

Bogotá, 13 de febrero de 2019

Honorable
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Corte Constitucional de Colombia
Ciudad

Asunto: Referencia expedientes: T- 6.091.370, T- 6.154.475, T- 6.343.152, T- 6.379.131, T- 6.387.749, T- 6.390.673, T- 6. 489.549, T- 6. 489.741, T- 6. 688.471 (acumulados). Intervención audiencia pública convocada por el Auto 708 de 2018 celebrada el 7 de febrero de 2019 sobre clarificación de baldíos

Reciba un respetuoso saludo,

Identificada como aparece al pie de mi firma, como Subdirectora de Litigio de la Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental de derechos humanos con estatus consultivo ante la ONU, en respuesta a la invitación hecha por la Honorable Corte Constitucional para participar en calidad de experta en la audiencia pública celebrada el 7 de febrero de 2019 sobre el tema de clarificación de baldíos, mediante el presente escrito se allega respuesta a los interrogantes planteados en el Auto 708 de 2018, en los siguientes términos:

Contenido

Introducción	2
1. ¿Cuáles son los mecanismos judiciales para recuperar los baldíos sustraídos de la Nación, mediante procesos judiciales ordinarios y qué tan efectivos son?	4
<i>Carácter imprescriptible de los baldíos de la Nación</i>	4
<i>Mecanismos administrativos para recuperar baldíos prescritos ilegalmente</i>	5
<i>Efectividad de los procesos agrarios de clarificación de propiedad</i>	7
2. ¿Considera necesario que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstengan de cumplir fallos ordinarios en los que se ordena la inscripción en el registro de un inmueble en los términos de la T-488 de 2014?	11
3. ¿Es acertado que ante la ausencia de un registro o inventario de baldíos se presuma que tienen esta categoría todos los predios que no tengan antecedentes catastrales, folio de matrícula inmobiliaria o titulares de derecho real?	12
4. ¿De qué manera con la aplicación de los decretos 902 de 2017 y 578 de 2018 se afectan los derechos de los campesinos que han logrado procesos de pertenencia, en el cual la entidad competente tuvo la posibilidad de intervenir,	

pese a lo cual posteriormente las autoridades públicas controvierten la naturaleza jurídica del bien, incluso mediante procesos de tutela?	13
Recomendaciones para la resolución del problema jurídico.....	14
Anexos	15

Introducción

En el fondo se convocó esta audiencia por causa de la discusión que ha suscitado el indiscutible problema social que genera la informalidad en la tenencia en la tierra en Colombia, la negligencia histórica del Estado frente a la administración y salvaguarda de sus baldíos, la incapacidad de las instituciones agrarias en aplicar los procedimientos para clarificar la propiedad y la obvia inseguridad jurídica que esto ocasiona al mercado de tierras.

A través de esta intervención se sustentará que la mejor forma de dar seguridad jurídica a los campesinos, sujetos de especial protección constitucional, así como a otros sujetos de la ruralidad, es la determinación precisa de la NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREDIOS y el OTORGAMIENTO DE LOS TÍTULOS POR LA AUTORIDAD COMPETENTE, pues no es posible que sea un discurso centrado en el problema social el que termine justificando omitir el cumplimiento de la ley y de la Constitución.

Antes de dar respuesta al cuestionario formulado, se exploran algunos elementos de contexto que centran el debate:

- Desde 1882 está definido el carácter imprescriptible de los baldíos, como bienes fiscales patrimonio de la Nación. Postura que la jurisprudencia de las altas cortes ha mantenido de manera ininterrumpida a lo largo de los años, como se verá más adelante.
- La ley agraria vigente, esto es la ley 160 de 1994, definió las reglas del procedimiento de clarificación de baldíos, asignando al INCORA (luego INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras) la competencia para definir si un predio es de propiedad privada, o si sigue manteniendo su carácter de baldío y por ende no ha salido del patrimonio de la Nación.
- La discusión se remonta al art. 1° de la ley 200 de 1936 que crea la presunción de propiedad privada sobre bienes que estén ocupados (“explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”). Esta lectura no toma en cuenta el contenido integral de la ley 200, que en su artículo 3° establece que sólo acredita propiedad privada el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, y los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (esto es, 20 años antes de 1936).

- En 2012 se destapó el cartel de hurto de baldíos por parte de la Procuraduría General de la Nación, ante lo cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER iniciaron un plan anti corrupción en conjunto con la procuraduría, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República¹ en distintas oficinas territoriales del país del INCODER para identificar casos de apropiación ilegal de baldíos, lo cual originó la apertura de múltiples investigaciones penales, disciplinarias y acciones de control fiscal por el detrimento patrimonial del Estado².
- Entre 2011 y 2013 el INCODER adelantó un plan de descongestión histórica de procesos agrarios estancados por décadas en el INCORA e INCODER, activando más de 1.500 procesos agrarios.
- Una de las causas de apropiación ilegal de baldíos detectada en múltiples estudios, es la declaratoria de pertenencia de terrenos baldíos a través de procesos judiciales ordinarios. Para solucionar esto, de manera conjunta INCODER y SNR impartieron directrices sobre cómo se clarifica la propiedad privada y qué se entiende por título de propiedad privada.
- Hay al menos tres aspectos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en los que este problema jurídico impacta:
 - i. El Fondo de Tierras para la Paz, alimentado principalmente por las tierras baldías de la Nación que hayan sido recuperadas a través de procesos agrarios (incluyendo el de clarificación de propiedad). Cualquier decisión que se tome en contravía de las facultades del Estado para administrar, identificar, esclarecer y recuperar los terrenos baldíos que son patrimonio público destinado al cumplimiento de la función social de acceso progresivo a la propiedad de las tierras de los campesinos y pueblos étnicos (art. 64 superior), implica una regresividad respecto a estos derechos, y un obstáculo al cumplimiento del acuerdo de paz.
 - ii. El Catastro Multipropósito, como instrumento único que contiene la información de catastro y registro oficial, ordenada y actualizada que permita una correcta administración de las tierras de la Nación y del mercado privado de tierras; y,
 - iii. La Jurisdicción Agraria, mecanismo necesario para superar toda la conflictividad agraria centro del conflicto armado.

¹ Ver informe “Baldíos en la Atillanura”, de la Contraloría General de la Nación, 2017

² Ver algunas referencias en prensa: <https://www.semana.com/nacion/articulo/fraude-agrario-historico-que-tierrero/267994-3> , <https://www.vanguardia.com/colombia/incoder-denuncia-ante-fiscalia-robo-de-tierras-en-antioquia-NDVL177831> , <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/cargos-a-funcionarios-del-incoder-por-irregularidades-en-titulacion-de-baldios/> , <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12804648> , <https://verdadabierta.com/incoder-presunto-detrimento-patrimonial-por-no-recuperar-baldios/>

A continuación, se da respuesta al cuestionario:

1. ¿Cuáles son los mecanismos judiciales para recuperar los baldíos sustraídos de la Nación, mediante procesos judiciales ordinarios y qué tan efectivos son?

Carácter imprescriptible de los baldíos de la Nación

Desde la Ley 48 de 1882 “Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso”; así lo reiteró la Constitución Política de 1886 y la de 1991 y la legislación agraria de manera recurrente hasta nuestros días.

El art. 63 de la Constitución Política estableció que “Los bienes de uso público (incluyendo los baldíos³) (...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables.” En la Sentencia C-595 de 1995, con ponencia del respetado y admirado Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, la Honorable Corte Constitucional afirmó que el legislador estaba autorizado por el artículo 63 Superior para redactar el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, a fin de “establecer la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos”, y que, como consecuencia, “la propiedad de esos bienes no se extinga para su titular (Nación)”.

La imprescriptibilidad de los baldíos es indiscutible. Esta línea jurisprudencial ha sido mantenida por la Corte Constitucional a través de las sentencias T-488 de 2014, T-461, T-548 y T-549 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), T-407 de 2017 (MP IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO) y T-567 de 2017 (MP ALBERTO ROJAS RÍOS).

Por parte de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 4 de diciembre de 2015, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Fernando Giraldo Gutiérrez reiteró la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en la T-488, sentenciando:

“De tal manera que en esos términos procede el amparo pretendido, por cuanto el juzgado acusado incurrió en vía de hecho, ya que decidió adjudicar un predio presuntamente imprescriptible sin valorar adecuadamente el acervo demostrativo, lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional, por cuanto está en juego el patrimonio del Estado y ha sido reiterada la jurisprudencia que ha descrito la imposibilidad jurídica de adquirir a través de la usucapión el dominio tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 65 de la ley 160 de 1994.”

En la misma línea, en sentencia del 1 de septiembre de 2016, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (STC12184-2016) dispuso:

³ Art. 102 Cons. Pol: El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación

“Es claro, entonces, que bajo la vigencia de esta norma ninguna persona puede invocar posesión sobre un terreno que sea baldío, acogiéndose a la presunción del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, pues los actos de explotación económica que el particular realice sobre el predio no le dan derecho alguno ni le otorgan la condición de poseedor, sino apenas una expectativa de que al cumplir los requisitos fijados por la Ley 160, eventualmente puede adjudicársele el bien.”

Similar postura ha adoptado la Corte Suprema de Justicia en sentencias STC15887-2017, STC7735 de 2017 y STC 10407 de 2017, entre otras.

Mecanismos administrativos para recuperar baldíos prescritos ilegalmente

El marco normativo (ley 160 en reiteración de la ley 200 de 1936) define con precisión las dos formas de acreditar propiedad privada en Colombia: 1. Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal debidamente inscrito en el registro inmobiliario (adjudicación); y 2. Títulos inscritos que acrediten una cadena traslativa del derecho de dominio debidamente inscritas antes de agosto de 1974⁴.

La clarificación de la propiedad está prevista en el artículo 48 de la ley 160 de 1994, como el procedimiento agrario especial para determinar si un predio acredita propiedad privada, o si no, caso en el cual se reputa que no ha salido del dominio del Estado y por ende pertenece a la Nación. **NO SON OPONIBLES AL ESTADO** en sede de los procesos de clarificación las sentencias de pertenencia, así sean cosa juzgada, las cuales resultan violatorias del marco jurídico constitucional y legal que prohíbe la prescripción de baldíos.

De manera que lo que procede ante sentencias que prescriben baldíos es el desarrollo del procedimiento (hoy mixto administrativo/judicial en virtud de la reforma introducida por el decreto ley 902 de 2017) de clarificación de la propiedad, culminado el cual la Agencia Nacional de Tierras deberá establecer uno de dos caminos en caso en que el predio se determine baldío: 1. Si la persona que ostenta el predio cumple con los requisitos normativos para ser beneficiaria de un programa de dotación de tierras, proceder a la adjudicación; o 2. En caso en que no se llenen los requisitos, proceder a su recuperación para poder destinar dichos terrenos al cumplimiento de la función social de dotación y acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios en virtud del artículo 64 constitucional.

La sentencia T-488 de 2014 hace un desarrollo del procedimiento de clarificación de baldíos, ordenando entre otros:

“QUINTO.- ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no

⁴ La Resolución 13 del 13 de noviembre de 2014 del INCODER y SNR define con absoluta precisión la segunda manera de demostrar propiedad privada.

lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control. Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.

SEXTO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío. Copia de la misma deberá ser enviada a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales. Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder y a la Fiscalía General de la Nación para que investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la Nación.” (...)

OCTAVO.- ORDENAR al Incoder que adelante, con fundamento en el informe presentado en el numeral anterior, los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento, el Incoder deberá informar a la Procuraduría General de la Nación y

a la Contraloría General de la República los avances en esta orden, especificando, por lo menos, el (i) número de procesos iniciados, (ii) fase en la que se encuentran y (iii) cronograma de actuaciones a ejecutar. Copia de este informe se enviará a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.”

Efectividad de los procesos agrarios de clarificación de propiedad

Aunque desde los años sesenta se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria- INCORA con la función de adelantar los procesos agrarios⁵, entre ellos la clarificación de propiedad, en términos generales se puede afirmar que el ejecutivo ha sido deficiente y hasta negligente respecto al cumplimiento de estas funciones.

En el libro "Colombia Tierra y Paz, experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI 1961 – 2001", donde se recoge la gestión adelantada por el INCORA en 40 años de gestión se afirma que la clarificación de la propiedad se aplicó en 547 predios con 908.602 hectáreas⁶. Para ese entonces, el INCORA se había propuesto adelantar un plan de clarificación de la propiedad para el cumplimiento de tres fines fundamentales:

- 1. Identificar con la mayor exactitud posible las tierras pertenecientes al Estado;*
- 2. Facilitar el saneamiento de la propiedad privada;*
- 3. Cooperar en la formación de los catastros fiscales”*

El experto en temáticas agrarias GERMÁN ANTONIO CARDOZA SANCHEZ, ex funcionario de planta del INCORA- INCODER, para su tesis de Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana de Bogotá⁷ realizó entrevistas a múltiples directivos y ex directivos de dichos institutos con el fin de esclarecer cuáles habían sido las razones para tan pobre gestión en temáticas relacionadas con los baldíos. A continuación, un extracto de una entrevista sistematizada por él que da razón:

“El programa de extinción del dominio se detiene, el programa clarificación de la propiedad se detiene y sobre todo un hecho muy diciente, que en las regionales del Incora especialmente en las de las Costa se empieza a nombrar abogados recomendados por políticos del departamento que están asociados íntimamente con la clase terratenientes; esos abogados no adelantaron los programas, esos abogados pertenecían a la misma clase política del Gerente Regional y los demás cuadros directivos de las regionales pertenecían a la misma clase política y aliada de los

⁵ Ley 135 de 1961

⁶ Documento consultado en: <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XL2012001599>, anexo al presente escrito. Pág: 193

⁷ CARDOZA Sánchez, German. *La Transición y adaptación del INCORA de un modelo estructural e interventor al modelo neoliberal facilitador del mercado de tierras*. Tesis de maestría en desarrollo rural de la Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.

terratenientes de cada regional sobre todo en la Costa y esos abogados no adelantan los procesos de extinción del dominio, de clarificación de la propiedad, demoran los expedientes, le practican tres y cuatro inspecciones oculares y las Oficinas Centrales del Incora que también están poseídas por un cierto marasmo tampoco hacen visitas de evaluación y de control de los programas y no logran darle una nueva dimensión, un nuevo dinamismo al Incora, porque los que están gobernando ya están desde posiciones claves de la Subgerencia de Desarrollo y Jurídica del Incora para mover esos procedimientos agrarios y avanzar en lo que es lo medular del Incora, tienen ya sus compromisos políticos vienen con recomendaciones políticas, que no están interesadas en avanzar en el proceso de la reforma agraria ni tienen una ideología comprometida con el proceso de la reforma agraria”⁸.

Durante los años 2010 a 2013, el INCODER implementó un ambicioso programa de recuperación de baldíos mediante la aplicación de procesos agrarios con el fin de descongestionar a la entidad y dar trámite a los casos que llevaban décadas sin tener resolución.

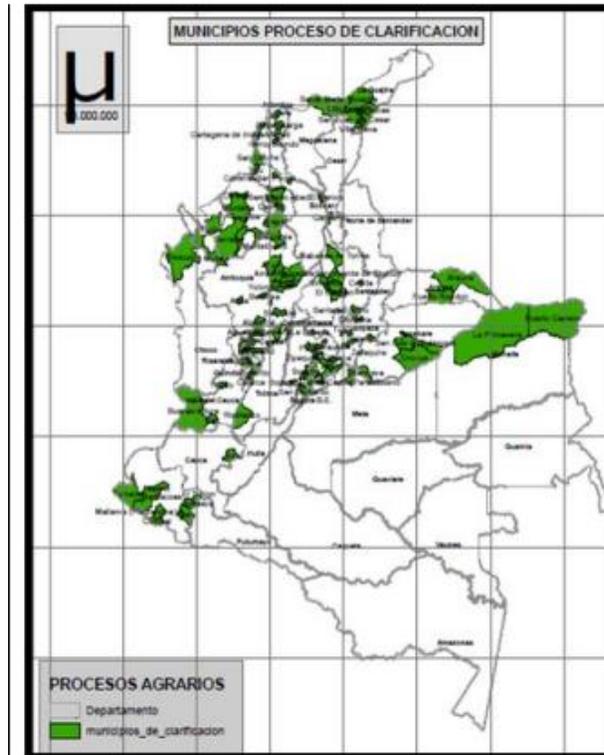
Como consta en el informe *“Implementación de la política integral de tierras 2010-2013. Acciones y resultados obtenidos en la materialización de las políticas de formalización, restitución administrativa y recuperación de baldíos”* documento anexo al informe al Congreso 2012/2013 presentado por el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo Salazar, bajo su mandato se reactivaron y desarrollaron actuaciones administrativas a través de procesos agrarios en los 1.570 expedientes encontrados en el Instituto. Se trata de los procesos de clarificación de la propiedad, extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Estos procesos intervenían cerca de 800 mil hectáreas de tierra a lo largo del país⁹.

Siguiendo dicho informe, se tiene que por ese tiempo se adelantaban procesos de clarificación de la propiedad en prácticamente todos los departamentos de las regiones Caribe, Andina, Pacífica y Orinoquia del país:

⁸ Entrevista de Germán Antonio Cardoza Sánchez con Manuel Ramos Bermúdez, Ex Subgerente Jurídico, Exgerente general INCORA, Bogotá, Octubre 3 de 2003 y Noviembre 6 de 2003.

⁹ Anexo al presente escrito se adjunta el informe citado

Mapa: Procesos de clarificación en trámite administrativo



Fuente: MADR, informe al Congreso 2010- 2013

En el informe de gestión de 2011 a 2013 de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER a cargo de la suscrita, se reportó el desarrollo desde el nivel central del Instituto de actuaciones administrativas en 441 procesos agrarios respecto a 371 mil hectáreas, y desde el nivel regional (direcciones territoriales) 454 procesos sobre 187 mil hectáreas¹⁰.

En este informe podrá revisarse la inversión de recursos que durante esos años se hicieron para el adelantamiento de proyectos tendientes a la implementación de procesos agrarios:

- En el 2012: 8 mil millones de pesos¹¹
- En el 2013: 10 mil millones de pesos¹²

El anterior impulso se perdió, ya que las Subgerencias de Tierras Rurales que siguieron a cargo, y posterior a la liquidación del INCODER, la Agencia Nacional de Tierras, desistieron del esfuerzo en proseguir con el cumplimiento de dicha función¹³.

Luego de la expedición del decreto ley 902 de 2017, el cual se justificó en la necesidad de agilizar los procesos agrarios mediante un procedimiento único y expedito que facilitara la alimentación del fondo de tierras para la paz y el cumplimiento de las metas pactadas en el punto 1 del Acuerdo de Paz, la gestión

¹⁰ Informe de gestión de 2011 a 2013 de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER. Adjunto al presente escrito informe de gestión referido

¹¹ Íbid, página 25

¹² Íbid, página 38

¹³ Ver: <https://verdadabierta.com/recuperacion-de-baldios-un-ano-en-blanco/>

de la ANT no ha sido eficiente. Esto a pesar que los presupuestos destinados para esta misión se han mantenido.

En el año 2019¹⁴, en proyectos de inversión se tienen, entre otros, los siguientes componentes que apuntan al cumplimiento de los procesos agrarios:

- 34 mil millones para formalización de la propiedad
- 6 mil millones para el fomento de la formalidad
- 22 mil 700 millones para procedimientos administrativos agrarios
- 9 mil millones para administración de tierras de la Nación

Basta con observar los presupuestos destinados a esta labor de adelantar procesos agrarios, para confirmar que si los mismos no se adelantan de manera eficiente no es por la falta de recursos económicos, sino por la falta de voluntad política de la agencia de gobierno.

La falta de voluntad política con el cumplimiento de las funciones de administración de baldíos y procesos agrarios además ha sido visibilizada mediante los continuos intentos de reforma a la legislación agraria que ha intentado el Gobierno Nacional en los últimos años.

En el primer borrador conocido del decreto en uso de facultades extraordinarias en abril de 2017 para la creación del ordenamiento social de la propiedad rural, se incluían múltiples figuras para sanear las irregularidades y defectos en la apropiación ilegal de baldíos, un plan de perdón y olvido de la usurpación de tierras de la Nación. Gracias a las quejas y llamados de atención realizados por múltiples congresistas y organizaciones de la sociedad civil¹⁵, fueron retiradas del proyecto de reforma legal estas medidas, derivando en lo que hoy es el decreto ley 902.

Posteriormente en 2018 se radica en el Congreso, el proyecto de ley 003, con el cual una vez más el Gobierno Nacional intentó derogar la legislación agraria, incorporando figuras que facilitan la concentración de tierras y el saneamiento de las apropiaciones ilegales de baldíos por parte de particulares; un nuevo modelo de perdón de las diversas modalidades de usurpación de tierras de la Nación. Nuevamente congresistas y organizaciones de sociedad civil elevaron sus críticas, impidiendo que el proyecto pasara sin discusión en el Congreso¹⁶. Afortunadamente en dicha legislatura, se tramitaron otros proyectos de ley de mayor importancia que retrasaron en la agenda la discusión de esta reforma profunda al régimen agrario.

¹⁴ Agencia Nacional de Tierras, Resolución 40 de 9 de enero de 2019, tomada de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/RESOLUCION-04.pdf> . Adjunta al presente escrito

¹⁵ Al respecto ver: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/criticas-por-ley-de-reforma-de-tierras-acordadas-con-las-farc-79632> , <https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/> , http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=146 . Anexo al presente escrito comunicado elevado por diversas organizaciones de la sociedad civil en torno al proyecto de decreto en abril de 2017.

¹⁶ Anexo al presente escrito, el comunicado de diversas organizaciones sociales en torno al proyecto de ley 003 de 2018, fechado el 9 de agosto de 2018

2. ¿Considera necesario que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstengan de cumplir fallos ordinarios en los que se ordena la inscripción en el registro de un inmueble en los términos de la T-488 de 2014?

Corresponde a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos conformar el registro inmobiliario de la propiedad de la tierra en Colombia. En cumplimiento de sus funciones, deben verificar la existencia, autenticidad y eficacia de los títulos de propiedad que se presentan por los particulares. Para lo anterior, las ORIP tienen una serie de decisiones administrativas a través de las cuales realizan este examen y deciden si inscribir o no.

Dentro de las facultades de rechazo de inscripción de títulos, está la definida por la Instrucción conjunta No. 13 y 251 del 13 de noviembre de 2014 del INCODER y de la Superintendencia de Notariado y Registro dirigida a registradores de instrumentos públicos, donde se define con absoluta precisión la lectura de la cadena de tradiciones de títulos que acreditan propiedad en los términos del numeral 2 del artículo 48 de la ley 160 de 1994¹⁷. Establece la mencionada instrucción:

*“En este orden, no acreditan propiedad privada la venta de cosa ajena, la transferencia de derecho incompleto o **sin antecedente registral**, protocolización de documento privado de venta de derechos de propiedad y/o posesión (ejemplo carta venta) y protocolización de declaraciones de terceros ante Juzgados o Notaría sobre información de dominio y/o posesión, hipótesis que corresponden a las denominadas falsas tradiciones, a que se refiere la transcripción del parágrafo 3° del artículo 8° de la hoy Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones. En otras palabras, tales hechos no tienen la eficacia de traditar el dominio de derechos reales como es el correspondiente a la propiedad de un predio, así los actos o contratos, se encuentren inscritos en los respectivos folios de matrículas inmobiliaria, toda vez que antes de expedirse el anterior estatuto de registro de instrumentos públicos (Decreto 1250 de 1970), se permitía su inscripción, pero que en ningún momento son actos constitutivos de transferencia de dominio o propiedad de un bien inmueble.”* (Subrayas y negrillas fuera del texto)

La anterior instrucción fue expedida en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, como una medida correctiva para impedir que se siguiera dando el fenómeno ilegal e inconstitucional de la prescripción de baldíos. Por ello, es una medida absolutamente necesaria para prevenir la apropiación ilegal de baldíos y el consiguiente detrimento patrimonial del Estado.

17

Tomada de <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/Normatividad2014/Instrucciones/insadmt13de2014.pdf> , anexa al presente escrito.

Igual a lo ocurrido frente a las sentencias de pertenencia, las anotaciones de sentencias de pertenencia en los registros de instrumentos públicos sobre baldíos de la Nación NO SON OPONIBLES AL ESTADO dentro de un proceso de clarificación. Seguir haciendo inscripciones en los folios de matrícula inmobiliaria de sentencias judiciales que prescriben baldíos, además de ilegal, genera una mayor inestabilidad jurídica en el registro inmobiliario, pues como se ha reiterado, el perfeccionamiento del derecho de propiedad sólo se predica cuando confluyen alguna de las modalidades establecidas en el artículo 48 de la ley 160 de 1994. Propiedades originadas en falsas tradiciones, apropiaciones indebidas de baldíos, prescripciones ilegales, se fundan en unas bases de barro que no tienen eficacia ni efectos jurídicos frente al Estado y a su deber de administrar sus baldíos y bienes fiscales patrimoniales.

3. ¿Es acertado que ante la ausencia de un registro o inventario de baldíos se presume que tienen esta categoría todos los predios que no tengan antecedentes catastrales, folio de matrícula inmobiliaria o titulares de derecho real?

Totalmente acertado. Como se ha reiterado a lo largo de este escrito, el artículo 48 de la ley 160 de 1994 define las dos únicas formas de acreditar propiedad en Colombia:

- a. Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal debidamente inscrito en el registro inmobiliario (adjudicación); y
- b. Títulos inscritos que acrediten una cadena traslativa del derecho de dominio debidamente inscritas antes de agosto de 1974. La instrucción conjunta 13 de la Superintendencia de Notariado y Registro definió con precisión esta segunda forma de acreditar propiedad.

De manera textual como aparece en el extracto de la instrucción antes citado, la ausencia de antecedente registral es uno de los casos típicos indicativos de la existencia de baldíos que dan lugar a la iniciación de un proceso de clarificación de la propiedad.

Con mayor razón los predios sin registro, antecedentes catastrales, o folio de matrícula inmobiliaria son indicativos de baldíos. La definición de los baldíos por efecto residual, al establecer que se considera baldío todo terreno que no haya salido del patrimonio de la Nación, funge el efecto de una presunción legal que traslada la carga de la prueba al particular que se dice propietario el bien, de demostrar y acreditar la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la ley 160 de 1994.

4. ¿De qué manera con la aplicación de los decretos 902 de 2017 y 578 de 2018 se afectan los derechos de los campesinos que han logrado procesos de pertenencia, en el cual la entidad competente tuvo la posibilidad de intervenir, pese a lo cual posteriormente las autoridades públicas controvierten la naturaleza jurídica del bien, incluso mediante procesos de tutela?

Si lo que nos convoca es resolver un problema social, ¿cómo puede llamarse a tomar decisiones judiciales cuyos efectos dejan en el limbo a los ciudadanos? Esto en tanto las prescripciones adquisitivas NO SON OPONIBLES AL ESTADO DENTRO DE LOS PROCESOS DE CLARIFICACIÓN como se ha visto de manera reiterada, pues:

- a. Los baldíos imprescriptibles desde el código fiscal en 1882
- b. La Constitución en su artículo 63 convalida esta imprescriptibilidad, razón por la cual, cualquier decisión que se tome en contravía suya resulta además de ilegal, INCONSTITUCIONAL.

No afectan los derechos campesinos las normas precitadas. Los afectan las decisiones judiciales tomadas en contravía de la Constitución y la ley, pues no hay forma de convalidar estas sentencias de pertenencia de baldíos que adolecen de un pecado originario al haber sido expedidas de manera flagrantemente contra ley.

No puede apelarse al problema social para justificar el saneamiento de irregularidades de tal tamaño como esta. No es una discusión jurídica sobre si la propiedad o tenencia de la tierra se debe proteger, ya que por supuesto que debe protegerse. Esta discusión es sobre si ante la crisis de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y ante una confesada incapacidad de la entidad pública encargada de hacer las clarificaciones, debemos ceder como Estado y amnistiar todo tipo de irregularidades y hasta ilegalidades en la apropiación de las tierras de la Nación.

Si lo que se pretende es cambiar la naturaleza de los baldíos, permitiendo que los jueces a través de sus decisiones los prescriban, y convalidar las pertenencias declaradas sobre baldíos por los jueces, estaríamos ante un escenario en que tendría reformarse la Constitución en sus artículos 63, 64 y 102, así como reformarse la ley 160 de 1994, el decreto ley 902 de 2017 y las normas que regulan la actividad registral. Ni los jueces, ni la Honorable Corte Constitucional pueden reformar la Constitución ni la ley; tendría que adelantarse una reforma, ojalá con todas las convalidaciones necesarias para abrir la discusión en torno a ello.

Para evitar la inseguridad jurídica que representa la posibilidad de acciones de tutela contra sentencias judiciales, la Honorable Corte Constitucional debería mantener la línea trazada a partir de la sentencia T-488 que ordena adelantar el plan nacional de clarificación de la propiedad, y de sus autos de seguimiento.

Recomendaciones para la resolución del problema jurídico

El camino acertado para resolver el problema jurídico abordado es mantener el seguimiento a lo ordenado por la sentencia T-488 de 2014 y sus autos de seguimiento. Insistir en las órdenes destinadas a la Agencia Nacional de Tierras para que adelante los procesos agrarios de clarificación de manera celerada con idoneidad técnica y operativa, a la Superintendencia de Notariado y Registro para que cuanto antes realice el proceso de transferencia de registros inmobiliarios de libros viejos a sistema único electrónico y a ambas entidades para que se coordinen en cumplimiento de sus funciones.

Inclusive deberían incorporarse nuevas órdenes al Gobierno Nacional tendientes a:

1. La creación y puesta en funcionamiento de la jurisdicción agraria, que pueda abordar todas estas discusiones de derechos sobre tierras rurales, en cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Pues en la actualidad, el decreto ley 902 asignó la competencia para conocer de todos estos procesos agrarios a unos jueces que no existen, lo que hace más nugatoria la posibilidad de acceso a la justicia para las personas que encuentran en estas circunstancias de discusión sobre la propiedad y su saneamiento.
2. La creación y puesta en funcionamiento del catastro multipropósito, que articule las diversas fuentes de información geográfica, catastral y de registro en un mismo instrumento, facilitando así el censo de baldíos y el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
3. El cumplimiento del plan nacional de clarificación de la propiedad, al menos en los casos prioritarios definidos por el auto 40 de 2017, enfatizando el deber de coordinación interinstitucional y colaboración armónica entre la Agencia Nacional de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro, e inclusive al interior de la misma Agencia Nacional de Tierras, de manera que no aplique de manera incongruente y desordenada el programa de formalización de la propiedad rural.

Por último, vale la pena hacer un llamado de atención sobre los escenarios de perdón que se están analizando en la audiencia: En el caso que se de viabilidad a un régimen de amnistía y perdón de las apropiaciones ilegales de baldíos, la Honorable Corte debería garantizar al menos los elementos de verdad y remediación de conformidad con el estándar de empresas y derechos humanos; a la luz del cual, sólo pueden ser beneficiarios de dicho régimen especial de saneamiento, las personas de buena fe exenta de culpa que demuestren su debida diligencia en las transacciones inmobiliarias. Cualquier otro tipo de condonación, además de legalizar el detrimento patrimonial al Estado, legaliza el

enriquecimiento sin causa de particulares, generando una mayor inestabilidad jurídica en el mercado de tierras.

Anexos

1. Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la Altiplanura colombiana*, 2017
2. INCORA, *Colombia Tierra y Paz, experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI 1961 – 2001*
3. RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo, *Implementación de la política integral de tierras 2010-2013. Acciones y resultados obtenidos en la materialización de las políticas de formalización, restitución administrativa y recuperación de baldíos*, documento anexo al informe al Congreso 2012/2013
4. MOJICA FLOREZ, Jhenifer María, *Informe de gestión Subgerencia de Tierras Rurales 2011- 2013*
5. Agencia Nacional de Tierras, Resolución 40 de 9 de enero de 2019
6. Comunicado público suscrito por diversas organizaciones de sociedad civil con reacciones en torno al proyecto de decreto de ordenamiento social de la propiedad, abril 7 de 2017.
7. Comunicado público suscrito por diversas organizaciones de sociedad civil con reacciones en torno al proyecto de ley 003 de 2018, agosto 9 de 2018
8. Instrucción conjunta No. 13 y 251 del 13 de noviembre de 2014 del INCODER y de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Atentamente,



JHENIFER MARIA MOJICA FLÓREZ
CC. No. 53.052.132 de Bogotá
T. P. No. 149.268 del C. S. de la Jud.