes de formalización, máxime cuando debe reconocerse que la función registral del país ha sido incompleta y anacrónica. Además, adujo que lo propio implica una inversión de la carga de la prueba en contra de los particulares y una traba para acceder a la administración de justicia. Reprocha, con toda razón, que el Estado alegue la naturaleza de baldío, cuando se pretende la declaración de pertenencia y no en igual forma cuando se carga el impuesto predial o cuando califica catastralmente las construcciones o, más aún, cuando es él mismo quien otorga licencia de construcción.

Se resalta, de acuerdo con la Corte Suprema que, la sentencia T- 448 de 2014, desconoce, además de, la ley de tierras del 1936, el artículo 4º de la ley 4º de 1973, por medio del cual se estableció una prescripción adquisitiva a favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea durante 5 años continuos terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño.

Igualmente, se resalta que también se ha desconocido la ley 1561 de 2012 que pretende el acceso a la propiedad a los poseedores de bienes urbanos y rurales de pequeña entidad económica, ya que esta ley autoriza al juez municipal otorgar derecho real de dominio a quien tenga una falsa tradición, tal 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 y permite al igual que, el artículo 407 del derogado Código de Procedimiento Civil aportar al proceso certificado de tradición y libertad o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble.

Después de investigar sobre el tema, se evidencia que sobre el particular no se ha realizado un amplio desarrollo doctrinario; aún así, algunos autores han apoyado la tesis de la Corte Suprema de Justicia, al indicar:

“Resulta desafortunado el pronunciamiento que tuvo la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014 ya que desconoce la obligatoriedad que tiene la presunción legal esbozada, se aparta de la garantía del acceso a la propiedad para la población campesina que históricamente ha sido vulnerable, creando indicios en contra de la presunción y dificultando la carga probatoria para los demandantes en los procesos de pertenencia de bienes rurales, y además premia la ineficaz tarea del Estado en la aclaración e inventario de los bienes baldíos.” (Ocampo, 2016, pág. 141).

Bajo esta misma postura, el doctor Fernando Canosa Torrado, en su obra Teoría y Práctica del Proceso de Pertenencia, ilustró que:

De ninguna manera puede aceptarse la tesis de que el actor deba demostrar que el bien que pretende “no es baldío” por haber salido del patrimonio de la nación y haber ingresado al de los particulares, pues dicha exigencia no la hace la ley, que además establece una presunción de dominio en su favor en el artículo 1 de la ley 200 de 1936, al señalar que no son baldíos sino de

propiedad privada los fundos poseídos por los particulares entendiéndose que dicha explotación consiste en el aprovechamiento económico del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganado y otros de igual significación económica. En suma, la única exigencia que hace el legislador al usucapiente es la demostración de la posesión del bien y no la prueba de que dicho bien "no es baldío" pues si así fuera, sería precisamente al Estado a quien le correspondería demostrar que el bien no ha salido de su tutela, o sea, la carga de la prueba en contrario, según lo estatuyen fundados principios de derecho procesal.

Así, por lo tanto, es craso error decir que, porque en el certificado de libertad no aparece ningún titular de derechos reales, entonces fuerza concluir que el bien es baldío porque no ha salido del patrimonio del Estado. Quienes razonan así le hacen un flaco servicio a la justicia y al derecho. Ni siquiera cuando el proceso se adelanta con presencia del Estado puede argumentarse de esa forma, puesto que la negativa de la declaración de pertenencia con apoyo en la presunción de baldío del artículo 2º de la ley 200 de 1936 solo puede fundarse cuando el prescribiente no ejerce la posesión económica del inmueble materia de declaración judicial, pues en este caso el demandante tendrá que desvirtuar la presunción de baldío por cualquiera de los medios indicados en el artículo 3º de la citada ley.

Precisamente, para evitar que siempre se dijera que los predios eran baldíos, fue por lo que se expidió la ley 200, que para casos dudosos sobre la naturaleza del bien instituyó presunciones que deben mirarse de acuerdo con las reglas probatorias establecidas con el Código General del Proceso, y no con criterios tan elementales como los de afirmar que como no existen derechos reales, entonces, sin más ni más, el bien sin lugar a dudas es un baldío, pues como se sabe, el certificado de tradición y libertad sólo es un anexo para la admisión de la demanda y de ninguna manera constituye

prueba de la calidad de propiedad privada de un predio determinado. Si ello ocurre, es suficiente que la demanda se dirija indeterminadamente, pues la posesión no exige la existencia de un dueño con quien disputarse el de dominio; ni menos que los bienes se encuentren inscritos o que el demandante esté respaldado por títulos inscritos. En efecto, bastará para demandar la posesión económica del predio que se presuma la propiedad privada y nada más, a menos, claro está, que se trate de tierras no susceptibles de ocupación. (Torrado, 2017, págs. 429,430)

Así pues, el debate no ha sido pacífico; se han defendido las posturas sobre la forma de determinar naturaleza de los bienes carentes de antecedentes registrales con argumentos que podrían considerarse válidos. No obstante, me adhiero completamente a esta última tesis, por considerarla ajustada más fielmente al régimen de principios, valores, fines y reglas vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, por los siguientes argumentos:

1º Por ser coherente con la ley 200 de 1936, como se explicó anteriormente, y aceptar la existencia histórica de fundos privados.

2º Porque garantiza el acceso a la administración de la justicia, sin tratar de justificar la ineficacia del Estado, imponiéndole al prescribiente la consecución de pruebas imposibles y, de la misma forma, otorga seguridad jurídica a las personas, que ya han adquirido su derecho real de dominio mediante proceso de pertenencia y no como, absurdamente, se pretende la revocatoria en sede de tutela de dichos proveídos. Igualmente busca la justicia material en la medida que en muchos supuestos, lo mismo que en los casos de los inmuebles "Miravalles" y "Lindanal", se ha pagado el impuesto predial e incluso se ha otorgado permisos de construcción, sin que el Estado haya alegado su supuesta calidad de baldío.

Ante ello resulta lógico preguntarse: ¿es baldío el inmueble para el estado únicamente cuando se pretende en pertenencia y no lo es para otorgarle código de propiedad, ficha catastral y tributar?

3º Porque considero, al igual que el doctor Canosa Torrado, que el certificado de tradición es únicamente un anexo para la admisión de la demanda, que determina la parte pasiva de la Litis, mas no una herramienta útil para esclarecer la naturaleza del bien, debido a que esto último debe darse dentro del proceso de declaración de pertenencia con pruebas sometidas a contradicción. Recordemos que el artículo 407 del derogado Código Procedimiento expresamente permitía, cuando no se tenía certeza sobre el titular del derecho real de dominio, dirigir la demanda en contra de indeterminados y, aunque la legislación actual (Código General del Proceso) no lo dice expresamente, no lo prohíbe; más bien parece zanjar la discusión sobre la vinculación o no del INCODER (ahora Agencia Nacional de Tierras), haciendo obligatorio, desde el auto admisorio de la demanda, informar a dicha entidad sobre la existencia del proceso, para que haga las manifestaciones a las que hubiere lugar.

Muy a pesar de los argumentos presentados, la Corte Constitucional en revisión a través de la sentencia T-548 de 2016 revocó la sentencia STC 1776 del 9 de febrero de 2016 y reiteró los argumentos y la postura adoptada por la sentencia T-488 de 2014, la cual ha sido consolidada, entre otras, con las sentencias T-549 de 2016, T-407 de 2017 y T-567 de 2017. Aunado lo anterior al cambio de postura de la Corte Suprema de Justicia, la cual ha adoptado la de la Corte Constitucional, siendo esta la tesis mayoritaria y la aplicable actualmente. La tesis de la sentencia STC 1776 de 2016 se reduce a una postura minoritaria en la Corte Suprema de Justicia, apoyada por los magistrados Margarita Cabello Blanco y Luis Armando Tolosa Villabona, quienes continúan salvando el voto bajo los argumentos esgrimidos y, un sector de la doctrina.

#### **4º EL PRINCIPIO Y CONTROL DE LEGALIDAD DEL REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS RESPECTO DE LAS SENTENCIAS DE DECLARACIÓN DE PERTENENCIA CARENTES DE PRECEDENTE REGISTRAL.**

El sistema registral en Colombia es un servicio público prestado por el Estado a través de funcionarios denominados registradores de instrumentos públicos quienes en ejercicio de su función deben realizar un control de legalidad (Báez, 2019. Pág. 9 y 10), se ubica doctrinariamente en el sistema de la inscripción, el cual es conocido como el “prototipo de sistema con efectos de exactitud de lo registrado” (Ternera, 2013. Pág. 402.), puesto que sigue el método de folio real, es decir, una hoja registral propia para cada predio, en la que constan los actos jurídicos que lo afectan.

También se ha señalado que la finalidad del sistema registral inmobiliario consiste en (i) servir de medio de tradición de los derechos reales sobre bienes inmuebles; (ii) otorgar publicidad a los actos jurídicos que contienen derechos reales sobre bienes inmuebles; (iii) brindar seguridad del tráfico inmobiliario, es decir, otorgar protección a terceros adquirentes; (iv) fomentar el crédito; y (v) tener fines estadísticos (Ternera, 2013. Pág. 404.)

De igual forma, el registro inmobiliario en Colombia está regido por los principios de legalidad, buena fe, especialidad y rogación (T – 356 de 2018), los cuales tienen una incidencia no solo en la seguridad del tráfico comercial y jurídico, sino que además determinan la adquisición de derechos en algunos casos y contribuye a la protección de los intereses legítimos de los asociados mediante la publicidad de la titularidad del dominio.



El principio de legalidad, goza de una doble condición, por un lado, es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Con respecto a la función del principio de legalidad como ejercicio de poder, se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y la ley (C – 710 de 2001).

Una de las finalidades que persigue el principio de legalidad, consiste en que quienes no son servidores del Estado, se encuentran asistidos por el derecho a que las funciones públicas se realicen conforme la Constitución y a la ley. Lo anterior, constituye una garantía propia de un Estado Social de Derecho, que se opone a una arbitrariedad, al capricho o a la discriminación no autorizada por la Constitución y la ley en el ejercicio de la función pública. Es una realización concreta del derecho a la igualdad frente a la ley, así como del principio de legalidad de los actos del Estado (C – 893 de 2003).

El principio de legalidad se encuentra consagrado en la ley 1579 de 2012 –Estatuto Registral Colombiano- artículo 3 que señala *“Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción”*, de igual manera, con la actividad calificadora del funcionario de Registro de Instrumentos Públicos de acuerdo con el artículo 16 del Estatuto Registral, se materializa el principio de legalidad en el sentido que le corresponde a dicho servidor público decidir si se rechaza o no la solicitud de registro luego de realizado un control de legalidad a raíz de un análisis jurídico de los documentos objeto de solicitud.

Con respecto la función del Registrador de Instrumentos Públicos, se ha presentado una problemática frente el alcance de la función de control de legalidad y la función calificadora, toda vez que, por un lado se ha considerado que los registradores

tienen la posibilidad de realizar un control formal y sustancial de los actos sometidos de registro, mientras que otra corriente sostiene que los funcionarios de registro no tienen la facultad de referirse sobre la sustancialidad de los actos, sino, frente el aspecto formal y de existencia (Báez, 2019. Pág. 9 y 10).

Para quienes defienden la postura que los funcionarios de registro solo tienen una potestad de revisar desde el aspecto formal los actos sometidos a registro, se basan en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, del 13 de mayo de 2014, Magistrado Ponente el Doctor Mauricio Fajardo Gómez, donde señaló que *“(...) el examen y calificación que efectúa la sección jurídica de las Oficinas de Instrumentos Públicos, no puede ir más allá de verificar la naturaleza del acto y su registrabilidad y proceder de conformidad (...)”*

Por el contrario, la función del Registrador para realizar un control de legalidad sustancial y formal del acto, ha sido defendida por otra corriente amparada por la sentencia de tutela T – 488 de 2014, sentencia que ha sido objeto de análisis en el presente escrito y que frente la función del Registrador de Instrumentos Públicos indicó que:

Como responsable de la salvaguarda de la fe ciudadana y de la publicidad de los actos jurídicos ante la comunidad, el registrador ejerce un papel activo, calificando los documentos sometidos y determinando su inscripción de acuerdo a la ley, y en el marco de su autonomía.

En casos como el presente, incluso la decisión de un juez de la República, formalmente válida, puede ser desatendida por el funcionario responsable cuando este advierte que la providencia trasgrede abiertamente un mandato constitucional o legal inequívoco.

Las anteriores corrientes sobre el alcance de la función registral en Colombia, tienen una especial relevancia para entender la decisión adoptada por el Registrador de Instrumentos Públicos, frente a la negativa de proceder a abrir el folio de matrícula inmobiliaria en cumplimiento de una sentencia que declaraba la adquisición por prescripción de un bien inmueble carente de antecedentes registrales por considerar que se trataba de un bien presumiblemente baldío, decisión que corresponde a un análisis sustancial sobre el acto sometido a registro en la medida que se tuvo como fundamento la postura que señala que la función del Registrador es la de efectuar un control de legalidad formal y sustancial sobre el acto sometido a registro.

La anterior decisión a juicio de la autora constituye una transgresión de la función jurisdiccional que inclusive va en contra de lo señalado en la sentencia T – 488 de 2014, como quiera que la negativa de realizar el registro por parte del funcionario no es bajo un fundamento sobre el que exista certeza y sea inequívoco como lo ordena la misma corte, sino, sobre una presunción legal. Además, la función que ejerce el registrador con base en el principio de legalidad excede sus facultades pues el control de legalidad que debe realizar es sobre el aspecto formal del registro y no sobre actos sustanciales al mismo, pues siguiendo la línea del Consejo de Estado, es competencia de los jueces de la República decidir sobre aspectos de existencia, validez, nulidad y/o legalidad de los instrumentos sometidos a registro, función y competencia que excede a la otorgada al Registrador de Instrumentos Públicos como quiera que estaría usurpando la función de los jueces (Báez, 2019. Pág. 9 y 10).

No obstante lo anterior, como argumentos expuestos por el registrador para negar el registro de la sentencia que declaraba la adquisición de un bien carente de precedente registral, fue principalmente en la autonomía que goza para disponer o no la inscripción de un documento contentivo de una decisión judicial, para ello, el funcionario efectúa un proceso de examen y calificación del acto sometido a

inscripción, en el que analiza aspectos formales y de fondo, labor que se fundamenta en el principio de legalidad como se observó en líneas anteriores y establece si son admisibles para registro o, por el contrario, deben ser rechazados para que se subsanen sus defectos, señalando el funcionario en un determinado caso, que no era viable el registro de una sentencia judicial, que declaraba la pertenencia de un bien inmueble que no ha salido del Estado, como quiera que el bien no cuenta con folio de matrícula inmobiliaria y, por lo tanto, es imprescriptible por presumirse baldío.

Pese a que comúnmente se defendía la decisión del juez que declaraba la acción de pertenencia y ordenaba la apertura del folio de matrícula inmobiliaria, en la sentencia T – 488 de 2014, se refrendó la decisión del Registrador de Instrumentos Públicos al señalar que dicha labor constituye un servicio público en el que se debe realizar un examen al instrumento a registrar, con el fin de comprobar si reúne las exigencias formales de ley, de acuerdo al principio fundamental de legalidad que rige el sistema registral en Colombia.

De acuerdo con la sentencia en mención, tal es el papel del Registrador de Instrumentos Públicos, que incluso la decisión de un juez de la República, formalmente válida luego de surtir un proceso judicial, con estudio de pruebas y adelantando todas las etapas procesales, puede ser desatendida por el funcionario de registro, si evidencia que dicha decisión transgrede abiertamente un mandato constitucional o legal inequívoco. En otras palabras, el fallo de la Corte Constitucional avaló la decisión del registrador por considerar que era evidente que la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de registro inmobiliario, por lo cual se podía “razonable” pensar que se trataba de un bien baldío.

Las anteriores consideraciones, fueron reiteradas en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional T – 548 de 2016 y T – 549 de 2016, donde esta corporación ha sostenido que el papel del registrador debe ir más allá de solo inscribir las

sentencias judiciales, señalando que, bajo ninguna circunstancia, puede pensarse que los registradores actúan fuera de la ley o en el marco de la comisión de una falta disciplinaria o penal, cuando se oponen a realizar la inscripción de una sentencia judicial en un bien que consideran baldío.

Ahora, con base en la sentencia T – 488 de 2014, se ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que expidiera una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales de Registradores de Instrumentos Públicos, en la que, entre otras cosas, señalara un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declarara la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío.

La directriz 251 de 13 de noviembre de 2014, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro, les indicó a los Registradores de Instrumentos Públicos que, en el evento de solicitarse el registro de una sentencia judicial que declara la pertenencia de bienes inmuebles carentes de antecedentes registrales y, por tanto, son presuntamente bienes baldíos, se deberá expedir, con base en el principio de legalidad, una nota devolutiva señalando el fundamento de la sentencia T – 488 de 2014, en atención a que los bienes baldíos son imprescriptibles; de igual forma, se deberá oficiar a la Agencia Nacional de Tierras, antes INCODER, para que proceda a presentar una tutela en contra de la decisión judicial y lleve a cabo el proceso de clarificación de la propiedad.

Es importante señalar que el artículo 56 de la ley 1579 de 2012, Estatuto Registral, consagra que, una vez ejecutoriada la sentencia declarativa de pertenencia, el Registrador la deberá inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria; ahora, si no estuviere abierto, se deberá abrir el correspondiente folio. No obstante, si lo que se presenta es una solicitud de registro de una sentencia de declaración judicial de pertenencia sobre un bien carente de antecedentes registrales, el funcionario deberá proceder de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 1579 de 2012, el cual dispone que:

En los eventos en que al efectuarse la calificación de un documento proveniente de autoridad judicial o administrativa con funciones judiciales se encuentre que no se ajusta a derecho de acuerdo a la normatividad vigente, se suspenderá el trámite de registro y se informará al funcionario respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión. La suspensión del trámite se hará mediante acto administrativo motivado y por el término de treinta (30) días, a partir de la fecha de remisión de la comunicación, vencidos los cuales y sin haber tenido respuesta, se procederá a negar la inscripción con las justificaciones legales pertinentes. **En el evento de recibir ratificación, se procederá a su registro dejando en la anotación la constancia pertinente.** (Subraya y negrilla fuera de texto)

Con base en lo anterior, el funcionario deberá suspender el trámite de registro por el término de treinta (30) días, en el que le solicitará al juez, que profirió la sentencia, que exprese si acepta lo informado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos o se ratifica en su decisión; de igual forma, durante el término de suspensión, deberá oficiar a la Agencia Nacional de Tierras para que inicie el proceso de tutela y el de clarificación de la propiedad. Además, también deberá oficiar a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de la región, a la delegada de Protección, Restitución y Formalización de Tierras y, por último, a la Fiscalía General de la Nación, para que adelanten las investigaciones que considere pertinentes.

En el evento que el juez, que ordenó abrir el folio de matrícula inmobiliaria, no responda dentro de los treinta (30) días de la suspensión del proceso de registro, deberá el funcionario de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, proferir nota devolutiva, donde se señalarán los argumentos por los que no se procedió con el registro, argumentos que, como se ha señalado a lo largo del presente escrito, corresponden a los esgrimidos por la Corte Constitucional en la sentencia de tutela

T – 488 de 2014. Ahora, de acuerdo con el Estatuto Registral, si el juez se ratifica en su decisión, se deberá proceder con el registro de la sentencia; sin embargo, si hay ratificación del juez, que ordenó la apertura del folio de matrícula inmobiliaria, la misma también será negada con la correspondiente nota devolutiva del registrador.

A pesar de que el artículo 18 de la ley 1579 de 2012, no fue derogado ni declarado inexecutable o executable condicionalmente, con base en una decisión judicial, el registrador actualmente devuelve la solicitud de inscripción de la sentencia, que declara la pertenencia sobre un bien carente de antecedentes registrales, situación que, aunque parecería contraria a la ley, fue avalada por la Corte Constitucional en la sentencia T – 549 de 2016, por la cual sostuvo que:

Se les indica a los registradores que en estos casos deben proceder tal y como lo describe el artículo 18 de la Ley 1579 y dar aviso de la situación a la Dirección Territorial del INCODER correspondiente, así como a la Procuraduría Ambiental y Agraria y a la Superintendencia para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. **En caso de que el juez no responda o insista en la inscripción, debe el registrador correspondiente hacer una nota devolutiva**, contentiva de un acto administrativo, mediante la cual niegue la inscripción de la sentencia de pertenencia, haciendo uso de la motivación expuesta por esta Corporación en la sentencia T-488. (Subraya y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, es una transgresión de las facultades judiciales de la Corte Constitucional, que ordene adelantar un trámite distinto al señalado en el Estatuto Registral, pues para unos casos, en el evento de existir insistencia del juez de inscribir la sentencia judicial, el registrador debe acatar dicha ratificación y proceder con el registro; no obstante, si se trata de una sentencia judicial, que declaró la pertenencia sobre un bien inmueble carente de antecedentes registrales, deberá el

Registrador de Instrumentos Públicos, a pesar de existir una ratificación del juez, a proferir nota devolutiva por presumirse que el bien es baldío y, por tanto, imprescriptible.

El acto administrativo o nota devolutiva debe cumplir con una serie de requisitos señalados en la misma sentencia T – 488 de 2014, los cuales son a saber, acreditar una debida motivación, notoriedad, grave amenaza, facultad legal, oportunidad y velar por el cumplimiento del derecho de contradicción; sobre este último, vale la pena señalar que, frente la nota devolutiva, proceden los recursos de reposición y apelación.

Actualmente, la función del Registrador de Instrumentos Públicos, con respecto los fallos judiciales que declaran la prescripción de un bien inmueble que carece de antecedentes registrales, es de alta relevancia, pues debe tenerse en cuenta que es a partir de la nota devolutiva, cuando el vencedor en el litigio ve imposibilitado ejercer su derecho, el cual obtuvo luego de haber adelantado un proceso judicial, cumpliendo cada una de las etapas procesales y de surtir un debate probatorio, porque, con el acto administrativo, puede el registrador negarse a inscribir el fallo y, a pesar de que se ratifique el juez sobre su decisión, igual podrá el funcionario proferir nota devolutiva; además, el vencedor en el proceso tendrá que someterse a un nuevo litigio de una acción de tutela, en el que no se surten las mismas instancias de un proceso de pertenencia, pero aun así, le podrán declarar nulo el fallo judicial que indicaba la pertenencia y perder no solo el tiempo que estuvo inmerso en los procesos judiciales sino la explotación económica del bien inmueble. Inclusive, se puede derivar una investigación disciplinaria frente al juez, que falla a favor en el proceso de pertenencia, y eventualmente una investigación penal.

Claramente, el registrador tiene un papel preponderante con respecto al cumplimiento de los fallos en acciones de pertenencia sobre bienes carentes de antecedentes registrales, potestad que le permite al registrador negarse a inscribir



el fallo judicial, a pesar de existir ratificación de la decisión del juez, quien fue el que adelantó todo un proceso judicial, tuvo conocimiento de las pruebas y, con base en ellas, dictó un fallo en derecho, para que, por medio de un acto administrativo, como lo es la nota devolutiva, se niegue la inscripción de la sentencia a pesar de la insistencia del juez, situación no contemplada en la norma del Estatuto Registral pero avalada por un fallo de la Corte Constitucional, por lo que habría una transgresión de la función judicial sobre la función legislativa, pues, la norma en comento, esto es, el artículo 18 de la ley 1579 de 2012, no ha sido declarado inexecutable o executable condicionalmente; tampoco ha sido derogada, por lo que no hay explicación del por qué una norma, que conserva su vigencia y validez, sea inaplicada por el Registrador de Instrumentos Públicos, con base en un fallo judicial.

Lo anterior implica una violación al derecho de igualdad, pues, en el evento de existir ratificación de un fallo judicial que deba ser inscrito y no se trate de un fallo de una acción de pertenencia sobre un bien carente de antecedentes registrales, el funcionario procederá a inscribir el fallo; caso contrario, si se trata de una ratificación sobre un fallo de una acción de pertenencia, que declaró la prescripción adquisitiva sobre un bien carente de antecedentes registrales, el funcionario emitirá nota devolutiva.

De igual manera, hay una clara violación a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, que, de acuerdo con lo señalado por la misma Corte Constitucional, en el acceso a la administración de justicia no solo se trata de admitir una demanda y dar inicio a un proceso, también se trata de dar cumplimiento al fallo judicial, de lo contrario, se vería truncado el derecho al acceso a la justicia por la no ejecución de una sentencia en firme (T – 554 de 1992).

En igual sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C – 1006 de 2008, itera que el cumplimiento de los fallos judiciales son un imperativo del Estado Social de

Derecho, pues, de lo contrario, se verían violados los derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia.

Por otro lado, debe recordarse que el Estado colombiano suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que, de acuerdo al Bloque de Constitucionalidad, goza de la misma jerarquía que nuestra Constitución Política de Colombia y, por lo tanto, es de obligatorio cumplimiento. Al respecto, el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos consagra la especial protección sobre el cumplimiento de los fallos judiciales al señalar que

2. Los Estados Partes se comprometen:

(...)

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En este orden de ideas, en atención a la fuerza vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es de vital importancia garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales en aras de velar por la materialización del derecho reconocido en sentencia, postulado que ha sido reconocido por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, en desarrollo del artículo 25 de la Convención y que, de aplicarse una interpretación distinta, afectaría los derechos de acceso a la administración de justicia, ejecución de sentencia en firme y cosa juzgada, en desmedro del principio de seguridad jurídica en un Estado Social de Derecho.

Vale la pena evaluar si la función jurisdiccional por parte de la Corte Constitucional, constituye un desconocimiento a lo ordenado en el artículo 18 del Estatuto Registral, en lo relativo a la facultad que se le otorgó al Registrador de poderse negar a inscribir la sentencia judicial, a pesar de existir una ratificación del juez sobre su decisión que declara la prescripción sobre el bien carente de antecedente registral,

facultades que se le han concedido al Registrador de Instrumentos Públicos y que van más allá de las funciones legalmente establecidas, funciones que podrían no superar un juicio de convencionalidad, con base en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En contraste con las funciones dadas al Registrador de Instrumentos Públicos, se ha minimizado la función del juez, que ha adelantado un proceso judicial de pertenencia, ha agotado una etapa probatoria y proferido un fallo en derecho, todo lo cual no solo va en contra de los principios de un Estado de Derecho y de la seguridad jurídica, sino en contra de campesinos que históricamente han explotado y gozado de tierras carentes de antecedentes registrales, pero que, por una inoperancia estatal de realizar una clara determinación de las tierras baldías, han visto afectados sus derechos fundamentales y se verán sometidos a permanecer en la incertidumbre con respecto al derecho de propiedad que recae sobre esos predios.

## **CONCLUSIONES**

1. Los bienes baldíos han sido definidos como toda tierra que, estando dentro de los límites territoriales del Estado, carece de otro dueño, de igual manera, la naturaleza de esta clase de bienes es la de corresponder a un bien fiscal, que son aquellos que la Nación conserva con el fin de traspasarlos a particulares que cumplan con ciertos requisitos establecidos por la ley, caso en el cual, se adquieren por el modo de la adjudicación, la cual requiere que haya una previa ocupación.
2. Con la expedición de la ley 200 de 1936, se creó la presunción legal a favor del particular, consistente en que todos los bienes carentes de antecedentes registrales que fueran explotados económicamente, se considerarían privados y no baldíos, correspondiéndole al Estado desvirtuar dicha presunción; por el

contrario, los bienes que no tuvieran una explotación económica por particulares, se presumirían baldíos y le correspondería al particular desvirtuar dicha presunción.

3. Con respecto a los bienes carentes de antecedentes registrales y que son explotados económicamente, no es clara la forma de adquisición, pues de presumirse que son bienes privados, la forma de adquisición sería la prescripción adquisitiva, pero de presumirse que son bienes baldíos, el modo de adquisición sería la adjudicación.
4. Dos teorías se desarrollaron con el fin de aclarar el modo de adquisición de un bien carente de antecedentes registrales: la teoría, que fue mayoritariamente aceptada durante muchos años, fue la de entender la presunción, consagrada en el artículo 1º de la ley 200 de 1936, de que se presume de propiedad privada y no un bien baldío, aquel bien que fuera explotado económicamente por parte de particulares; no obstante, a partir de la sentencia T – 488 de 2014, dicha postura cambió radicalmente al entender que la presunción, de que trata la ley 200 de 1936, se refería a una explotación económica equivalente a una ocupación que, a lo sumo, permitiría eventualmente solicitar la adjudicación del bien baldío.
5. A pesar del cambio de posición jurisprudencial de la Corte Constitucional, algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia continuaron defendiendo la tesis de la sentencia STC 1776 de 2016, según la cual, ante la explotación económica de un bien carente de antecedentes registrales, se presume privado; por consiguiente, se puede adquirir por el modo de la prescripción adquisitiva, posición que ha generado una disparidad de fallos judiciales frente a una misma situación de hecho.
6. La sentencia T-488 de 2014 contraría el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto desconoce normas que aún se encuentran vigentes, como las leyes 200 de 1936 y 1579 de 2012. Además, desconoce principios importantes, como el de seguridad jurídica, en tanto ordena a la Agencia Nacional de Tierras interponer tutelas, para lograr la revocatoria de sentencias de declaración de

pertenencia, que fueron proferidas de conformidad con la jurisprudencia y legislación vigentes.

7. La Agencia Nacional de Tierras (Antes INCODER) no lleva un control de los baldíos de la Nación, lo cual, además de crear incertidumbre, genera incongruencia en las actuaciones del Estado, pues los municipios, aún sin tener certeza de la Naturaleza del bien, otorgan código catastral a los fundos con efectos tributarios.
8. El Registrador de Instrumentos Públicos, ante la solicitud del juez de inscribir la sentencia que declara la pertenencia sobre un bien carente de precedente registral, y que ordena la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria, deberá negar la solicitud por considerar que el bien es presumiblemente baldío, sin importar que el juez haya ratificado su decisión; igualmente deberá emitir nota devolutiva con base en la sentencia T – 488 de 2014.
9. La función asignada al Registrador de Instrumentos Públicos riñe con el principio de legalidad, toda vez que el funcionario con fundamento en una sentencia de la Corte Constitucional, puede obrar en contravía del artículo 18 de la ley 1579 de 2012, el cual señala que el funcionario de registro debe inscribir la sentencia, en caso de existir ratificación del juez sobre su decisión, norma que no ha sido declarada inexecutable, executable condicionalmente o derogada.
10. La negativa del Registrador de Instrumentos Públicos de inscribir la sentencia, que declara la pertenencia sobre un bien carente de antecedentes registrales, viola los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, ejecución de las sentencias en firme, cosa juzgada y va en contravía de postulados internacionales, como lo es el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual tiene un rango constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- T-554, Expediente T-3238, (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, 9 de octubre de 1992).
- T-566, Expediente Nro. 3848 (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, MP Alejandro Martínez Caballero 26 de Octubre de 1992).
- T-488 , Expediente T-4.267.451 (Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, MP: Jorge Iván Palacio Julio 9 de 2014).
- T-293, Expediente T-5.351.337 (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo 02 de Junio de 2016).
- T-461, Expedientes T-5562292. (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP: Jorge Ivan Palacio Palacio 29 de Agosto de 2016).
- T-548 , Expediente T-5.589.880 (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP Jorge Ivan Palacio Palacio 11 de Octubre de 2016).
- T-549, Expediente T-5.614.043 (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP: Jorge Ivan Palacio Palacio 11 de Octubre de 2016).
- T-407, Expediente T-6.019.881 (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP Ivan Humberto Escruceria Mayolo 27 de Junio de 2017).
- T-567, Expedientes T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221, acumulados. (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, MP Alberto Rojas Rios 08 de Septiembre de 2017).
- T-356, Expediente T-6.731.528, (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado, 31 de agosto de 2018).
- C-060, Expediente No. R.E. - 0021 (Corte Constitucional, MP Fabio Monroy Diaz 22 de Noviembre de 1993).
- C-595 , Expediente No. D-971 (Corte Constitucional; Carlos Gaviria Diaz 07 de Diciembre de 1995).
- C-536, Expediente D-1632, (Corte Constitucional, MP: Antonio Barrera Carbonell 23 de octubre de 1997).
- C-710, Expediente D-3287, (Corte Constitucional, MP: Jaime Córdoba Triviño 5 de julio de 2001).
- C-893, Expediente D-4452, (Corte Constitucional, MP: Alfredo Beltrán Sierra 7 de octubre 2003).

C-780, Expediente D-6739 (Corte Costucional, MP Humberto Antonio Sierra Porto 26 de Septiembre de 2007).

C-1006, Expediente D-7156, (Corte Constitucional, MP: Mauricio González Cuervo 15 de octubre de 2008).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC1776, Rad.: 15001-22-13-000-2015-00413-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Luis Armando Tolosa Villabona 16 de febrero de 2016).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC 10205, 2016 (Corte Suprema de Justicia, Sala de casación civil, MP: Luis Armando Tolosa Villabona 27 de julio de 2016).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC9846, 25000-22-13-000-2017-00166-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Alvaro Fernando Garcia Restrepo 10 de julio de 2017).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC 21540, 54001-22-13-000-2017-00340-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Luis Alonso Rico Puerta 15 de Diciembre de 2017).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC 15027, 13001-22-13-000-2014-00290-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Ariel Salazar Ramirez 04 de Noviembre de 2014).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC 2973, 85001-22-08-000-2014-00195-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Luis Armando Tolosa Villabona 15 de Mayo de 2015).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC3765, 85001-22-08-001-2014-00190-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Jesús Vall de Rutén Ruiz 06 de Abril de 2015).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC 13435, 41001-22-14-000-2015-00199-02 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Fernando Giraldo Gutierrez 01 de Octubre de 2015).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC14853, 05000-22-13-000-2015-00176-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Ariel Salazar Ramirez 29 de Octubre de 2015).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC16320, 85001-22-08-001-2015-00063-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Margarita Cabello Blanco 26 de Noviembre de 2015).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC7660, 2016 (Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil, MP: Fernando Giraldo Gutiérrez 9 de junio de 2016).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC8498, 25000-22-13-000-2017-00108-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Alvaro Fernando Garcia Restrepo 14 de Junio de 2017).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC11391, 15693-22-08-002-2017-00097-02 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo 03 de Agosto de 2017).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC16785, 85001-22-08-001-2015-00073-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Fernando Giraldo Gutierrez 04 de Diciembre de 2015).

Sentencia Tutela Segunda Instancia, STC 9545, 73001221300020170023901 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Alvaro Fernando García Restrepo 07 de Octubre de 2017).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC5011, 70001-22-14-000-2016-00190-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Álvaro Fernando Garcia Restrepo 07 de Abril de 2017).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC14399, 25000-22-13-000-2017-00315-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP:Alvaro Fernando Garcia Restrepo 13 de Septiembre de 2017).

SU- 426, Expediente T-5353319 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP María Victoria Correa 21 de Julio de 2016).

SU - Expediente 23128 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, MP: Mauricio Fajardo Gómez 13 de mayo de 2014).

Sentencia de Casación, C-133, 1994 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, MP: Nicolás Bechara Simancas 31 de octubre de 1994)

Sentencia de Casación, STC 5448, 2000 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, MP: José Fernando Ramírez Gómez 28 de agosto de 2000).

Sentencia de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, 41001-23-31-000-1988-05046-01, 13752 (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección tercera, MP: Mauricio Fajardo Gómez 04 de diciembre de 2006).

Sentencia de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, 08001-23-31-000-1986-06117-01, 12251 (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección tercera, MP: Cesar Enrique Julio Pino 27 de abril de 2006).



Sentencia de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, Expedientes 2545, 2562 y 2767, acumulados (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección tercera, MP: José Alejandro Bonivento Fernández 09 de diciembre de 1983).

C-836, expediente D-3374 (Corte Constitucional, MP: Rodrigo Escobar Gil 09 de Agosto de 2001).

C-255, expediente D-8672 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Jorge Ivan Palacio Palacio 29 de Marzo de 2012).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC 2628, 85001-22-08-000-2014-00195-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Luis Armando Tolosa Villabona 11 de Mayo de 2015).

Sentencia Tutela de Segunda Instancia, STC 11637, 11001-02-03-000-2015-01917-00 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Sala Civil, MP: Luis Armando Tolosa Villabona 03 de Septiembre de 2015).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STL 1218, 78075 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Clara Cecilia Dueñas Quevedo 31 de Enero de 2018).

Sentencia de Tutela Segunda Instancia, STC 10474, 85001-22-08-000-2015-00072-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Luis Armando Tolosa Villabona 10 de Agosto de 2015).

Sentencia Tutela Segunda Instancia, STL 1280, 78075 (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, MP: Clara Cecilia Dueñas Quevedo 31 de Enero de 2018).

Sentencia Tutela de Segunda Instancia, STC 943, 76111-22-13-000-2017-00231-02 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP: Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo 31 de enero de 2018).

Sentencia de Tutela de Segunda Instancia, STC 1270, 85001-22-08-001-2014-00160-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, MP Jesús Vall de Rutén Ruiz 12 de Febrero de 2015).

Correa, M. C. (Julio de 2016). Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. *Revista CES*, 7(2), 126-144.

Báez, A.M., González, M.L., Páez, N. E. (2019). Alcance del control de legalidad de los registradores de instrumentos públicos respecto de licencias urbanísticas. *Revista UNIVERSIDAD LIBRE*, Págs. 3-18.

- García, E. (Abril de 1984). Principio de legalidad, estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Págs 13 – 19.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). *Cartilla de Baldíos*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Jaramillo, L. G. (2010). *Bienes* (Duodécima ed.). Bogotá: Temis.
- López, D. E. (2006). *El Derecho de Los Jueces* (Segúnda ed.). Bogotá: Legis.
- Martínez, J.M. (2000). *Régimen de Baldíos*. Bogotá D.C: Ediciones Doctrina y Ley. Págs. 71 – 126.
- Marulanda, E. (1988). *Aplicación y efectos de la ley 200 de 1936 en la Región de Sumapaz*. Tesis de Postgrado en Historia. Universidad Nacional.
- Torrado, F. C. (Febrero de 2017). *Teoría y Practica del Proceso de Pertenencia* (Septima ed.). Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Tenera, F. (2013). *Bienes*. Bogotá D.C. Segunda Edición, Editorial Universidad del Rosario. Págs. 402 y 404.
- Urrutia, H. (1993). *Los Procesos Posesorios, Reivindicatorio y la Ocupación de Hecho*. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídica Radar. Págs. 345 – 346.
- Vélez, E. G. (2014). *Prescripción y Procesos de Pertenencia* (Sexta ed.). Medellín: Librería Jurídica Sanchez R. LTDA.
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (31 de mayo de 1873). Ley 84 *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. Bogotá.
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (28 de agosto de 1882). Ley 48 *sobre tierras baldías*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (23 de Noviembre de 1912). Ley 110. *Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (10 de noviembre de 1926). Ley 47. *Por la cual se fomenta la colonización de los baldíos y se modifica la ley 71 de 1917*. Bogotá.
- Congreso de la Republica. (30 de Diciembre de 1936). Ley 200. *Sobre Régimen de Tierras*. Bogotá.
- Congreso de la Republica. (20 de diciembre de 1961). Ley 135. *Sobre reforma social agraria*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (21 de Septiembre de 1970). Decreto 1400. *Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil*. Bogotá.

Congreso de la Republica. (05 de Agosto de 1994). Ley 160. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.* Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (03 de Diciembre de 1994). Decreto 2663. *Por el cual se reglamentan los Capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994.* Bogotá.

Congreso de la Republica. (18 de Julio de 1997). Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

Congreso de Colombia. (12 de Julio de 2012). Ley 1564. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (01 de Octubre de 2012). Ley 1579. *Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá.

Ministerio del Interior. (29 de mayo de 2017). Decreto 902. *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.* Bogotá.

Superintendencia de Notariado y Registro (13 de noviembre de 2014) Directriz 251. *Sentencias de declaración judicial de pertenencia sobre terrenos presuntamente baldíos y acciones a seguir. Cumplimiento sentencia T – 488 de 9 de Julio de 2014.* Bogotá.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (7 al 22 de noviembre de 1969) Pacto de San José. Costa Rica, San José.