

PERTENENCIA RURAL DE BIENES INMUEBLES QUE NO POSEEN FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA A PARTIR DE LA SENTENCIA T 488 DE 2014¹

Sebastián Bedoya Pulgarín²

Cristian Mateo Florez Rentería³

Luis Fernando Villa Ortega⁴

Resumen

En este artículo de revisión se aborda la institución jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio en bienes inmuebles rurales, con el objetivo de explicar este fenómeno en los casos en los que no se ostenta folio de matrícula inmobiliaria, esto implica un recuento a los criterios que fueron establecidos en la Sentencia T-488 de 2014, los cuales son aplicables a los procesos de prescripción rural. Ello implicó desarrollar dos acápites relativos a la influencia de la sentencia T-488 de 2014 y los diversos trámites de asignación, adjudicación o titulación de tierras en Colombia.

Lo anterior, en el marco de la metodología cualitativa, con un método dogmático jurídico al referenciar la figura normativa concreta de la prescripción y enfoque hermenéutico al interpretarlo en clave de la sentencia T-488 de 2014. Además, se advirtió la recolección de información documental.

Logrando concluir que, la regla jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional indica que, no basta con evidenciar los requisitos propios de la posesión para que sea declarada la usucapión y, que cada juez debe determinar la naturaleza del bien que se va a adquirir por prescripción, en relación con los procesos de pertenencia con el fin de establecer si se trata de un bien baldío, de ahí que haya casi que establecido objetivamente la tarifa probatoria del concepto de la Agencia Nacional de Tierras acerca de la calidad del terreno.

Palabras Clave: Prescripción Adquisitiva; Pertenencia Rural; Bienes Inmuebles; Bien Baldío; Matrícula Inmobiliaria.

¹ Trabajo de grado presentado para cumplir el requisito de grado de la Universidad Católica Luis Amigó. Asesoras Laura Victoria Cárdenas, correo: laura.cardenasro@amigo.edu.co; y Claudia Andrea Vasco del Río, correo: claudia.vascode@amigo.edu.co

² Estudiante adscrito al programa de Derecho de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Correo electrónico: sebastian.bedoyapu@amigo.edu.co

³ Estudiante adscrito al programa de Derecho de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Correo electrónico: cristian.florezre@amigo.edu.co

⁴ Estudiante adscrito al programa de Derecho de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Correo electrónico: luis.villaor@amigo.edu.co

Keywords: Purchasing prescription, rural belonging, real estate, vacant property, real estate registration.

Abstract:

This review article addresses the legal institution of the acquisition prescription of ownership in rural real estate, with the aim of explaining this phenomenon in cases in which there is no real estate registration folio, this implies a recount of the criteria that were established in Judgment T-488 of 2014, which are applicable to rural prescription processes. This implied developing two sections related to the influence of judgment T-488 of 2014 and the various procedures for assigning, awarding or titling land in Colombia.

The foregoing, within the framework of qualitative methodology, with a legal dogmatic method when referencing the specific normative figure of prescription and hermeneutical approach when interpreting it in the key of ruling T-488 of 2014. In addition, the collection of documentary information was noted.

Achieving the conclusion that the jurisprudential rule established by the Constitutional Court indicates that it is not enough to show the requirements of possession for the usucapion to be declared and that each judge must determine the nature of the property that is going to be acquired by prescription, in relation to the processes of ownership in order to establish whether it is a vacant property, hence the probative rate of the concept of the National Land Agency regarding the quality of the land has almost been established objectively.

Introducción

En el presente trabajo de grado, se abordó el concepto dogmático de la prescripción adquisitiva de dominio, para solucionar la pregunta relativa a ¿Cuáles son los criterios objetivos emanados de la Sentencia T-488 de 2014, aplicables a los procesos donde se pretende adquirir por prescripción en relación a los bienes inmuebles rurales que carecen de folio de matrícula inmobiliaria?

Para resolver la incógnita fue necesario el desarrollo del objetivo general, consistente en analizar aquellos criterios emanados de la Sentencia T-488 de 2014, los cuales son aplicables a los procesos de pertenencia rural en relación a los bienes inmuebles que no poseen folio de matrícula inmobiliaria, el cual se dividió en dos objetivos específicos: describir la influencia de la sentencia T-488 de 2014 de la Guarda Constitucional en la declaración de pertenencia

de bienes baldíos e Identificar los diversos trámites de asignación, adjudicación o titulación de tierras en Colombia.

La investigación ciñó su metodología en la naturaleza cualitativa, en tanto se arribó a la respuesta de la pregunta problema, mediante un ejercicio de hermenéutica jurídica, por ende, de la interpretación subjetiva que se desglosa del análisis cualitativo de la ley y la doctrina legal probable que regula los procesos de pertenencia rural, donde no se cuenta con folio de matrícula inmobiliaria, implicando el encuentro descriptivo de la constitucionalización del derecho privado (Arevalo, 2017) como practica social del derecho (Matta, 2020). De modo que, se sirvió de las subjetividades propias de la interpretación de la Corte Constitucional, sus pronunciamientos y reglas jurisprudenciales (Vélez, 2012).

En consecuencia, se adoptó el enfoque de investigación dogmático-jurídico, que se instituyó como un estudio dogmático que interpreta, analiza y aplica normas jurídicas (Arteta, 2015). Por lo que, para Díaz (1998), la dogmática permite conocer y estudiar las normas jurídicas, elaborar conceptos y métodos para construir instituciones dinámicas en el ordenamiento jurídico, ayudando a la “producción de nueva legislación, interpretando y aplicando a la contribución de regular con ellas comportamientos humanos y a resolver conflictos de efectividad”. (Díaz, 1998, p. 53)

De lo anterior, se funda en el presente documento, en razón a que se abordó la institución jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio, desde el componente dogmático de la misma a partir de la descripción, análisis, interpretación y aplicación de las normas jurídicas, para el caso concreto de los bienes inmuebles rurales que no poseen folio de matrícula inmobiliaria.

Por lo tanto, se encuentra en el marco de lo dogmático, porque la parte que se analizó del precedente judicial vertical son las reglas jurisprudenciales y la doctrina legal probable, que indican las circunstancias de procedibilidad de la pertenencia rural en inmuebles que no cuentan con folio de matrícula inmobiliaria. (Habermas, 2010)

El método es hermenéutico porque se dio a partir del ejercicio interpretativo intencional y contextual, que enmarca el paradigma comprensivo, esto en el presente trabajo significó repensar más allá de la literalidad de la norma y de las sentencias, optando por una interpretación más teleológica y sistemática, para una mejor aplicación de la misma. En ese sentido, lo expresó Valencia Zea (2003) cuando dijo que, “tiene como punto principal el

concepto del sistema, que es un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común, en este caso, el ordenamiento jurídico.” (p. 63)

Las técnicas de recolección de datos que se utilizaron son propias de la revisión documental, que permiten identificar las investigaciones elaboradas con anterioridad, las autorías y sus discusiones; delinear el objeto de estudio; construir premisas de partida; consolidar autores para elaborar una base teórica; entre otros.

Por ello, este enfoque fue útil para abordar el tema de investigación, ya que permitió distinguir claramente entre las interpretaciones del derecho vigente, en lo que recae el problema de investigación respecto a la interpretación que ha brindado la Corte Constitucional, sobre los bienes que no poseen folio de matrícula inmobiliaria y permitió plantear posturas diferentes a esa hermenéutica realizadas por la Guarda Constitucional⁵, respecto a los bienes inmuebles rurales sin folio de matrícula inmobiliaria y la posibilidad de adquirir estos por usucapión.

Por lo tanto, la dogmática jurídica exige un ejercicio lógico de técnica jurídica, por el cual se realizan procedimientos de análisis y síntesis, de deducción y de inducción, que arrojan como consecuencia una serie de nociones y principios, mediante los que se logra un contundente ejercicio de hermenéutica de las reglas normativas que se adhieren al derecho positivo. (Warat, 1980)

1. Análisis de los Argumentos Judiciales respecto la Sentencia T-488 de 2014

Se hizo necesario establecer qué ha pasado, a nivel general desde los argumentos judiciales y el activismo judicial, con los procesos de prescripción de los bienes rurales que no poseen folio de matrícula inmobiliaria, instaurados por personas vulnerables, verbigracia el campesinado de escasos recursos, ya que la sentencia T-488 de 2014, sentó un precedente vertical vinculante importante, con relación a los terrenos que se presumen baldíos por no tener antecedente registral de dominio privado que lo acredite.

Por lo tanto, en consideración a que los bienes baldíos tienen carácter de imprescriptibles, se generan múltiples dificultades: como que estos terrenos puede que sí hayan tenido dueño

⁵ Se dice que la Corte Constitucional es la guarda de la Carta en virtud del artículo 241 Superior que predica: “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.

privado, pero por errores u omisiones no se registraron en el momento debido. Así que, teniendo en cuenta que el registro en las oficinas de instrumentos públicos anteriormente se hacía manualmente, por la ausencia de herramientas tecnológicas, se hace complejo conseguir la prueba del antecedente de dominio privado y más aún para las personas en situación de vulnerabilidad, como quienes carecen de recursos económicos para contratar peritos y expertos en el área específica a acreditar.

Por otra parte, la importancia social de lo que aquí se plasma, emana del hecho de reivindicar la población rural y su necesidad básica del derecho a la propiedad privada con función social, en un país donde quienes están en las zonas apartadas a las ciudades son invisibilizados por la poca protección del Estado, delegando su protección al activismo judicial en aquellos casos excepcionales en los que se acude a la jurisdicción para que les sea declarado el derecho de pertenencia.

En los hechos de la sentencia T-488 de 2014, el juzgado que tramitó el proceso, falló a favor del demandante y ordenó la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, pero la oficina de registro de instrumentos públicos no acató la decisión, alegando que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título otorgado por el extinto INCODER⁶ que en la actualidad fue reemplazado por la Agencia Nacional de Tierras. Posteriormente la Corte Constitucional se pronunció entre otros ítems “al régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos y el conjunto institucional dispuesto para el cumplimiento del desarrollo rural y el acceso progresivo a la tierra”. (Corte Constitucional, 2014)

Aunado a lo anterior, se pueden encontrar registros de figuras como la falsa tradición⁷ en Instrumentos Públicos, sobre las cuales no se tiene certeza, que pasará con registros de las posesiones ya hechas y que, ya pasarían a presumirse bienes baldíos. (Medina, 2011)

Sin embargo, se observa que existe un mecanismo de adjudicación establecido en la Ley 160 de 1994, en apariencia muy bien diseñado, que favorece a la población campesina que ha estado durante toda la vida marginada. Pero a la hora de la verdad, es premeditado ya que, hay varias dificultades que deben ser resueltas antes de materializarse dichas adjudicaciones; es por esto que, a través de la ejecución ordenada y sistematizada de verdaderas políticas

⁶ Instituto Colombiano De Desarrollo Rural.

⁷ Cuando las personas creen que ya se perfeccionó el título y el modo, pero únicamente tienen el título.

públicas, las cuales consisten en buscar mecanismos de actualización completa de la información de la entidad responsable de la adjudicación de los bienes baldíos, ya que se evidencia que en Colombia, hay una excesiva acumulación de las riquezas en manos de unos pocos. (Moreno, y otros, 2020)

Además, en palabras de Gutiérrez (2015):

Se deduce que no hay voluntad política para establecer estadísticas ciertas y completas sobre las cuestiones rurales del país ya que han pasado 26 años desde que entró en vigencia la Ley 160 de 1994 y hasta ahora no se ha podido implementar el objeto real de la misma. (Gutierrez, 2015, p. 56)

En Colombia la prescripción es una forma de adquirir la cosa ajena por haberse poseído durante cierto lapso de tiempo, donde concurren todos los requisitos legales. Empero, de la naturaleza jurídica de la pertenencia, debe ser entendida la prescripción como un derecho imperecedero que fue creado a imagen de la materia del derecho civil, que tiende a permanecer y, que ha de mantenerse mientras exista la propiedad privada, aunque las ventajas que proporcionen estén continuamente transfiriéndose de unos a otros. (Velásquez, 2010)

Lo anterior, debe ser asumido en consonancia con la máxima que, el derecho real de dominio es perpetuo por regla general, pero cuenta con la excepción que se puede perder por la no explotación de la propiedad privada. En la medida que, la tradicional figura de la usucapión del derecho romano constituía un sistema para hacer que la propiedad bonitaria⁸ se transformara en quiritaria⁹ suprimiendo la coexistencia de los dueños de diverso rango sobre un mismo bien y que necesariamente chocaban con sus intereses. (Medina, 2011)

Posteriormente, al desarrollarse la institución jurídica de la posesión, se sostuvo que la prescripción era simplemente el reconocimiento que, hacia la ley del abandono a la propiedad por el dueño, al no ejercitarla por un tiempo, constatándose así una redirección tácita del dominio. (Medina, 2019, p. 109)

De ahí que, se afirme con la llegada de las ideas modernas de la propiedad como función social un cambio conceptual, puesto que sus partidarios arguyen que la prescripción hace perder el derecho no solo porque el propietario había perdido el interés en su derecho, sino

⁸ El propietario bonitario era el que tenía la posesión y todos los atributos de la propiedad, derecho de servirse de la cosa y de obtener sus frutos, pero a los ojos del derecho civil no era propietario.

⁹ El verdadero derecho de propiedad, la propiedad romana por excelencia.

que había demostrado que ese bien no le era útil y no cumplía su función. (Jaramillo & Rico, 2005)

Así las cosas, la prescripción reconoce que el bien le sirve más al poseedor que al dueño que no saca el provecho personal y social del respectivo bien, pero el poseedor si lo hace y es obvio quien debe ser el respaldado por el sistema de la organización político social (Corte Suprema de Justicia, 2016).

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, han intentado dar solución al problema de si es o no posible que una persona adquiera un bien inmueble rural por prescripción adquisitiva de dominio a pesar, que el inmueble no posea folio de matrícula inmobiliaria. Lo que permitió evidenciar que el tema de la carga de la prueba en cabeza de quien radica; del ciudadano que pretende adquirir el bien, o del Estado con su capacidad o incapacidad de demostrar que se trata de un bien baldío, sin olvidar de paso, la facultad oficiosa del juez de practicar pruebas conducentes a determinar si es prescriptible o no. (Corte Suprema de Justicia, 2016)

Por lo que, en el marco del presente documento resulta inquietante estar al tanto, si la ausencia de dicho folio de matrícula inmobiliaria es óbice para limitar o no el acceso a la administración de justicia para quienes pretendan usucapir, dar la razón si existe vulneración de derechos fundamentales como la vivienda digna y el ambiente sano dentro del Estado social de derecho, así como analizar cómo responden las diferentes instituciones, como oficinas de registro de instrumentos públicos, notarías y juzgados frente a esta problemática difusa. (Priori, 2013)

Anteriormente, bajo la Ley 200 de 1936 Art 1° y el Decreto 578 de 1974 el particular podía facultativamente probar que el predio rural es bien privado, solo con demostrar la explotación económica. Ahora, en vigencia del Artículo 48 de la Ley 160 de 1994, implementó una modificación en relación a que la carga de la prueba debía estar encaminada a demostrar la naturaleza privada de terreno rural, en razón a que, se impone a los particulares demostrar la mencionada naturaleza, aunque anteriormente se hallaba exento de hacerlo. (Hinestroza, 2006)

Bajo la vigencia de esta norma, ninguna persona está facultada a invocar la posesión sobre un baldío, acogiéndose a la presunción del artículo 1° de la Ley 200 de 1936, ya que los actos de explotación económica que los particulares realicen, no confieren derecho alguno, ni

otorgan la situación de poseedor, sino, una mera expectativa que, una vez satisfechos los requisitos de la Ley 160 de 1994, podría adjudicarse el bien. Es así como a partir de la vigencia de la Ley 160 del 05 de agosto de 1994, en concordancia con los artículos 2531 y 2532 del Código Civil se presumiría la naturaleza de un bien baldío.

De modo que, es un problema vigente el relativo a la usucapión adquisitiva en materia de bienes rurales cuando estos no cuentan con folios de matrícula inmobiliaria, lo que implica que tanto las entidades administrativas como el extinto INCODER (reemplazado por la Agencia Nacional de Tierras) no reconocen la titularidad del predio, en consecuencia, cobra vital importancia tener en cuenta lo preceptuado por la sentencia de revisión de tutela T-488 de 2014.

1.1 Diferencias en los Trámites de Asignación, Adjudicación y Titulación de Tierras en Colombia.

En el presente apartado, se abordan las diferencias existentes en los trámites de asignación, adjudicación o titulación de tierras en Colombia, con el fin de abrir el telón al objeto que convoca el presente trabajo, bajo un ejercicio de revisión documental que recoge dichos conceptos en armonía con los objetivos planteados. De modo tal que, la prescripción es un instituto jurídico consistente en que el transcurso del tiempo genera un efecto tendiente a consolidar situaciones de hecho, logrando extinguir el derecho de adquisición de las cosas ajenas, (Mojica R, 2011)

Por su parte, los reconocidos hermanos Mazeaud señalaron que la prescripción es “la adquisición por el poseedor de una cosa, el derecho de propiedad o de otro derecho real sobre esa cosa, por efecto de la posesión prolongada durante cierto plazo” (1960). Esto permite indicar que la comunidad jurídica, justifica la prescripción en razones de orden social y práctico. (Corte Constitucional, 2016)

Expresando en sus postulados que, la seguridad jurídica de la sociedad exige que las relaciones jurídicas no perduren eternamente inciertas y que las situaciones de facto prolongadas se consoliden. Además, hay cierto tinte de justicia en reconocerle el derecho a aquel que ha conservado la cosa y la ha producido y, en desconocer toda pretensión al propietario que no se ha ocupado de ella. De ahí, que pueda afirmarse que uno de los fundamentos de la pertenencia es la presunción que implica el abandono de su derecho quien

no lo ha ejercitado, al no demostrar voluntad de conservarlo, resultando útil sancionar con la prescripción al titular del derecho que lo pierde por su negligencia. (Alessandri, 2010)

Tal como se ha indicado anteriormente, la prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por poseer las cosas y no ejercer acciones o derechos durante cierto lapso de tiempo. De ella se derivan dos tipos, la usucapión si se posee un bien en condiciones fijadas por ley, obteniendo un derecho real, mientras que la liberatoria, extingue las acciones o derechos ajenos por no ser ejercidos por su titular. (Velásquez, 2010)

Aunque el centro del presente documento es la prescripción adquisitiva cabe mencionar de forma breve, los dos tipos anteriores, los cuales se diferencian fundamentalmente, en que la usucapión se aplica en la adquisición de derechos reales, mientras que la liberatoria tiene asidero en las obligaciones y acciones en general (Corte Suprema de Justicia, 2020). De modo que, para los efectos del objeto de estudio, solo se hace referencia a la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión.

La cual, tiene cuatro objetivos según el maestro Velásquez (2010), dichos así: i) confiere la titularidad del derecho al poseedor; ii) sana la titulación de derechos aparentes; iii) sirve de prueba máxima del derecho real de propiedad y; iv) estabiliza las relaciones jurídicas. (p. 368)

Además, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (2015) le han endilgado cuatro principios angulares, los cuales son: i) la universalidad de la prescripción; ii) los términos de la misma son de orden público; iii) la posibilidad de renunciar a ella y; iv) los instrumentos jurídicos para lograrla y su alegación en juicio: acción, excepción y reconvención. (p. 13)

Por todo lo dicho, las prescripciones adquisitiva rural o urbana ostentan características relativas a que en ambas son un modo originario, es a título singular, es gratuita y un acto entre vivos, asimismo, exige de requisitos tales como que, los bienes a usucapir sean comerciales ajenos, que exista posesión material ininterrumpida y que cumpla con el tiempo legal ordinario o extraordinario. (Velásquez, 2010)

Por ordinaria se entiende la que está acompañada del justo título y la buena fe, esto implica la forma en que, según Velásquez (2010) se “abren las puertas del derecho real, por el sendero denominado posesión regular”, que no es otra cosa, más que la concreción de la teoría del justo título y la buena fe en el ordenamiento jurídico colombiano.

La buena fe explicada por la Corte Suprema de Justicia (2018): “dividida en simple y cualificada, parten del supuesto normal toda la actividad jurídica del derecho civil y, la conciencia de haberse adquirido el dominio por medios legítimos exentos de fraude y vicio”. (p. 2) diferenciando la simple de la cualificada, en razón a que la segunda comporta elementos objetivos y subjetivos como lo es la mera creencia y la presencia de circunstancias de hecho capaces de producir seguridad en una persona prudente. En tal sentido, ese elemento permite establecer que, para alcanzar la prescripción ordinaria se realice bajo un término legal, a diferencia del extraordinario que, en caso de faltar el justo título, se contará con la buena fe, pero se doblará el término de prescripción ordinaria. (Arevalo, 2017)

Ahora bien, una vez repasados los elementos sine qua non de la mencionada institución jurídica, se enuncia que la prescripción agraria, diferenciada por su alto contenido social al estimular económicamente la tierra baldía¹⁰, cuya propiedad pertenezca a un particular que la ha abandonado. (Velásquez, 2010)

La Corte Suprema de Justicia, por allá en 1962, precisó el valor de la prescripción agraria, así:

Se trata de amparar con la adquisición del dominio, el espíritu emprendedor y la buena fe de quien por motivos plausibles cree estar en la explotación racional y económica de las tierras baldías, en cuanto al globo general que forma parte la fundación, no tenía cerramientos artificiales u otros signos inequívocos de propiedad particular a tiempo de la toma de posesión, sin que por otra parte el hecho económico, ostensible y pacífico, haya sido ininterrumpido durante cinco años... entonces la titularidad dormida en protocolos y registros cede ante la exigencia funcional del crecimiento e integración de la riqueza pública, para alcanzar los fines de interés general prevalecientes en beneficio del procomún. (Corte Suprema de Justicia, 1962)

Lo anterior implica que, la posesión agraria desde antaño consistió en la explotación económica del suelo, por medio de hechos positivos propios de dueño, tales como explotación de cultivos, plantaciones forestales, ocupación con ganado u otros de igual significación económica. Predicando un corpus especializado, lo que entre líneas consiste en que en los predios rurales el mero cerramiento y construcción de edificaciones no constituye per se prueba de explotación económica.

¹⁰ No debe ser confundido con bien baldío que ostenta imprescriptibilidad.

Sin embargo, la prescripción rural ostenta una gran dificultad en relación con los bienes baldíos, como se aborda en líneas posteriores, pues si bien, los bienes baldíos se reputan de imprescriptibles y solo se pueden adquirir mediante título traslativo de dominio emitido por la Agencia Nacional de Tierras, la ausencia de identificación y caracterización de los mismos impide determinar con claridad cuando se está ante un bien imprescriptible y uno que ha ostentado dominio privado aun sin contar con folio de matrícula inmobiliaria. (Corte Suprema de Justicia, 2019)

Es por ello que, el meollo del asunto se encuentra en la plataforma procesal de la pertenencia rural o urbana, ya que, ante la rural, indica la Corte que, por un lado se debe tener de presente la presunción legal de los artículos primero y segundo de la Ley 200 de 1936, la cual estableció que se “presume que no son baldíos, sino de propiedad privada los inmuebles rurales en posesión de particulares, cuando sean explotados económicamente por actos de señor y dueño, como las plantaciones, la ocupación con ganados, entre otros.” (2016)

Por otra parte, surge otra presunción diferente, en razón a que, se suponen baldíos aquellos predios rurales que “no son objeto de explotación agraria, porque cuando se dio vuelta a la presunción consagrada en el artículo 675 del Código Civil, que denominó bienes públicos las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”. (Corte Suprema de Justicia, 2016)

De lo dicho, para la Corte Constitucional fue posible colegir que, en las presunciones mencionadas, la relevancia para el entendimiento de lo que la ley considera como terreno baldío, se entiende en la medida que, el particular lo explota económicamente por medio de actos de señor y dueño, que dan a entender que es de su propiedad; y si el Estado desconoce esa calidad tiene que demostrarlo, esto es, “acudir a la otra presunción: no se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva la condición de bien inculto baldío.” (Corte Suprema de Justicia, 2019)

De modo que, la diferencia antes de ser conceptual, es de carácter legal, por lo que a continuación se enuncian los preceptos jurídicos, que componen la filigrana normativa requerida para evidenciar de forma objetiva la diferencia procesal de la pertenencia rural y la urbana, así:

Ley	Objeto
Constitución Política de Colombia de 1991	La Constitución es Ley de Leyes, norma de normas. Ninguna norma puede ser contraria a ella. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Ley 57 de 1887, Código Civil	Título XLI “de la Prescripción”, Artículos 2512 a 2545. (El Congreso De Los Estados Unidos De Colombia, 1887)
Ley 791 de 2002	por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil. (Congreso de la República de Colombia, 2002)
Sentencia de Revisión de Tutela T-488 de 2014	Se instauró la acción constitucional buscando la ejecución del cumplimiento de un proceso de pertenencia rural, con el cual se adquirió por haber ejercido la posesión. La sentencia favorable del proceso, ordenó la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, pero la oficina de registro de instrumentos públicos alegó que la propiedad de los baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título otorgado por extinto El INCODER actual Agencia Nacional de Tierras. (Corte Constitucional, 2014)
Ley 1564 de 2012	Código General del Proceso. (Congreso de la República de Colombia, 2012)
Sentencia de Constitucionalidad C-595 de 1995	Define el concepto de bienes baldíos. (Corte Constitucional, 1995)
Ley 1900 de 2018	por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. (Congreso de la República de Colombia, 2018)
Ley 1183 de 2008	por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios. (Congreso de la República de Colombia, 2008)
Ley 1561 de 2012	por la cual se pretende regularizar el dominio para las personas que posean “bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica” y se aplica tanto a “quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural”. (Congreso de la República de Colombia, 2012)
Ley 388 de 1997	Mecanismos que permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. (Congreso de la República de Colombia, 1997)
Decreto Reglamentario 149 de 2020	"Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos". (Presidente de la República , 2020)
Ley 1955 de 2019	por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. (Congreso de la República Colombia, 2019)
Ley 200 de 1936	Art.1 (Congreso de la República de Colombia, 1936)
Decreto 578 de 2018	Por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018)
Ley 160 de 1994	Art. 48 (Congreso de la República de Colombia, 1994)

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa colombiana, Cuadro 1

De la normatividad expuesta anteriormente, efectivamente las diferencias entre la prescripción urbana y rural más que diferencias conceptuales, son puntos de distancias legales, por ejemplo, la norma trae una carga de la prueba para el tenedor de predios rurales en donde debe encontrar la acreditación de que el bien inmueble no es un bien baldío, entre otros. En palabras de la Corte Constitucional, “todo esto se puede traducir a talanqueras que alargan el problema de la legalización de predios rurales, y pone a Colombia en una posición

de incumplimiento en sus compromisos en temas agrarios y de tierras.” (Corte Constitucional, 2016)

1.2 El cambio de paradigma con la Sentencia T-488 de 2014.

Sin perjuicio del caso sui generis que propició la revisión de la sentencia de tutela T-488/14, cuyo problema jurídico fue: “¿Trasgrede el ordenamiento constitucional y legal la declaración de prescripción adquisitiva que efectúe un juez sobre un terreno baldío a través de un proceso de pertenencia?” (2014); se logró evidenciar una problemática profunda en la política pública nacional del agro en materia de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual permitió de forma tácita el despojo a la Nación de sus baldíos mediante un trámite diferente al previsto por el legislador, es decir, mediante la utilización de procesos judiciales de pertenencia.

De ahí que, tal como se ha mencionado anteriormente, la Ley 160 de 1994, haya consagrado de forma restrictiva que el único modo de adquirir el dominio de un baldío es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente y que el ocupante no puede reconocerse como poseedor, es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías actualmente es la Agencia de Tierras, previo cumplimiento de los requisitos legales (Congreso de la República de Colombia, 1994), sin embargo, es necesario recalcarlo en razón al abordaje del presente apartado.

Por otra parte, en lo que respecta a las fallas administrativas que ocasionaron el detrimento de un número indeterminado de hectáreas baldías mediante la pertenencia, la sentencia T-488 de 2014 afirmó que los problemas relacionados con la administración de los baldíos se dividen en la ausencia de información en tiempo real por parte de la entidad competente de la adjudicación de los baldíos y la alta concentración de tierras por parte de los terratenientes. (Corte Constitucional, 2014)

En relación al primer punto, señaló la sentencia que, en el documento informativo sobre desarrollo humano, la oficina en Colombia del PNUD¹¹ emitió señal de alerta por la evidente falta de estadísticas sobre las cuestiones del agro en el país. Elemento que fue reconocido por el Gobierno Nacional al legitimar que la autoridad competente de la época (INCODER) no le fuese exigible tal información. (2014)

¹¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

En consecuencia, la Corte Constitucional arguyó que la falta de inventario de baldíos en favor del Estado, desconocía los objetivos trazados por la Constitución y la Ley 160, ya que si la entidad responsable de la administración de dichos terrenos sobre aspectos tan importantes como los predios del Estado, es probable que muchas hectáreas hayan sido apropiadas por sujetos diferentes a los beneficiarios de la reforma agraria. (Corte Constitucional, 2014)

Acto seguido, ésta sentencia señaló que la carencia de un inventario de terrenos baldíos en favor de la Nación, contribuye al fenómeno de la concentración excesiva de tierras, puesto que la falta de certeza sobre su naturaleza jurídica, permite que sean adjudicados mediante procesos judiciales de pertenencia, en donde no se perfilan materialmente a los beneficiarios, ni los límites de extensión propios de la unidad agrícola familiar. Por lo que se, limitan el acceso progresivo a la propiedad en beneficio de trabajadores campesinos y del desarrollo rural como objetivo de la reforma agraria. (2014)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional ordenó específicamente con el fin de aliviar las falencias existentes en la política pública nacional de identificación, monitoreo y recuperación de baldíos rurales.

Específicamente le ordenó al extinto INCODER que, en los siguientes 2 meses, la implementación de un plan concreto donde se identificaran las circunstancias de lugar, modo y tiempo, donde se ejecutaría el proceso de clarificación nacional de los baldíos. (Corte Constitucional, 2016)

Orden que, en síntesis, consistió en que se diseñe, adopte e implemente plan, programa o proyecto, tendiente a caracterizar la tierra en el marco de la necesaria clarificación de los terrenos baldíos de la nación.

También, en cabeza de la Superintendencia se depositó la obligación objetiva de promulgar parámetros institucionales generales y abstractos que expliquen jurídicamente la imposibilidad de acceder mediante la figura de la prescripción los bienes baldíos, caracterizar y categorizar las circunstancias de hecho que infieren que se trata de un baldío y protocolizar la conducta a desplegar por los funcionarios para los casos que medie sentencia que declara pertenencia. Igualmente, a la misma entidad se le ordenó informar sobre los baldíos adjudicados irregularmente mediante la usucapión.

Por otra parte, hace parte del cambio de paradigma lo informado por la Contraloría General de la Nación a la Corte Constitucional, donde en síntesis arguyó que para ejecutar las ordenes de dicha corporación, era indispensable garantizar el funcionamiento de diversos sistemas informáticos, ya que, más allá de oponerse a los procesos de pertenencia que sustraían baldíos, su finalidad consistiría en estructurar la política nacional en materia rural en clave constitucional.

Evidenciando la importancia de desarrollar eficazmente la formalización y actualización de los bienes baldíos, en virtud a que, si no fuese así, se correría el riesgo de consolidar problemas sociales, de orden público y económicos, tales como: que el estatus quo de exclusión e inequidad que son combustible para el conflicto, se perpetúan porque no hay claridad ni información sobre el área de siembra agrícola y las actividades productivas o rentistas (2016). Lo que implica que no hay conocimiento objetivo que dimensione cuanta y cuál es el área de aprovechamiento del agro, lo que acarrea inequidad y desigualdad en un territorio proclive al conflicto.

Según le informó a la Guarda Constitucional, la Contraloría General de la República, sin perjuicio que el Gobierno Nacional haya realizado varias acciones para cumplir la sentencia T-488 de 2014, se tornan insuficientes en tanto, la deficiente información registrada en el catastro rural colombiano. Situación que genera la imposibilidad de conocer con exactitud el inventario de baldíos de la Nación. (Corte Suprema de Justicia, 2019)

En tal sentido, el proyecto de actualización de la información catastral, identificó los siguientes problemas a resolver, tales como la desactualización del catastro rural en casi el 61% de los bienes; incluyendo la paupérrima calidad de la información jurídica y fiscal del catastro rural; que el promedio nacional de informalidad en la tenencia de tierra en un 49% y en departamentos pequeños entre el 75% y 84% entre otros. (Corte Constitucional, 2016)

No obstante, el Instituto Geológico Agustín Codazzi como responsable del censo nacional de los bienes inmuebles de la nación y de los particulares, elaboró un informe con el fin de obtener una línea base de potenciales baldíos a lo largo del territorio, que sirvió al INCODER para cumplir con la tarea de identificación y administración de los mismos. (Corte Suprema de Justicia, 2020)

Según esta entidad, para acreditar que un bien sea baldío se debe llevar a cabo un proceso de identificación cuyo fin estriba en conocer materialmente su realidad jurídica en términos

de propiedad efectiva. No obstante, partiendo del supuesto que la sentencia T-488 de 2014 exige replicar dicho ejercicio, pero a nivel nacional y para cumplir dicha orden se necesita un plan de clarificación de tierras que conociera con certeza el estado de los baldíos en favor del estado. Aunque, una vez revisado, se observaron imprecisiones en torno al número efectivo de bienes baldíos, ya que nunca se ha realizado dicha tarea.

La finalidad de entregar este plan radica en ofrecer pautas, estructuras y mecanismos idóneos que sirvan para materializar, cristalizar y minimizar las irregularidades y deficiencias que se han venido presentando en los procesos de tierras baldías a través de los años, teniendo como horizonte el acceso progresivo a la tierra por parte de los campesinos, en el marco de la Constitución y la ley. (Corte Constitucional, 2017)

Respecto a la recuperación de los bienes baldíos que fueron sustraídos del dominio del Estado mediante procesos de prescripción adquisitiva del dominio, era adecuado iniciar, dependiendo del caso: (i) procesos agrarios de clarificación de la propiedad o (ii) procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en los siguientes términos:

El proceso agrario de Clarificación, desde el punto de vista de la propiedad, está previsto en el artículo 2.14.19.6.1. del decreto 1071 de 2015. Su finalidad es, al tenor de dicha normatividad, clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. (Corte Constitucional, 2017)

Por su parte, el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados está previsto en el artículo 2.14.19.5.1. de la misma normatividad. Su finalidad es recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad del Estado que se encuentren indebidamente ocupadas. (2017)

Ahora bien, sobre el número de procesos que deben ser adelantados por el “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales” afirmó la Superintendencia de Notariado y Registro:

Conviene señalar también que la Superintendencia de Notariado y Registro estimó que, como resultado de las verificaciones realizadas, fueron identificados alrededor de 26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el INCODER en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras. (Corte Constitucional, 2017)

En igual medida, según establece el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, también ingresarán al inventario de baldíos:

Los bienes fiscales adjudicables propiedad de la nación; los indebidamente ocupados o apropiados; los bienes revertidos con ocasión de la verificación del cumplimiento de una condición resolutoria en virtud del proceso administrativo contemplado en el Decreto 1071 de 2015; los bienes cuya adjudicación fue revocada de conformidad con lo establecido en los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la ley 160 de 1994 y los bienes en los cuales sea decretada la extinción de dominio según el artículo 52 de la ley 160 de 1994. (Corte Constitucional, 2017)

Una vez culminados los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, los predios recuperados volverán a ser propiedad de la Nación, situación que amerita su incorporación en el inventario de baldíos y en el sistema de información para administración de tierras. Posteriormente, se procederá a identificar y establecer aquellos que sean susceptibles de adjudicación y sean aptos para conformar el fondo de tierras para la paz. (Corte Suprema de Justicia, 2020)

Ahora bien, la construcción de un inventario de bienes baldíos no solo buscará determinar la relación jurídica de los bienes estatales con la administración, sino también identificará los datos básicos de asignación geográfica y catastral, jurídica y agrológica, para así garantizar la correcta administración de los mismos. Sobre el particular, el citado documento expresó lo siguiente:

Como se indica en el Plan Nacional de Clarificación, la metodología para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T-488 del 2014, está aparejada con la construcción de un plan metodológico para la conformación de un inventario de predios baldíos, en el cual se contemplan actividades como el diseño, creación e implementación de un sistema para la administración de los predios baldíos.

Por esta razón, una vez en firme las resoluciones administrativas mediante las cuales se decidan los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de los predios indebidamente ocupados, serán ingresados al sistema de información, especificando datos básicos de identificación geográfica y catastral, jurídica y agrológica. Este sistema debe ser alimentado y actualizado de manera continua, pues de ello depende su eficacia y utilidad para la institución. La implantación de un sistema de información debe ser entendida como un medio que facilite la administración de las tierras de la Nación y sirva como insumo para la conformación de un banco de predios necesario para el cumplimiento de los acuerdos de paz y el escenario del post conflicto. (Corte Suprema de Justicia, 2019)

Para finalizar, las dificultades que se han observado en el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014. Estas son principalmente tres: la inobservancia por parte de varios jueces a las subreglas contenidas en la sentencia T-488 de 2014; las restricciones presupuestales decretadas para años futuros y; la inexistencia de reglamentación que permita la recuperación material de los bienes baldíos.

Específicamente, sobre la primera de las problemáticas descritas el INCODER, manifestó:

Con ocasión de la Sentencia T-488 del 2014 proferida por la Corte Constitucional, se ha puesto en el escenario público una problemática grave, relacionada con la adquisición del derecho de propiedad de predios rurales sin ningún antecedente registral. (Corte Constitucional, 2016)

Es así como los ciudadanos han pretendido la adjudicación de tierras baldías en virtud de fallos judiciales proferidos, que han ordenado la apertura de folios de matrícula inmobiliaria, actuación que en muchos casos es llevada a cabo por los registradores de instrumentos públicos en cumplimiento de fallos de tutela interpuestos por los adjudicatarios y en los cuales, por vía de tutela, se ordena la inscripción y apertura de folios de matrícula, con lo cual se desconoce la fuerza normativa de la Ley 160 de 1994, y se propicia la inseguridad jurídica y, a su vez, se dificulta el ejercicio de las competencias del INCODER o quien haga sus veces como administrador de los predios baldíos de la Nación.

Si bien el Plan Nacional de Clarificación contempla como ruta de solución para la clarificación y recuperación de aquellos predios, la interposición de acciones de tutela mediante las cuales las autoridades judiciales ordenen dejar sin efectos las sentencias de declaración de pertenencia es preocupante y riesgoso tanto para la el Plan Nacional de Clarificación como para el Estado mismo, que los jueces de la República continúen declarando la adquisición del derecho real de dominio sobre bienes inmuebles en los casos donde no existen antecedentes registrales. (Corte Constitucional, 2017)

Sobre las restricciones presupuestales decretadas por el Gobierno Nacional, el informe de respuesta asevera que: “la ejecución de los procesos requiere un alto costo económico que debe ser tenido en cuenta al momento de establecer la asignación presupuestal de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER. Por lo tanto, las restricciones presupuestales que existen actualmente para las entidades del sector público en la vigencia del 2015 permiten pensar que la clarificación y recuperación de predios es una actividad desde el punto de vista financiero riesgosa y que se convierte en reto para el INCODER.

Finalmente, en lo que respecta a la inexistencia de reglamentación que permita la recuperación material de los bienes baldíos: “a pesar que la ley atribuye al INCODER la potestad para adelantar los procesos de recuperación jurídica de los baldíos, actualmente no se cuenta con una reglamentación clara que determine un procedimiento para la recuperación material y efectiva de estos predios”. (Corte Constitucional, 2017)

Según los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, ésta última situación, es particularmente grave si se tiene en cuenta, la inseguridad jurídica que podría ser generadora de mayores dificultades para el País. Aunque actualmente se desconoce la cifra total de baldíos que existen en Colombia, es posible que muy pocos de ellos se encuentren sin ocupación. Por tal motivo, con los mecanismos jurídicos existentes en la materia, es difícil su recuperación y podría ser un foco para la generación de nuevos conflictos sobre la tierra. Razón por la cual los efectos de la sentencia cambian el paradigma, puesto que el activismo judicial impone de forma objetiva obligaciones a las entidades estatales que abordan la materia.

Por otra parte, la Unidad de Planeación Rural manifestó a la Corte Constitucional que las principales barreras para acatar la sentencia T-488 de 2014 son:

No existe una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta de la información de la propiedad rural, esto es, no se conoce de manera completa y precisa, cuáles son los predios baldíos y aprovechados de manera ilegal, cuál el área exacta, sus linderos, área de cabida, ubicación precisa, vocación y estado. (Corte Constitucional, 2017)

Sin perjuicio de la cita anterior, se precisa la vinculación activa de la información y actualización catastral que por competencia corresponde al Instituto Agustín Codazzi.

Por otra parte, se debe destacar que la Superintendencia de Notariado y Registro reconoció el incumplimiento de los términos estipulados en la sentencia T-488 de 2014, a tal punto, que solo hasta octubre de 2015 se pudo tener un estimativo de bienes presuntamente baldíos adjudicados mediante procesos de prescripción adquisitiva. Sin embargo, asevera que dicha situación:

Se originó debido a que, la búsqueda de la información era dispendiosa y requería un tratamiento que excedía las funciones normales de las oficinas de instrumentos públicos y; a que el cumplimiento de la orden requirió de la contratación de personal especializado para la revisión. (Corte Constitucional, 2017)

En lo que respecta al universo de posibles bienes baldíos a recuperar, conforme lo estableció la entidad:

Se solicitó información a la oficina de informática de la Superintendencia de Notariado y Registro, para que enviara las bases de datos que contuvieran, los folios de matrícula inmobiliaria de predios rurales de las 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país. Se solicitaron los datos de los folios de matrícula inmobiliaria que, a partir del 5 de agosto de 1974, tuvieran publicitados los códigos de naturaleza jurídica de tradición, modo de adquirir y falsa tradición. (2017)

Según asevera el informe en cita, “una vez se depuró la información solicitada a las 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se obtuvo como resultado un total de 65.445 folios de matrícula inmobiliaria de los cuales 48.605 son rurales”. (Corte Constitucional, 2017)

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante circular número 1684 del 24 de noviembre de 2014, se solicitó información a los Registradores de Instrumentos Públicos acerca de todos aquellos casos registrados o en trámite de los siguientes procesos:

i) declaración judicial de pertenencia; ii) decretos de posesión efectiva; iii) declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio - art 10 Ley 1183 de 2008; iv) demanda en proceso de pertenencia; v) declaratoria de posesión regular Art.1 Ley 1183 de 2008 y; vi) declaración judicial de prescripción como excepción.

Todas estas situaciones jurídicas vinculadas a predios que carecían de antecedente registral o con antecedente registral sobre mejoras plantadas en terrenos presuntamente baldíos de la Nación, a partir del 5 de agosto de 1974. (Superintendencia de Notariado y Registro, 2014)

El mencionado documento indica que una vez fueron establecidos los folios de matrícula inmobiliaria que presentaron las características ya mencionadas, se realizó una labor de estudio de la tradición de los mismos, con el fin de establecer si el predio podía ser o no presuntamente baldío. Según reportó el citado informe solo hasta el mes de octubre de 2015, concluyó el proceso de análisis de folios de matrícula, evidenciándose la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldías. (Corte Constitucional, 2016)

En razón al cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014, se pudieron identificar, los siguientes problemas que impiden ejecutar las ordenes contenidas en los numerales, quinto, sexto, séptimo y octavo de la providencia en comentario:

Primero que, en la historia de Colombia, nunca hubo base de datos que diera precisión sobre la propiedad rural y solo hasta el año 2025, el gobierno pretende realizar dicho reconocimiento, la reticencia de algunos despachos judiciales de acatar las reglas contenidas en la sentencia objeto de estudio, situación que agrava el problema de asignación indebida de terrenos baldíos. Segundo, no existe procedimiento efectivo que permita garantizar la recuperación material de baldíos. Tercero, ante la ausencia de coordinación institucional por parte de las entidades encargadas de la gobernanza de la tierra, implica que su gestión no coincida, situación que permite que más de 27.000 predios adjudicados en procesos de pertenencia hayan sustraído casi 1'205.000 hectáreas de tierras baldías. Finalmente, el plan nacional de clarificación y recuperación de tierras rurales se enfoca solo en la recuperación de esos predios sustraídos, sin dar certeza sobre la titulación. (2016)

Circunstancia que permitiría garantizar a los beneficiarios de la reforma agraria la adjudicación de los terrenos explotados de tiempo atrás con la creencia de ser propietarios. Por lo que, esta política pública sin éste programa de titulación, sería detonante de conflictos a gran escala en el campo. (Corte Constitucional, 2016)

En síntesis, la sentencia T-488 estableció en cabeza de diversas entidades del orden Nacional, la carga procesal de allegar informes periódicos señalando las acciones emprendidas para superar las falencias identificadas en la providencia en comentario, así como los soportes que permitan justificar el avance o retroceso. Será usado el fallo, para normalizar la propiedad de pequeños y medianos ocupantes de baldíos sujetos de reforma agraria que han venido explotando los predios, ello a través de un trámite prioritario.

Dicha postura está en plena armonía con la sentencia SU 426 de 2016, según la cual el Plan Nacional de Clarificación no debe recuperar los bienes baldíos de la nación con el objeto de delegar a terceros la ejecución de megaproyectos y agroindustria en ellos, sino por el contrario para legalizar y regularizar a sus ocupantes mediante la titulación de los bienes que han ocupado siempre y cuando sean sujetos de reforma agraria.

La sentencia indicó que la relevancia constitucional derivada de la recuperación de baldíos, está definida a como el mecanismo que recupera o restituye los baldíos, se constituye

en una etapa esencial para que el Establecimiento realice un real derecho de conservación, que los disponga para su posterior adjudicación.

Por todo lo anterior, es diáfano que lo advertido por la sentencia T-488 de 2014 no debe ser entendido como el agotamiento de etapas procesales de clarificación, sino que tal circunstancia anómala impone desde la categoría de la función social de la propiedad privada, un análisis de importancia de baldíos que no restrinja una mera óptica institucional sino, un enfoque, social y constitucional de derecho, donde la protección del campesino y la materialización del derecho a la tierra encuentra su materialización en el procedimiento de adjudicación.

Conclusiones

Por todo lo dicho, para lograr el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, las autoridades estatales y judiciales han tenido que identificar las principales falencias que se evidencian en la administración y titulación de terrenos baldíos en Colombia. Muchas de estas fallas han sido recurrentes a lo largo de la historia de la República y denotan una alarmante situación, tal y como lo evidenciaron el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Agustín Codazzi.

Ahora bien, los terrenos baldíos adjudicables para la ley se adquieren mediante título traslativo de dominio, otorgado por el INCODER y no por decisiones judiciales que podrían ir en detrimento del patrimonio público. Lo que más afecta es la ausencia de registro de bienes baldíos a nivel nacional. Por otra parte, al encarar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, sala civil, que arguyen que los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades públicas no pueden adquirirse por prescripción, en contraposición, la Corte Constitucional indica que los bienes baldíos son de la nación y solo pueden ser adquiridos por título traslativo emitido por la Agencia Nacional de Tierras.

De ahí que, la regla jurisprudencial establecida por la Corte indica que, no basta con evidenciar los requisitos propios de la posesión para que sea declarada la usucapión y, que cada juez debe determinar la naturaleza del bien a usucapir, en relación con los procesos de pertenencia con el fin de establecer si se trata de un bien baldío, de ahí que haya casi que

establecido objetivamente la tarifa probatoria del concepto del INCODER acerca de la calidad del terreno.

9. Referencias

1. Arteta, M. (2015). La hermenéutica crítica de habermas: una profundización de la hermeneutica gadameriana. Valencia: Revista internacional de filosofía
2. Alessandri, A. (2010). *Tratado de los derechos reales: tomo II*. buenos aires: trota.
3. Arevalo, I. (2017). *Bienes: constitucionalización del derecho civil* (2da ed.). Bogotá: Universidad Externado.
4. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional.
5. Congreso de la República Colombia. (2019). *Ley 1955 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*. Bogotá: Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.
6. Congreso de la República de Colombia. (1936). *Ley 200 "Sobre régimen de tierras"*. Bogotá: Diario Oficial. Año Lxxiii. N. 23388. 21, Enero, 1937. Pág. 3.
7. Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 160 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino"*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.
8. Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 791 "Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil."*. Bogotá: Diario Oficial No 45.046, de 27 de diciembre de 2002.
9. Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1183 "Por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios"*. Bogotá: Diario Oficial No. 46.871 de 14 de enero de 2008.
10. Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1561 "Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: Diario Oficial No. 48.488 de 11 de julio de 2012.

11. Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1564 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."*. Bogotá: Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.
12. Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1900 "Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: Gaceta Oficial.
13. Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones."*. Bogotá: Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.
14. Corte Constitucional. (1995). *Sentencia de Constitucionalidad C-595, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.
15. Corte Constitucional. (2014). *Sentencia de Revisión de Tutela T-488, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá: Gaceta de Corte Constitucional.
16. Corte Constitucional. (2016). *Auto n° 222 del 23 de Mayo*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.
17. Corte Constitucional. (2016). *Sentencia de Revisión de Tutela T-461, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.
18. Corte Constitucional. (2016). *Sentencia de Unificación Jurisprudencial SU-426, M.P.: Maria Victoria Calle*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.
19. Corte Constitucional. (2016). *Sentencia de Unificación SU-235, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.
20. Corte Constitucional. (2017). *Auto n° 040 del 7 de Febrero*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.
21. Corte Suprema de Justicia. (1962). *Sentencia del 10 de octubre. núm. 12940*. Bogotá: Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.
22. Corte Suprema de Justicia. (2015). *Sentencia del 04 de junio. rad. 2015-00282-01, Sala Civil STC7008-2015*. Bogotá: Relatoría de la Corte Suprema de Justicial.
23. Corte Suprema de Justicia. (2016). *Sentencia del 09 de febrero, rad. 2015-00413-01, Sala civil stc 1776-2016*. Bogotá: Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.

24. Corte Suprema de Justicia. (2016). *Sentencia del 11 de noviembre. STC-16282-2016, M.P.: Ariel Salazar Ramirez*. Bogotá: CSJ.
25. Corte Suprema de Justicia. (2016). *Sentencia del 26 de abril, STC2511-2016.M.P.: Margarita Cabello Blanco*. Bogotá: CSJ.
26. Corte Suprema de Justicia. (2016). *Sentencia del 26 de julio, SC10152-2016. M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona*. Bogotá: CSJ.
27. Corte Suprema de Justicia. (2018). *Sentencia del 01 de marzo. rad. 2017-03418-01, Sala Civil STC2890-2018*. Bogotá: Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.
28. Corte Suprema de Justicia. (2019). *Sentencia del 08 de noviembre, STC15245-2019, M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona*. Bogotá: CSJ.
29. Corte Suprema de Justicia. (2019). *Sentencia del 11 de septiembre, SC3671-2019, M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona*. Bogotá: CSJ.
30. Corte Suprema de Justicia. (2019). *Sentencia del 25 de julio, SC2776,M.P.: Margarita Cabello Blanco*. Bogotá: CSJ.
31. Corte Suprema de Justicia. (2019). *Sentencia del 31 de Mayo, SC1901-2019, M.P.: Margarita Cabello Blanco*. Bogotá: CSJ.
32. Corte Suprema de Justicia. (2020). *Sentencia del 05 de marzo, rad. 2019-00073-02, Sala Civil, STC 2320-20200*. Bogotá: Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.
33. Corte Suprema de Justicia. (2020). *Sentencia del 19 de febrero, SC433-2020, M.P.: Octavio Augusto Tejeiro Duque*. Bogotá: CSJ.
34. Corte Suprema de Justicia. (2020). *Sentencia del 30 de Enero, STC591-2020, M.P.: Ariel Salazar Ramírez*. Bogotá: CSJ.
35. El Congreso De Los Estados Unidos De Colombia. (1887). *Ley 57 "Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia"*. Bogotá: Diario Oficial No. 2.867.
36. Gutierrez, F. (2015). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910- 2010)*. Bogotá: Debate & Universidad Nacional.
37. Hinestroza, F. (2006). *La prescripción extintiva*. Bogotá: Universidad Externado.
38. Jaramillo, F., & Rico, L. (2005). *Posesión Y Prescripción Adquisitiva*. Bogotá: Leyer.
39. López, V. (2017). *La revision documental en el proceso de investigación*.
40. Matta, A. (2020). *El razonamiento constitucional desde el realismo jurídica*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

41. Mazeaud, H. (1960). *lecciones de derecho civil: parte segunda*. Buenos aires: ediciones juridicas europa-america.
42. Medina, J. (2011). *Derecho Civil. Aproximación al Derecho. Derecho de personas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
43. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2018). *Decreto 578 "Por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro."*. Bogotá: Diario Oficial No. 50.548 de 27 de marzo de 2018.
44. Mojica R, L. M. (2011). *Programa de Formación Judicial Especializada en el Área Civil, Agrario y Comercial: Derecho de Pertinencia*. Bogotá: Rama Judicial.
45. Moreno, B., Ossorio, J., Gonzalez, J., Ruiz, J., rodriguez, C., Mateo, J., . . . Villanueva, B. (2020). *Curso De Derecho Civil Ii Derecho De Obligaciones, Contratos Yresponsabilidad Por Hechos Ilícitos*. Bogotá: Tirant lo blanch.
46. Presidente de la República . (2020). *Decreto reglamentario 149 "Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955/2019, el artículo 41 de la Ley 1537/2012 y se modifica el Decreto 1077/2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*. Bogotá: Gaceta Oficial.
47. Priori, G. (2013). *Estudios sobre la propiedad*. lima: Universidad Católica del Perú.
48. Superintendencia de Notariado y Registro. (2014). *Circular número 1684 del 24 de noviembre*. Bogotá: SNR.
49. Velásquez, L. (2010). *Bienes*. Bogotá: Temis S.A.
50. Warat, Luis. (1980) Sobre la dogmatica jurídica. Brasilia. Rev. secuenquia