

JORGE ENRIQUE CHAVES PERDOMO

ANTINOMIA E INDETERMINACIÓN JURÍDICA EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA
DE BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
ADMINISTRATIVO
MODALIDAD PROFUNDIZACIÓN
PROMOCIÓN 2019-2020

BOGOTÁ D.C. NOVIEMBRE, 2021

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN
DERECHO ADMINISTRATIVO

MODALIDAD PROFUNDIZACIÓN

Rector: Dr. Hernando Parra Nieto

Secretario General: Dr. José Fernando Rubio

Director Departamento de Derecho
Administrativo Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Director de Tesis: Dr. Julián Pimiento Echeverri

Examinadores: Dr. Héctor Santaella Quintero

Dr. Jaime Correa Medina

Bogotá, 17 de octubre de 2021

Doctor
JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA
Director
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Externado de Colombia

Mediante la presente me permito rendir concepto favorable para la evaluación de la monografía que presenta el estudiante Jorge Cháves Perdomo, titulado "**Antinomia e Indeterminación Jurídica en la Legislación Agraria de Bienes Baldíos en Colombia**", para optar por el título correspondiente a la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo (modalidad Profundización).

El trabajo que realizó el estudiante **Cháves Perdomo** cumple a satisfacción con los requerimientos según los estándares requeridos para acceder al título de maestría en la modalidad escogida, pues hace un interesante recuento de las teorías en torno a la identificación de los bienes baldíos en el derecho nacional, en particular la difícil interpretación de las presunciones contenidas en el ordenamiento jurídico (capítulo I), para luego explicar la posturas de las Altas Cortes (capítulo II) y, finalmente, explicar las consecuencias de la disparidad en la interpretación normativa (capítulo III).

Es de resaltar que la tesis que presenta el estudiante **Cháves Perdomo**, a pesar de las dificultades que conlleva abordar un tema tan complejo, contiene un análisis profundo, serio y completo de la cuestión.

Por las razones expuestas, profesor Rincón Córdoba, emito mi concepto favorable a la evaluación de este trabajo de grado y solicito se permita su sustentación.

Cordial saludo,



Julián Pimiento Echeverri
Docente-investigador

Antinomia e Indeterminación Jurídica en la Legislación Agraria de Bienes Baldíos en Colombia.

-

Antinomy and Legal Indetermination in the Agrarian Legislation Of Wasteland Assets In Colombia.



Jorge Cháves Perdomo

Universidad Externado de Colombia

Maestría en Derecho Administrativo

Facultad de Derecho

Bogotá D.C. 2021

Tabla de contenido

Introducción	7
Capítulo I:	12
1. Normatividad en materia de baldíos: la regulación agraria como eje problemático.	12
1.1 Formas de enajenación de bienes baldíos.	13
1.2 Reglamentación de los aspectos generales en la adjudicación de baldíos (1821 -1855)	14
1.3 Presunción tácita anterior a la Ley 200 de 1936	14
1.4 Reglamentación de los modos adquisitivos del dominio de bienes baldíos (1873)	15
1.5 Ley 200 de 1936: Presunción de propiedad privada.....	17
1.6 Ley 160 de 1994: Presunción de bienes baldíos.....	19
1.7 Decreto 902 de 2017: adjudicación de bienes baldíos en el marco del posconflicto.....	20
1.8. Conclusiones preliminares.	22
Capítulo II	23
2. Interpretación jurisprudencial, doctrinal e institucional de la antinomia de las presunciones de titularidad en fundos baldíos.	23
2.1 Análisis Jurisprudencial: Materialización del choque de trenes.....	23
2.1.1 <i>El papel de la Corte Constitucional en la solución del problema</i>	23
2.1.2 <i>La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en este tipo de casos</i>	27
2.1.3 <i>La solución del Consejo de Estado</i>	30
2.2 Análisis Doctrinal: Continuación del debate en el plano académico	31
2.3 Análisis Institucional: Complejidad de aplicación en razón a la doble presunción.	35
2. 4 Conclusiones preliminares.....	36
Capítulo III	38
3. Consecuencias de la subsistencia de ambas presunciones en el ordenamiento jurídico colombiano y la necesidad de la primacía de la presunción de Baldío en un Estado Social de Derecho.	38
3.1 Consecuencias Jurídicas: Vulneración a la Seguridad Jurídica, a la Igualdad y a la Confianza Legítima.	38
3.2 Consecuencias fácticas: baja eficacia de la política agraria e indeterminación ciudadana.	40
3.3 Primacía de la presunción de baldío en un Estado Social de Derecho.	42
Conclusiones	45
Bibliografía	47

Índice de Tablas e Ilustraciones

Ilustración 1 Resumen del marco normativo en materia de Baldíos (1821 - 1936)	17
Ilustración 2 Representación de la antinomia entre las presunciones vigentes de la titularidad de los bienes baldíos.....	20
Ilustración 3 Posturas antónimas de las Altas Cortes frente a la interpretación de las presunciones.	30

Introducción

En materia de bienes inmuebles baldíos conviene recordar que, desde la formación del Estado colombiano, sobrevino la necesidad de fijar reglas que regularan la transferencia de los bienes baldíos a los particulares.

Con ese objetivo el Estado de Colombia desde su aparato legislativo buscó ordenar la propiedad privada y la propiedad de la Nación con una serie de parámetros por medio de los cuales, estos últimos podían ser transferidos a las personas naturales, englobando así un entramado normativo complejo, variable y en muchas veces ambiguo.

Pese a esta gran regulación que tuvo el ordenamiento jurídico colombiano en materia agraria y tal vez por ocasión a ello, existía una suerte de indeterminación e inseguridad jurídica en torno al momento en el que los bienes inmuebles podían llegar a ser considerados de propiedad privada y, con él, sus posibles respuestas según la norma que se escogiera, las cuales gravitaban entre, considerar que ello solo ocurre cuando el Estado transfiere formalmente los derechos de propiedad, o entender que basta con la simple posesión para adquirir el dominio.

Con todo, lo que en su momento se erigía como ambigüedad e incertidumbre jurídica terminó por constituirse en una antinomia palpable en 1994, por cuanto la Ley 200 de 1936 implementó una presunción tendiente a considerar de naturaleza privada aquellos bienes inmuebles en los que se probara como supuesto fáctico su explotación económica, sin reparar en la naturaleza jurídica del inmueble, al disponer “Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño” (Ley 200 de 1936).

Mientras que la Ley 160 de 1994 por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dio un giro a la mencionada presunción cuando en el numeral 1 del artículo 48 exigió para acreditar propiedad privada: título originario expedido por el Estado o títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad al 5 de agosto de

1994 que constataran tradiciones de dominio por un término no inferior al señalado para la prescripción extraordinaria de dominio, así como la consagrada en el art.65 que refirió que la adjudicación únicamente opera a través de título traslativo de dominio otorgado por el Estado.

Reglas que evidenciaron la aparición de una nueva presunción por lo menos tacita, ya que el legislador dio a entender que aquellos predios en los que no concurría alguna de esas situaciones no acreditaban propiedad privada, y por tanto se presumían baldíos. Oportuno resulta precisar que, el artículo 111 de la ley de 1994 no derogó la presunción de la Ley 200 de 1936, lo que tornó aún más confusa la situación, al dejar vigentes dos presunciones que se contradecían entre sí.

El desarrollo legal sobre la materia continuó, incluso recientemente con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, que desarrolló el punto agrario del Acuerdo de Paz firmado por el Estado colombiano en el año 2016 y que implementó una serie de medidas y procedimientos para la reforma rural integral, aspecto que no deja de mencionarse por cuanto deja entrever la importancia del tema en nuestra historia, ya que el fundamento de la mencionada reforma no es otro distinto a que el Estado garantice una distribución justa de la tierra.

En suma, la acreditación de la propiedad privada sobre los inmuebles baldíos no ha sido un tema pacífico en nuestro ordenamiento jurídico pese a ser asunto de singular importancia para determinar la naturaleza jurídica pública o privada de un predio según corresponda, e incluso a día de hoy reviste particulares ambigüedades que impiden conceder certeza jurídica a la materia, más aún cuando las Altas Cortes han tenido posiciones encontradas a lo largo del tiempo que, en vez de esclarecer han contribuido en ampliar la confusión sobre la temática ya descrita.

Desde el plano constitucional, se impone recordar que la trascendencia de la discusión radica en el fin que fue atribuido por la norma superior a los bienes baldíos, el cual tiene que ver con la efectiva aplicación de la cláusula del artículo 64 que impuso al Estado la obligación de garantizar a los trabajadores rurales el acceso a la propiedad de la tierra, así como con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 sobre la ocupación del territorio, el desarrollo económico

y social, la distribución justa de la riqueza, los derechos de los trabajadores agrarios, el manejo y protección del medio ambiente y la materialización de justicia social en zonas rurales.

El análisis de la situación, permite verificar que no se trata de una discusión eminentemente teórica, sino que por el contrario tiene implicaciones reales en el tráfico jurídico, ya que, de un lado el Estado ha visto como los bienes baldíos han salido de su patrimonio sin que se cumpla necesariamente con los fines constitucionales previstos, y del otro, los particulares se han visto expuestos a una especie de indeterminación, al no existir claridad respecto a la manera en que pueden adquirir bienes de este tipo o exhibir prueba de su propiedad. Desde luego, ninguna de las situaciones ofrece seguridad jurídica, principio base de un estado social de derecho.

Lo expuesto permite afirmar que, el desarrollo legal y jurisprudencial no ha resultado del todo concordante, situación de conocimiento de la Corte Constitucional, que en sentencias T- 488 de 2014 y T-548 de 2016, solicitó a los operadores jurídicos que evitaran el análisis aislado de las normas, y en su lugar, realizaran una interpretación armónica y sistemática de aquellas para evitar defectos sustantivos, y que incluso, llevó a que fuera solicitada la declaratoria formal de un estado de cosas inconstitucional en materia de baldíos.

En suma, detrás de la discusión se encuentra la respuesta a sí ¿el dominio de los bienes baldíos se presume público por la disposición normativa referida en 1994 o, si, por el contrario, la presunción se orienta a la naturaleza privada en atención a la consagración normativa realizada en 1936?

En tal entendido, se plantea como objetivo general de la presente investigación el de esclarecer las dinámicas por medio de las cuales se presume la propiedad de los bienes baldíos y consecuentemente de las formas por medio de las cuales se debe llevar a cabo la transferencia del dominio de estos bienes de conformidad con el acervo legislativo, jurisprudencial y constitucional de la antinomia descrita.

Para desenvolver el mismo se hace preciso entonces fijar cuatro objetivos específicos; el primero de ellos buscara describir el régimen de los bienes baldíos en Colombia desde una

contextualización y un barrido legislativo en torno a las normas expedidas sobre la materia a efectos de detallar de forma esclarecedora el continuo desarrollo y dicotomía que las mismas tuvieron a lo largo del tiempo, para ello, se desarrollará el primer capítulo de la presente monografía donde se dejará clara y evidente la antinomia actual entre las presunciones descritas en la Ley 200 de 1936 y la Ley 160 de 1994.

Como segundo objetivo específico se contempla el de evidenciar las diferentes posturas que la antinomia referida ha suscitado en el plano jurisprudencial, doctrinal e institucional, razón por la cual, el segundo acápite de la presente monografía buscará evidenciar las posturas de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y las diferentes interpretaciones que desde el plano académico han ayudado a fortalecer las líneas interpretativas de la problemática, para por último, referirse a la órbita institucional sobre el accionar ejecutivo y sobre la autoridad agraria en torno a la forma de realizar la precitada adjudicación.

En ese orden de ideas, como tercer objetivo específico, se plantea la necesidad de analizar las consecuencias que surgen de la antinomia entre la Ley 200 y la Ley 160 respecto a la indeterminación jurídica generada en torno a la acreditación de la propiedad privada y, finalmente, como cuarto objetivo específico se buscará proponer una salida que subsane la inseguridad jurídica que ha generado que estas dos normas subsistan en un mismo ordenamiento jurídico, evaluando la pertinencia, utilidad y conducencia de las mismas.

De igual manera, resulta relevante indicar que, la elaboración del artículo investigativo acá señalado se justifica en relación a la necesidad de esclarecer las formas de transferir el dominio en materia de baldíos a personas naturales, en una primera instancia para generar seguridad jurídica y en segundo lugar, para adecuar el ordenamiento jurídico a las necesidades y reclamos actuales de la sociedad colombiana que inicia un proceso de transformación agraria resultado de la Reforma Rural Integral y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que del mismo se desprenden.

Por último, es pertinente indicar que, para la presente investigación se realizó un estudio adscrito a los lineamientos del paradigma socio - crítico con una metodología mixta de enfoque predominantemente cualitativo, el cual se desarrolló mediante el método de la

triangulación y bajo las técnicas de la interpretación, la observación, la revisión documental, entre otros.

Se ha optado en esta indagación por el enfoque cualitativo debido a su viabilidad y pertinencia respecto al tema a tratar, toda vez que la temática guarda íntima relación con la hermenéutica, las ciencias humanas y las ciencias sociales desde un ámbito jurídico y de las ciencias políticas, por lo que además el estudio que nos atañe se refiere a uno de carácter no experimental.

Capítulo I:

1. Normatividad en materia de baldíos: la regulación agraria como eje problemático.

Con el objetivo de materializar el primer objetivo de la presente investigación, el presente capítulo busca describir de forma contextual y normativa la legislación en materia de adjudicación de baldíos para a partir de dicho barrido, visibilizar el enfoque y rol que han jugado las presunciones sobre la titularidad de los predios en cada una de ellas.

Bajo ese orden de ideas, y con la instauración de la República de Colombia luego de la proclamación de su independencia, se formuló la Constitución de Cúcuta de 1821, por medio de la cual se le otorgó al Congreso de la República la facultad para crear el marco jurídico de administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales, y en virtud de tal facultad, se crearon una serie de cuerpos normativos que para los efectos de este documento es necesario analizar.

De tal suerte y a efectos metodológicos de la presente revisión, se acogerá la estructura de revisión legislativa realizada por Beltrán¹ en razón a su viabilidad, integralidad y pertinencia con el objeto a tratar en el presente capítulo; así las cosas, resulta significativo señalar que la regulación en torno a la propiedad inicia a partir de la ya precitada Constitución de Cúcuta de 1821, la cual garantizó la propiedad privada y declaró de forma clara en el artículo 177 de la misma que: “Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse”.

¹ Viviana Marcela BELTRAN BUSTOS. Normatividad de la adjudicación de bienes baldíos: un incentivo perverso a la deforestación en Colombia, Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2021.

1.1 Formas de enajenación de bienes baldíos.

A partir de allí, se dio la primera reglamentación normativa de baldíos a través de la Ley 13 de 1821, por medio de la cual el legislativo pretendió dar un impulso a la producción agrícola a través de la enajenación a bajo costo de predios de naturaleza baldía indicando que: “la enajenación de tierras baldías a precios cómodos y equitativos debe contribuir poderosamente a tan importante objetivo – El fomento a la agricultura- “(Art. 2, Ley 13 de 1821).²

Es menester indicar que en esa etapa normativa el legislador no precisaba aun realizar ningún tipo de claridad en torno a la naturaleza de la propiedad baldía, ni se inquirió frente a la presunción sobre aquellos poseedores ni tampoco determinó los modos de transferencia de los fundos al régimen baldío al régimen privado.

Siguiendo de forma cronológica lo atinente a la evolución histórica del régimen de los baldíos, en 1824 a través de la Ley 10 de julio del mismo año se extingue la figura de los Mayorazgos, la cual se trataba de una forma de propiedad que protegía y daba continuidad a las estructuras de linaje y practicas hereditarias de la nobleza³, por lo que, a partir de allí los propietarios y poseedores obtenían la facultad de ejercer su derecho de disposición de forma libre y autónoma.

Ahora bien, el Decreto del 19 de julio de 1832 estableció que el Estado es el propietario de las tierras baldías y en ese rol debe poner en posesión a los reclamantes de estas, así mismo, estableció que para la delimitación de las mismas los jueces, escribanos y demás funcionarios públicos deben practicar de oficio las diligencias sobre dichos baldíos⁴.

Posteriormente surge la Constitución de la Nueva Granada por medio de la cual se establece que nadie podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni esta aplicada

² Ley 13 de 1821. Sobre Enajenación de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensor. Art.2. 13 de octubre. 1821. Congreso de la República de Colombia.

³ Devís MARQUEZ. Mayorazgo y cambio político. Estudios sobre el Mayorazgo de la Casa de Arcos de la Edad Media. Cádiz: Universidad de Cádiz, 1998. P. 269

⁴ Rocío del Pilar PEÑA. Evolución normativa de los derechos de propiedad 1820 – 2013. Observatorio de Tierras. 2013

a ningún uso público sin su propio consentimiento, siguiendo lo establecido por lo ya establecido en la Constitución de Cúcuta nueve años atrás.

En los años subsiguientes se dictaron una serie de normas orientadas a cubrir las erogaciones del Estado con bonos, y reparticiones del terreno adjudicados como lo fueron los Decretos 2 de 1836, Decreto 9 de julio de 1836 y la Ley 12 de 1842.

Seguido a ello, a través de la Ley de marzo de 1843 se procedió a la enajenación de bienes baldíos de los cuales se consideraban no poseían utilidad para la nación.

1.2 Reglamentación de los aspectos generales en la adjudicación de baldíos (1821 -1855)

Bajo la línea cronológica subsiguiente, en el periodo establecido entre 1821 y 1855 se inició la reglamentación de los bienes baldíos en Colombia, no de una forma profunda e integral, sino que principalmente en procura de la definición de los casos en los cuales se procedía a la enajenación o acceso de los mismos y a efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal y patrimonial del Estado Colombiano; por lo cual, aun no se daban visos por parte del legislador de cuestionar asuntos referentes a la titularidad en presunción de dichos fundos.

En 1855 con el Decreto No. 20 se empieza a reglamentar no solo la venta y los casos puntuales de los mismos, sino que se identifican de forma clara los requisitos para la adjudicación de las tierras baldías y de propiedad privada a través de la protocolización en notaria de la adjudicación y la anotación en la respectiva oficina de instrumentos públicos. En estricto rigor, a través del Decreto 10 de noviembre de 1860 se materializa la reglamentación de los títulos de concesión de tierras baldías y el respectivo procedimiento para hacerlo efectivo⁵.

1.3 Presunción tácita anterior a la Ley 200 de 1936

Con todo y, a medida que el paso del tiempo implicaba una regulación mayor en torno a las formas y modalidades de transferencia de la titularidad de bienes baldíos, surgió un cumulo mayor de normas entre las cuales se encuentran la Ley 70 de 1866 por medio de la

⁵ Rocío del Pilar PEÑA. Evolución normativa de los derechos de propiedad 1820 – 2013. Observatorio de Tierras. 2013

cual se indicaba que: “Tienen el mismo carácter de baldíos pertenecientes a la Nación, los terrenos incultos de las cordilleras y los valles, *a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueban con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años,* continua real y efectiva del terreno cultivado” (Ley 70 de 1886).

Así como también, se presentó el Código Fiscal de 1873 a partir del cual se relacionó que aquellos que se consideren dueños de parte de las tierras expresadas en el artículo anterior, o que pretendan tener algún derecho a ellas, *deberán comprobarlo ante la Oficina de la Estadística Nacional, con título legítimo o con la justificación legal de haberlas poseído durante veinticinco años,* con posesión continua, real y efectiva del terreno cultivado” (Art. 879, Código Fiscal, 1873).

De lo anterior, se empiezan a percibir dos premisas analíticas, por un lado, que el Estado colombiano pareciese orientarse por una presunción tácita de propiedad baldía de los predios relacionados en las disposiciones citadas poniendo la carga probatoria en el ciudadano que acreditase que poseía título legítimo y, por tanto, que presumía tácitamente la titularidad de los bienes baldíos en el Estado.

1.4 Reglamentación de los modos adquisitivos del dominio de bienes baldíos (1873)

Con todo y de manera paralela, se empieza a percibir a la usucapión como modo adquisitivo del dominio de baldíos al incluir que si se demostrase la posesión de estos, les era válida la reclamación del predio.

Incluso, no se validó únicamente la usucapión como modo adquisitivo de dominio, sino que también la ocupación al contemplarse en la Ley 161 de 1874 que: “Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho a la propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión” (Ley 61 de 1874, art. 1).

Lo anterior quedó ratificado en la Ley 48 de 1882 que previó los modos adquisitivos de la adjudicación, la ocupación y la usucapión, la cual a su vez señaló que los territorios

baldíos se reputan bienes de uso público y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso.

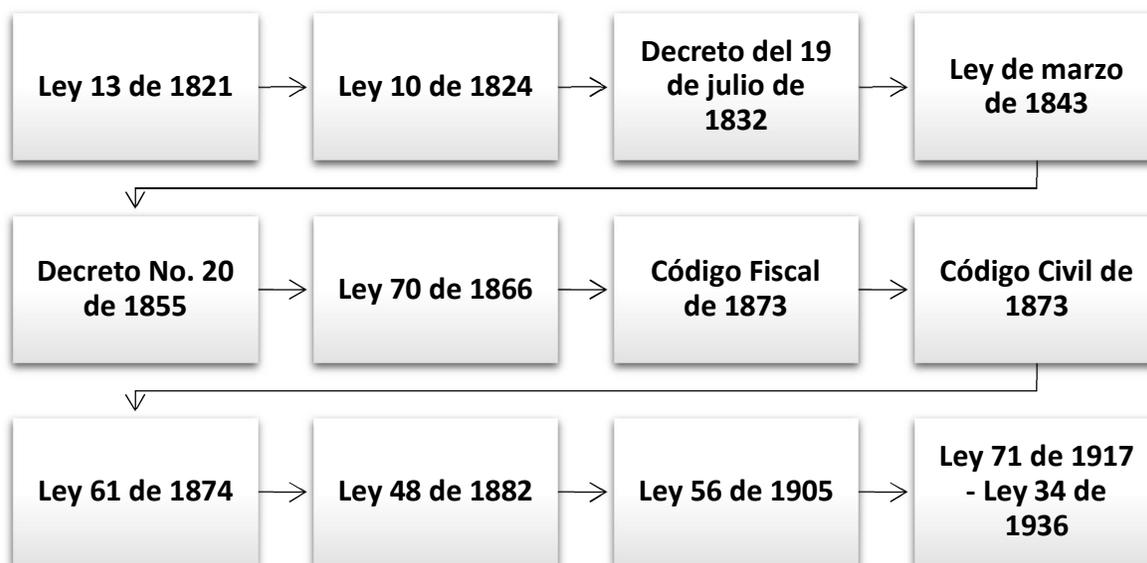
Posteriormente se expide la Ley 56 de 1905, sobre adjudicación de tierras baldías, la cual en su artículo 1 sigue contemplando la ocupación como medio adquisitivo de derecho propiedad, señalando a su vez que el título de propiedad de terrenos baldíos adjudicados lo constituye el certificado expedido por el Ministerio de Obras Públicas en que conste la adjudicación definitiva y se halle además registrado en la Oficina de Registro a que pertenezca el respectivo Municipio en donde estén ubicados los terrenos.

Sin embargo, con la Ley 71 de 1917, sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos, se da una transformación a la línea ya establecida y se determinó como único modo de adquisición la adjudicación en fundamento a la ocupación del predio y su consecuente explotación, línea mantenida en el marco normativo posterior con la Ley 85 de 1920, la Ley 47 de 1926, Ley 98 de 1928 y la Ley 34 de 1936.

De tal forma, hasta el presente punto se puede inferir que la regulación iniciada desde 1821 hasta 1936 estableció las líneas generales en torno a los baldíos y que su evolución histórica generó que progresivamente definiera los modos de adjudicación, obteniendo únicamente unos visos estables en torno a la presunción tacita definida en el código fiscal y el código civil que entrevió y establecía puntualmente la presunción de que todos los bienes baldíos se reputan del Estado siempre y cuando no se evidencie prueba alguna de que no es así.

La relación normativa descrita hasta el presente punto se sintetiza en el presente gráfico de la siguiente forma:

Ilustración 1 Resumen del marco normativo en materia de Baldíos (1821 - 1936)



Elaboración propia (2021).

Ahora bien, es menester ahondar en las dos normas que configuran actualmente la problemática que suscita el desarrollo de la presente monografía.

1.5 Ley 200 de 1936: Presunción de propiedad privada.

Este criterio que se venía adelantando de forma histórica en la legislación nacional con un desarrollo normativo de más de noventa años se reemplazó con la expedición de la Ley 200 de 1936, por cuanto la misma contempló en su disposición primera, citada al tenor:

“Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.(...) La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la

misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo.⁶

Así mismo, dicho artículo señaló que existía la presunción de baldío sobre los predios rústicos sobre los que no se ejerciera posesión (Art. 2) mientras que los artículos 17 y 19 de la precitada norma regulaban las acciones posesorias y facultaban a quien ostentase un título de dominio la interrupción de la ocupación de hecho de los predios objeto de Litis.

De tal suerte, varias han sido las posturas en torno a la interpretación dada a esta reforma desde el ámbito doctrinal y jurisprudencial y que serán objeto de estudio con posterioridad en este trabajo. Con todo, se articuló dicha disposición desde el ámbito institucional y practico a la presunción de propiedad privada adecuándose a su vez a lo consagrado en el art. 762 del Código Civil que expresa: “El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”-

Posterior a dicha reglamentación surgieron decretos que regularon parámetros en torno a la adjudicación sin que por ello modificasen la presunción de propiedad privada que la Ley 200 de 1936 contemplaba, entre los cuales se encontraban los Decretos 1415 de 1940 y 1846 de 1941; la Ley 135 de 1961; significativa esta última por crear el Instituto Colombiano de Reforma Agraria como órgano administrador de las tierras baldías del Estado, así como también el Decreto 810 de 1969 por medio del cual se estableció la resolución de adjudicación de los terrenos baldíos como título traslativo dominio, conllevando a que para perfeccionar la tradición y transferencia del dominio se requiriese el respectivo registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Sin embargo, la presunción establecida en la Ley 200 de 1936 pese al desarrollo subsiguiente se mantenía vigente en torno a la titularidad de las personas naturales como eje de propiedad privada y no en su calidad de baldío de la nación, ello subsistió hasta la expedición de la Ley 160 de 1994.

⁶ Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras. Congreso de la Republica. 21 de enero de 1937. Diario Oficial No. 23388.

1.6 Ley 160 de 1994: Presunción de bienes baldíos.

Con el marco normativo establecido en la Constitución Política de 1991 y la nueva perspectiva dada a la propiedad a la luz del artículo 59 y 63 de la misma se expidió la Ley 160 de 1994, en ella es entonces necesario resaltar, por un lado, que de conformidad con el artículo 65 de dicha ley la propiedad de los terrenos baldíos solamente podía adquirirse por los particulares mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del extinto INCODER.

De igual forma y haciendo uso de la interpretación sistemática el artículo 48 señaló que: “para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”⁷.

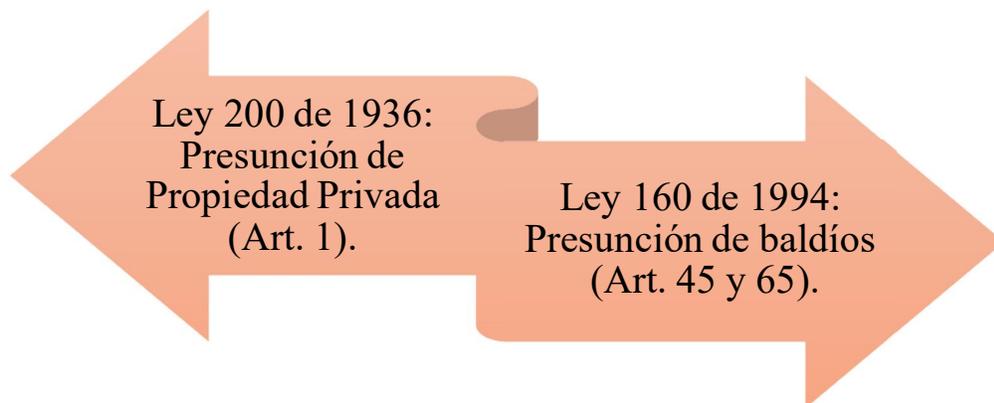
De lo anterior se desprende que la intención del legislador pareciese ser la de desmontar la presunción establecida en el año 1936 sobre la cual los fundos se reputaban de propiedad privada por una transformación de la misma sobre la cual la presunción de 1994 giraría en torno a que los mismos se reputan baldíos salvo acto administrativo que pruebe lo contrario, por cuanto reiteró que la adjudicación de los mismos estaba sujeta a la ocupación y adjudicación por resolución de la Autoridad de Tierras.

Con todo, lo anterior no hubiera supuesto una problemática jurídica ni la materialización de una antinomia difícil de resolver si el artículo 111 de la Ley 160 hubiese incluido dentro de las normas derogadas por la promulgación de esta el artículo 1 de la Ley 200 de 1936. En tal sentido, se derogaron un variopinto de normas acá ya referidas en el ejercicio histórico normativo ya abordado excepto aquella que contemplaba una presunción yuxtapuesta a la consagrada en el art. 45 de la Ley 160 de 1994.

⁷ Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 05 de agosto de 1994. Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.479. Art. 145.

A partir de allí, quedaron vigentes dos normas excluyentes sobre la misma temática en el ordenamiento jurídico colombiano de la siguiente forma:

Ilustración 2 Representación de la antinomia entre las presunciones vigentes de la titularidad de los bienes baldíos.



Elaboración propia (2021)

1.7 Decreto 902 de 2017: adjudicación de bienes baldíos en el marco del posconflicto.

Evidenciada entonces la antinomia referida y una duplicidad de presunciones en el ordenamiento jurídico colombiano en torno a la titularidad de los predios sin que ninguna de las dos se encuentre derogada en el sistema judicial se ha venido aplicando a criterio y a postura jurisprudencial cualquiera de las dos tesis acá señaladas y que en su momento se desarrollaran a cabalidad; pese a ello, es pues menester indicar que la problemática se vio afectada en virtud de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017.

La norma referida surge al ordenamiento jurídico teniendo como fuente principal la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno Nacional y el grupo, en su momento al margen de la ley, de las FARC en el año 2016; en el mismo, se plantearon una serie de acuerdos estructurales que permitieran la concertación para finalizar el conflicto armado interno entre ambas partes, entre los cuales se incluyó la Reforma Rural Integral por medio de la cual se

pretendía generar una mejor distribución en el área rural incluyendo en ella la adjudicación de baldíos.

Bajo tal marco contextual, se promulga el Decreto 902 de 2017, Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras; en él, si bien no se abordó ninguna modificación a la estructura de las presunciones referidas, lo cierto es que, modificó las reglas de adjudicación directa de baldíos a personas naturales a través de una serie de parámetros y requisitos exigibles contemplados en los art. 4 y 5 del mismo Decreto.

Significativo supone ser el hecho de que la adjudicación de estos ya no se realiza únicamente con la comprobación de la ocupación al fundo como se venía manejando con la Ley 160, sino que, conglomerada una serie de factores que otorgan una calificación acumulativa para que en dicho entendido y cumpliendo con los requisitos señalados los adjudicatarios sean beneficiarios y sujetos de reforma agraria.

De igual forma el Decreto 902 de 2017 contempla la posibilidad de formalizar aquellos predios privados, titular la posesión y la falsa tradición de quienes lleven ejerciéndola sobre inmuebles rurales de naturaleza privada siempre y cuando no se presenten oposiciones a dichos procedimientos o terceros aleguen tener derechos reales sobre los inmuebles objeto de saneamiento.

Con todo, resulta necesario traer a colación la observancia que realiza González (2019) frente a lo particular y a su relación específica con la indeterminación de las presunciones referidas, en ella, la autora manifiesta que lo consagrado en el mencionado decreto no transforma el régimen jurídico aplicable tanto a bienes baldíos como a privados en lo que concierne a las presunciones que establecen la naturaleza de los bienes baldíos y por tanto, aún persisten en el ordenamiento jurídico colombiano (González, 2019).

1.8. Conclusiones preliminares.

Ahora bien y con el objetivo de dar por culminado el presente capítulo, es preciso detenerse a analizar las premisas concluyentes que, hasta el momento se han logrado percibir en el desarrollo del primer objetivo de la monografía.

En primer lugar, se puede inferir del presente análisis que la legislación agraria en materia de baldíos ha sido extensa y ha evolucionado progresivamente con el paso del tiempo encontrando en una primera instancia un desarrollo normativo en torno a la enajenación de los bienes baldíos; posteriormente y ya de forma más integral a los modos de adquisición de los mismos por medio de los cuales se fue complejizando y limitando sus figuras y, por último un desarrollo integral en torno a las formas, medios y presunciones que sobre dichos bienes se han establecido en los últimos decenios.

Con todo y frente a este último punto, se pudo inferir que con la expedición de la Ley 160 de 1994 y la no derogatoria de la Ley 200 de 1936 se crearon en el ordenamiento jurídico dos normas actuales, vigentes y contra posicionadas con presunciones antónimas que terminan por desconfigurar los objetivos de la ley agraria, fomentan la inseguridad jurídica permitiendo la incoación de cualquiera de las dos y, por tanto, no existen límites en su aplicación en razón a su ambigüedad jurídica.

Ello se ve profundizado con el surgimiento de nuevas formas de adjudicación a bienes baldíos y nuevas estructuras de reglamentación como las contempladas en el Decreto ley 902 de 2017 que, en razón a sus propias particularidades, como la creación del procedimiento único de reglamentación y la adjudicación de bienes de propiedad privada a través del saneamiento de los mismos, profundizan la complejidad en la aplicación y en la materialización fáctica de los supuestos acá contemplados.

Una vez esclarecido el componente normativo y la presentación clara de la contraposición de las presunciones vigentes a través de dos normas jurídicas diferentes, se hace pues necesario evidenciar las posturas doctrinales y jurisprudenciales frente el particular.

Capítulo II

2. Interpretación jurisprudencial, doctrinal e institucional de la antinomia de las presunciones de titularidad en fundos baldíos.

Para dar desarrollo al presente acápite resulta relevante iniciar indicando que, el contraste de ambas normas ha suscitado un debate profundo en torno a su aplicación y a los contextos e interpretaciones que ambas normas poseen; en tal razón, en el presente capítulo que desarrolla a su vez el segundo objetivo planteado en esta monografía se pretende visibilizar el ejercicio hermenéutico que se ha desarrollado sobre esta antinomia.

Para ello se estructurará el cuerpo del mismo de la siguiente forma, en primera instancia, se abordaran las posturas cronológicas de las altas cortes que han tenido incidencia en la temática a tratar, incluyendo en ella el prisma de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; posteriormente y como segunda etapa constitutiva del objetivo, se hará alusión a las posturas doctrinales en torno a su aplicación, los marcos contextuales que frente al mismo se han planteado desde una interpretación histórica; para por último, abordar de una forma más operativa el plano institucional, a partir del cual, se busca develar bajo que dinámicas se ha aplicado esta presunción en los escenarios materializables y prácticos al cual se ven sometidas las entidades territoriales y las entidades administrativas con incidencia directa en el análisis y aplicación de la adjudicación de baldíos a personas naturales.

2.1 Análisis Jurisprudencial: Materialización del choque de trenes.

A efectos de delimitar de forma integral el análisis que acá atañe se describirán y analizarán los postulados jurisprudenciales de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

2.1.1 El papel de la Corte Constitucional en la solución del problema

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la presente temática ha tenido varias modificaciones a lo largo del tiempo, si bien en un inicio la línea jurisprudencial que

manejaba el órgano colegiado protector de la Constitución se orientaba a declarar de forma tajante la presunción contemplada en la Ley 160 de 1994 que imponía la prevalencia en torno a la naturaleza baldía y su pertenencia de la Nación, lo cierto es que, en los pronunciamientos finales y con el objeto forzoso de articular las dos presunciones tornó difusa e incluso hasta contradictoria su aplicación.

En sentencia C-595 de 1995, la Corte brindó una explicación clara en torno a varios aspectos relevantes sobre la reglamentación y las disposiciones normativas de bienes baldíos, incluyendo en ellas, no solo su noción como tal, sino que aclaró por un lado, la imprescriptibilidad de los mismos aduciendo que su propiedad no puede adquirirse por más que se hubiesen poseído por un periodo de tiempo significativo; evidenciando a su vez, la diferenciación clara con los bienes regulados ante el Código Civil y esta forma de adquisición del dominio en particular.

Adicionalmente, su orientación referente a la presunción de titularidad de los bienes baldíos queda evidenciada en la observación reiterada que realiza el magistrado ponente al indicar que:

“Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos (...) En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes.” *Cursivas fuera del texto.*⁸

⁸ Corte Constitucional - Sentencia C 060 de 1993 reiterado en Sentencia C 595 de 1995. RE: 0021 MP: Fabio Morón Díaz.

En estricto rigor sucede con lo previsto en la Sentencia C 536 de 1997, en la cual el órgano colegiado adujo que la regulación realizada en la carta magna y en la Ley 160 contemplaba que los baldíos pertenecen a la nación, indicando que: “los baldíos nacionales siguen perteneciendo a la Nación, de manera que resultaría equivocado concluir que el Constituyente varió la naturaleza de tales bienes y con ello consagró un tratamiento diferente al establecido en el régimen anterior.”⁹

En suma, la línea sostenida en las sentencias precitadas manifiesta que los terrenos baldíos se adjudican en propiedad privada a quien los ocupe y explote económicamente dentro de los parámetros establecidos por la Constitución Política y la Ley 160 de 1994, partiendo de la premisa y el supuesto de que los mismos pertenecen a la nación, haciendo inferir que la presunción a validar es la contenida en la Ley 160 y no la dispuesta en la Ley 200 de 1936.

Pese a ello, en sentencia T 488 de 2014, la Corte al buscar dar respuesta al problema jurídico en torno a cómo determinar judicialmente si el bien es baldío o de propiedad privada para efectos de la declaratoria de pertenencia, esclareció un vínculo latente, que si bien no obedece de forma directa a la problemática acá abordada referente a las presunciones, si se traduce en uno de los efectos de esta, orientado a si posibilitar la usucapión o prescripción adquisitiva como modo de transferencia de dominio supone a su vez modificar la presunción de titularidad y naturaleza jurídica de los bienes baldíos, de allí que la declaratoria de imprescriptibilidad suponga una protección tacita a los recursos y bienes de la nación¹⁰.

En tal medida, la Corte respaldó el análisis realizado por las instituciones involucradas señalando que: “el proceso de declaración de pertenencia no tiene el alcance de cambiar la naturaleza jurídica de un bien baldío, convirtiéndole de imprescriptible a prescriptible; El documento rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro, por su parte, advierte que no es viable el registro de sentencias judiciales que declaren la pertenencia

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 536 de 1997. Expediente No. D - 1632 MP: Antonio Barrera Carbonell.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T 488 de 2014. Expediente T. 4.267.451 MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

de bienes inmuebles rurales que no han salido del dominio del Estado (baldíos) y por tanto no tienen folio de matrícula inmobiliaria”¹¹.

Con todo, lo más significativo de la misma es que en su salvamento de voto la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado indicó que el juez debía acudir a la presunción *iuris tantum* en torno a la naturaleza de los bienes baldíos sobre la cual expone que a partir de un ejercicio hermenéutico se debía aplicar la regla jurisprudencial sobre: “aquellos procesos ordinarios de pertenencia en la que se pretenda la adquisición del dominio de bien inmueble, que según certificación de la entidad competente no registre propietario privado anterior inscrito, se presume baldío, y el juez deberá conformar el litisconsorcio necesario por pasiva, con la vinculación procesal del Incoder”¹².

A partir de dicho pronunciamiento, la línea de la Corte Constitucional se vuelve difusa en tanto que justifica la subsistencia de ambas normas aduciendo a una labor judicial de interpretación sistemática de ambas normas y de las ya referidas en el primer capítulo de la monografía, ello se torna a la luz más contradictorio visibilizando la postura que toma en la Sentencia T 548 de 2016 por medio de la cual indica citada al tenor lo siguiente:

“En consecuencia, el mismo sistema jurídico ha reconocido la existencia de dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que pareciesen generar un conflicto normativo. No obstante, cuando se analizan de forma sistemática permiten entrever la interpretación adecuada ante la cual debe ceder nuestro sistema jurídico.

En tal sentido, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 no entran en contradicción directa con las referidas normas del Código Civil, el Código Fiscal, el Código General del Proceso, la Ley 160 de 1994 y la Constitución Nacional, ya que al leerse en conjunto se descubre que el conflicto entre estas es apenas aparente. Lo anterior, debido a que la presunción de bien privado se da ante la explotación

¹¹ *Ibidem*.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T 488 de 2014. Salvamento de Voto. Expediente T. 4.267.451. Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

económica que realiza un poseedor, y, como se observó, en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera ocupación.

Por lo anterior, no se puede concluir que una norma implique la derogatoria de la otra o su inaplicación, sino que se debe comprender que regulan situaciones jurídicas diferentes y que deben ser usadas por el operador jurídico según el caso. Es por ello que el legislador, de forma adecuada, previó cualquiera de estas situaciones en el Código General del Proceso, brindándole al juez que conoce del proceso de pertenencia las herramientas interpretativas para resolver el aparente conflicto normativo, así como las herramientas probatorias para llevar a una buena valoración de la situación fáctica.”¹³

Pese a declarar la necesidad de articular las dos normas, seguidamente indica que el ejercicio hermenéutico realizado no puede desconocer la presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado indicando que, en caso de obviarse esta, se incurre en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable, situación que se reiteró en sentencias T 461 de 2016 y T 549 de 2016.

Lo anterior termina por transformar los pronunciamientos iniciales de la Corte Constitucional generando así, una confusión en torno al margen de aplicabilidad y una contradicción en su ejercicio hermenéutico pues, por un lado, manifiesta que se debe interpretar sistemáticamente ambas normas, pero de forma ulterior manifiesta la necesidad de hacer subsistir la presunción iuris tantum de prevalencia de naturaleza baldía so pena de consolidarse un yerro jurídico.

2.1.2 La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en este tipo de casos

Pese a ello, se evidencia que la Corte Constitucional pese a sus línea difusa de los últimos años se orienta hacia la prevalencia de una presunción transversal a la titularidad de los predios baldíos pertenecientes a la nación, en consonancia con lo previsto en la Ley 160

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T 548 de 2016 Expediente 5.589.880 MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

de 1994; no obstante, la interpretación que le ha dado la Corte Suprema de Justicia ha generado aún más complicaciones a la antinomia presentada como quiera que la misma en múltiples pronunciamientos ha orientado su perspectiva hacia la presunción representada en la Ley 200 de 1936.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Suprema en Sentencia del 31 de octubre 1994 con expediente No. 4306 manifestó que la carga de la prueba en demostrar si el bien es de naturaleza baldía no recae en el accionante en los casos de los procesos de pertenencia, como quiera que, por un lado, no existe un mandato legal que así lo ordene y, en segundo lugar, se configura la presunción de la propiedad privada del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 por cuanto el particular demostró su explotación económica y, por tanto, es el Estado a través de las instituciones respectivas quien debe demostrar que el bien no ha salido del haber de su propiedad y por tanto posee la carga de desvirtuar la presunción planteada en 1936¹⁴ (Corte Suprema de Justicia, 1994).

En estricto rigor, se situó la postura de la Corte en Sentencia del 28 de agosto del 2000 con expediente No. 5448 donde se opone a la postura de considerar que el inmueble es baldío en razón a que no exista registro de titulares en la matrícula inmobiliaria, en tal entendido reitera la adscripción a la presunción referida en el art. 1 de la Ley 200 de 1936 señalando que el accionante del proceso de pertenencia no tiene por qué acreditar la naturaleza del bien en razón a que adquiere la condición de propietario desde que explota económicamente el mismo.¹⁵

De igual manera, a través de la Sentencia No. 1776 del 16 de febrero de 2016 con expediente No. 15001-22-13-000-2015-00413-01 la Corte Suprema expresa la necesidad de intervención de la autoridad de tierras ante aquellos casos en los que la prueba de la naturaleza es incierta, pero manifiesta a su vez que, el certificado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos no constituye prueba fehaciente de su naturaleza baldía por cuanto se consolida en dichos casos la presunción del art. 1 de la Ley 200 de 1936, teniendo como

¹⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 31 de octubre de 1994. Expediente 4306 MP: Nicolas Bechara Simancas.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 5448 del 28 de agosto del 2000. Expediente 4306 MP: José Fernando Ramírez Gómez.

deber la autoridad de tierras, desvirtuar dicha presunción evidenciando si en efecto no se explotó económicamente y que el mismo aun pertenece a la Nación y por tanto aún posee su connotación de baldío. En tal entendido se cita al tenor:

“Para el caso concreto la CSJ observa que el bien en litigio es un bien privado, ya que el INCODER, no logró demostrar en el proceso lo contrario para desvirtuar la presunción de propiedad privada, y que cuando un inmueble no cuenta con anotación en el certificado inmobiliario, no constituye un indicio suficiente para determinarlo como un bien baldío y que se venza la presunción legal expuesta sobre la explotación económica de un bien”¹⁶

De igual forma, en Sentencia 11391 de 2017, la Corte Suprema de Justicia se refirió al debate que se ha suscitado sobre las presunciones indicando que no existe una indebida interpretación de la normatividad, sino que, en los casos en que la naturaleza del caso permite colegir que se está ante la materialización de ambas presunciones prima la superior reconocida constitucionalmente “derogando ante la situación particular la anterior”¹⁷.

La preferencia de la Corte Suprema de Justicia por la aplicación de la presunción de la Ley 200 de 1936 en sentido contrario a lo referido por la Corte Constitucional la plasma a cabalidad Ocampo al afirmar que: “CSJ realza el valor de la presunción de la explotación económica para determinar que el bien es privado, y traslada al Estado la carga de demostrar la calidad del bien, en contraposición con las posturas de los jueces que consideran que cuando en la matrícula inmobiliaria no están inscritos titulares de derecho reales se deba concluir prima facie que la naturaleza del bien es del Estado”¹⁸

Así las cosas, hasta el momento se evidencia una ruptura entre las interpretaciones jurisprudenciales por cada una de las cortes, por un lado, una de ellas, haciendo primar la presunción de la naturaleza baldía en todos los casos buscando adecuar de forma primaria la naturaleza pública de dichos fundos; mientras que por el otro lado se evidencia la postura de

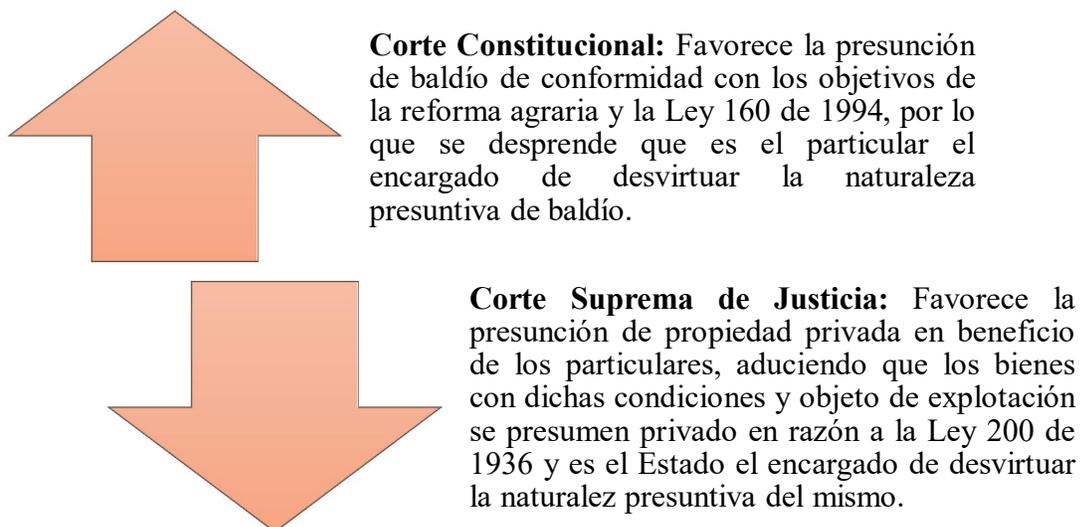
¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 1776 del 16 de febrero de 2016. Expediente 4306 MP: Luis Armando Tolosa Villabona.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 11391 de 2017. Expediente T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221. MP: Alberto Rojas Ríos.

¹⁸ María Clara OCAMPO CORREA. Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. Universidad Pontificia Bolivariana Sede Medellín. PP. 127. 2016

la Corte Suprema, orientada a la defensa de la presunción de propiedad privada en los casos ya analizados. De tal forma y acudiendo a la revisión jurisprudencial realizada por González (2019) se grafica la postura de las cortes de la siguiente forma:

Ilustración 3 Posturas antónimas de las Altas Cortes frente a la interpretación de las presunciones.



Elaboración propia a partir de González (2019)

Resta pues referirse a la postura que, para tal efecto, ha cobrado el Consejo de Estado como máximo órgano de lo contencioso administrativo.

2.1.3 La solución del Consejo de Estado

La postura del Consejo de Estado frente a la disyuntiva acá presentada no ha sido tan activa como los roles de las dos cortes anteriormente referidas; sin embargo, se observa desde dos pronunciamientos emitidos por esta que, su postura se ha orientado principalmente a la primacía de la presunción de la Ley 160 de 1994, fundamentada en la relación inescindible que permitió entrever la sentencia de la Corte Constitucional proferida en el 2014 donde la relación entre la prescripción y la naturaleza de baldía supone el eje central haciendo ver desde dicho prisma la imposibilidad de dar sostenibilidad por lo menos desde una interpretación exegética a la contemplada en la Ley 200 de 1936.

Así las cosas, la Sección Tercera a través del fallo proferido del 30 de noviembre de 1995 arguyó que la prohibición de acceder por medio de la prescripción o usucapión un inmueble baldío es una de las máximas que ha sostenido el ordenamiento jurídico colombiano

y que, por tanto, las sentencias de pertenencia frente a los mismos no son oponibles al Estado, por cuanto no pueden poner en tela de juicio la naturaleza misma de esta; si bien el Consejo no entró de lleno en las presunciones ni en la responsabilidad o carga de la prueba del mismo, si increpo y dejo en clara la naturaleza propia de baldíos en el territorio nacional al afirmar que: “esta sentencia – la proferida por el juzgado en el marco de la prescripción adquisitiva del fundo- , no es oponible a la Nación, por varias razones: primero, porque como ya se indicó, va en contravía, con toda la legislación que preceptúa que los bienes baldíos son imprescriptibles (...)”¹⁹

2.2 Análisis Doctrinal: Continuación del debate en el plano académico

En estricto sentido a lo sucedido con el análisis jurisprudencial abordado, es menester iniciar indicando que las posturas en el ámbito académico se encuentran igual de segmentadas entre cómo debe acogerse esta antinomia y sobre a cual debe darse prioridad a la hora de realizar el análisis esquemático en torno a la adjudicación de baldíos, la determinación de su titularidad y la carga de la prueba desde el punto de vista procesal a efectos de determinar si el mismo hace parte del inventario de baldíos de la nación o si por el contrario es de naturaleza privada.

Conforme a lo ya expresado, autores como Pimiento consideran los bienes de uso público como fundos objeto de explotación social y económica con fundamento en la noción de la propiedad pública y con el consecuente desarrollo de la teoría de los bienes de uso público, la cual como afirma el autor, se encuentra íntimamente ligada a la concepción del Estado vigente, a la visión de la propiedad en un momento determinado y la constitucionalización del derecho administrativo ²⁰.

Así, el autor reafirma el hecho de que la falta de una construcción teórica clara en el ordenamiento jurídico colombiano, (que a su vez se plasmó en la Constitución de 1991) trajo consigo una confusión en la institución a adoptar y por tanto, a falta de una doctrina coherente, se desarrolló por vía jurisprudencial, la cual a la postre, ha resultado ser ambigua

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 1995. Radicación: 8429.

²⁰ Julián Andrés PIMIENTO ECHEVERRI. "Teoría de los bienes de uso público," Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia, 1 Ed. 2010:

ya que por una parte, el juez al adoptar la institución del dominio público convirtió su contenido a una naturaleza cambiante según las necesidades del caso en concreto.²¹

Así, se resalta la postura que asumió la jurisprudencia en la que producto de la connotación *sui generis* que tenía el dominio de uso Público se tomó la teoría del dominio público como sinónimo de propiedad pública en la que se incluirán todos los bienes del Estado.

Realizada la anterior precisión es pues necesario abordar el marco doctrinal que se erige ante la actual disyuntiva que recoge la presente monografía, evidenciando en ella dos principales líneas de análisis; una orientada principalmente a la prevalencia de la Ley 200 de 1936 y otra por su parte, busca validar la interpretación de la presunción contemplada en la Ley 160 de 1994.

Ahora bien, con el objetivo de ahondar en el presente acápite destinado al desarrollo doctrinal que se ha dado a la materia vale rescatar que tal y como lo afirma Pimiento “la doctrina colombiana no creó teorías propias y coherentes del derecho de los bienes públicos” se utiliza por tanto una reiteración de las teorías desarrolladas en Europa, así se abrió paso a la confluencia de varias teorías relacionadas con el hecho de que los bienes públicos sean una subcategoría del derecho general de bienes (*iusprivatista*) y otro sector orientado a que los bienes de uso público no pueden predicarse de propiedad privada y un sector orientado a reconocer que las personas de derecho público detentan un derecho de propiedad. En suma, Pimiento manifiesta que:

“la doctrina no le dio un desarrollo satisfactorio a este tema; las pocas páginas demuestran que, en la mayoría de los casos, la ausencia de una argumentación sólida y propia. Las Altas Cortes fueron más lejos en el razonamiento al intentar la construcción de teorías que permitieran explicar el derecho de las personas publicas respecto de los bienes de uso público (...) Se puede identificar, sin embargo, una constante; la complejidad del reconocimiento de la propiedad respecto de los bienes de uso público. La respuesta de los juristas colombianos ha sido, por momentos

²¹ *Ibidem*.

dudosa, algunas veces acudiendo directamente a modelos clásicos y otros a los modernos, creando figuras nuevas de dudosa aplicación”²²

Ante el debate que suscito no solo la antinomia normativa sino la difusa consideración jurisprudencial, un sector de la doctrina se inclina por adoptar la presunción de la Ley 200 y contempla la posibilidad de, por un lado, materializar la presunción invirtiendo la carga de la prueba de que el predio es baldío al Estado de forma oficiosa y, por otro lado, ampliar el régimen de baldíos a la usucapión de los mismos para hacer valer la presunción de propiedad privada y evitar conflictividades con la naturaleza de los baldíos, de tal suerte, autores como Ocampo²³ manifiestan que el hecho de demostrar la naturaleza del bien inmueble en los procesos de pertenencia supone impartir una carga adicional a los particulares en razón a que, los mismos son accionantes en condición de vulnerabilidad que deben ser protegidas bajo los preceptos constitucionales y normativos, en el entendido de la consagración de la presunción legal contemplada sobre la cual “ le impone al juzgador dar por bien privado el inmueble explotado”²⁴

Bajo ese mismo criterio interpretativo surgen autores como Otálora quien manifiesta que el panorama del régimen baldío hasta la fecha ha sido ineficaz y que no ha garantizado el acceso progresivo a la formalización ni a la garantía de la propiedad de la tierra por cuanto existe un paradigma tácito en la administración que supone una competencia privativa de la autoridad de tierras de adjudicar los inmuebles de carácter baldío, por tanto considera el autor que: “debe permitirse usucapir esta clase de inmuebles a fin de que sea un juez el que otorgue la titularidad a la persona que está viviendo y trabajando en la respectiva heredad”²⁵

En contraste, autores como Mora (realizan un análisis integral de la naturaleza de los bienes baldíos y la propiedad privada acogiendo como metodología la falta de claridad del concepto del bien baldío; la dualidad en la interpretación de las normas jurídicas, la

²² Ibidem.

²³ María Clara OCAMPO CORREA. Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. Universidad Pontificia Bolivariana Sede Medellín. PP. 127. 2016

²⁴ Flor Margoth GONZÁLEZ FLÓREZ. Presunción de inmuebles baldíos carentes de antecedentes registrales y de titulares de derechos reales. Revista Academia & Derecho, 2019, pp. 335-364

²⁵ Andrés Felipe OTALORA GOMEZ. El Carácter Prescriptible de los Baldíos Rurales Propuesta para el uso de la usucapión en la formalización de la propiedad en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. P. 202. Bogotá D.C.

contradicción normativa y la ya evidente disparidad en lo concerniente a las altas cortes, a partir de allí, el autor realiza el análisis histórico y teleológico de la Ley 200 de 1936, en el cual constató que la misma buscaba garantizar un problema de orden probatorio que a la fecha se erigía y desde una perspectiva de política pública se pretendía el fomento de la colonización del territorio nacional.²⁶

En tal entendido y ante la dificultad que ocasiona su pervivencia en el ordenamiento jurídico actual el precitado autor a partir de un prisma prospectivo propende por derogar la Ley 200 de 1936 “que consagra la presunción de propiedad privada, a fin de que, a partir de entonces, no se presuma como bien de propiedad privada el predio que se explota económicamente, y solo pueda probarse el dominio privado con el registro que tuviere el inmueble en la oficina de registro e instrumentos públicos”²⁷, ello acompañado de un régimen de transición a fin de unificar las reglas y darle coherencia y seguridad jurídica al régimen de baldíos.

Desde la misma perspectiva, González²⁸ afirma que la Ley 200 de 1936 y su respectiva presunción va en contravía de lo consagrado en el artículo 675 del Código Civil y la Ley 160 de 1994, teniendo que, esta última intercambia la carga de la prueba e impuso al particular la necesidad de desvirtuar la calidad de baldío del mismo ; en tal virtud, la autora considera que si bien en los procesos de pertenencia debe vincularse necesariamente a la Agencia Nacional de Tierras en aquellos casos en que no esté clara la calidad de bien para adelantar la clarificación lo cierto es que, para González la presunción de la Ley 160 de 1994 se adecua con mayor precisión a los lineamientos establecidos del Estado Social de Derecho contemplado en la Constitución y por tal razón, adelantar y hacer subsistir la presunción de 1936 supondría:

“Un riesgo, toda vez que debido a la informalidad de la propiedad rural y a la ausencia de un registro de baldíos de la nación, a través de trámites judiciales se entregaría la propiedad de bienes baldíos a sujetos que no cumplen con los requisitos

²⁶ Juan Fernando Gabriel MORA GAMBOA. La discusión sobre el baldío y la propiedad privada en Colombia. Bogotá D.C. Revista Prolegómenos. Universidad Militar Nueva Granada. 2020. 23/45.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

para ser beneficiarios de la reforma agraria y por lo tanto no son objeto de protección especial. En consecuencia, no resulta procedente privilegiar al derecho a la propiedad privada y desconocer la solidaridad y la prevalencia del interés general; principios rectores del Estado.²⁹

Conforme al estado del arte y el desarrollo doctrinal que las presunciones han suscitado en el plano académico se percibe entonces la misma dinámica de diferenciación y separación conceptual frente a la adopción o no de una u otra en el ordenamiento jurídico, lo que no solo ha fundamentado y llenado de elementos la construcción del debate en torno a su validez sino que ha reafirmado la presencia de una antinomia que se requiere resolver de forma urgente en el ordenamiento jurídico colombiano a fin de dar claridad a la ciudadanía y de garantizar confianza legítima y seguridad jurídica a las decisiones impartidas por las altas cortes. Resta pues referirse al análisis institucional desde el ámbito operativo y práctico.

2.3 Análisis Institucional: Complejidad de aplicación en razón a la doble presunción.

Como se percibió en el desarrollo jurisprudencial y doctrinal del análisis de las presunciones, las mismas tienen efectos claros y materializables en el plano institucional, este evidentemente orientado a la salvaguarda de los bienes baldíos, en virtud a ello, el presente acápite tendrá por objetivo desenvolver las dinámicas de atención a los casos en que la naturaleza de los mismos no es clara y por tanto se activa la necesidad de intervenir para determinarla.

Bajo ese orden de ideas, es preciso señalar que la Agencia Nacional de Tierras adoptó la misionalidad y funciones que adelantaba el extinto Incoder a partir del año 2015, momento en el cual se expide el Decreto 2363 que consolida a dicha unidad administrativa especial como la máxima autoridad en materia de tierras rurales y consecuentemente de los baldíos de la nación.

De tal forma y como quedo plasmado con antelación, dentro de los efectos institucionales que se desarrollaran con posterioridad, ante la duda en torno a la naturaleza jurídica de un bien solicitado por prescripción adquisitiva se requiere vincular a la autoridad

²⁹ Ibidem.

de tierras para que esclarezca la misma en caso de que no se cuente con información registral que permita su identificación.

Conforme a lo anterior y ante la imposibilidad de determinación surge el procedimiento administrativo de clarificación, el cual y de conformidad con el numeral 24, de artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras.

Sin embargo, la realización del mismo queda supeditada en muchas ocasiones a la vinculación de la Entidad a los procesos de prescripción que se adelantan ante la jurisdicción civil lo cual se dificulta debido a que, como se evidenció, en ocasiones la línea que ha sentado la Corte Suprema de Justicia se orienta a la presunción de que los mismos son de propiedad privada en razón a su explotación y a las históricas líneas de informalidad que han caracterizado el territorio agrario en Colombia.

2. 4 Conclusiones preliminares

Del presente capítulo es posible entonces colegir que la antinomia legislativa contemplada en las Leyes 200 de 1936 y la Ley 160 de 1994 no solo ha supuesto un choque en términos normativos sino que la contradicción que suscitan se ha trasladado al debate jurisprudencial y doctrinal, evidenciando por un lado una línea tajante al inicio en torno a la presunción del baldío por parte de la Corte Constitucional y en los últimos meses más pasiva sobre la presunción con la necesidad de vinculación de la Agencia Nacional de Tierras a efectos de brindarle mayor claridad al juez pero siempre con la observancia de la presunción de los bienes baldíos y, otra línea que entra en contradicción con la anterior impulsada por la Corte Suprema de Justicia, en la cual se ha manifestado de forma radical el hecho de que la presunción contemplada en la Ley 200 de 1936 implica que el particular no esté en la obligación de sustentar la naturaleza del bien porque ya de por sí se presume privado y es el Estado el encargado de desvirtuar la misma.

En estricto rigor sucede con la arena doctrinal, donde en la recopilación de datos, análisis y sistematización de los mismos se logró constatar por un lado, una falta de sustento doctrinal sobre la teoría de los bienes de uso público y , en segundo lugar, un debate aun abierto sobre la disyuntiva referida, evidenciándose por un lado un sector doctrinal que

ampara la presunción de 1936 privilegiando la postura de los particulares, incluso considerando la posibilidad de ampliar los modos de adquisición que garanticen la formalización territorial de los predios a través de la prescripción extraordinaria y de esa forma sanear los títulos que por las mismas dinámicas territoriales de Colombia no se han podido formalizar.

Por otra parte, se presenta en contraposición a la anterior postura, aquella que demanda por la derogatoria de la Ley 200 de 1936 y con ello la presunción contemplada en la misma, a efectos de que, prime la ya referida en la Ley 160 por considerarse que la presunción de que los fundos son baldíos va en consonancia con el fundamento teórico que la Corte ha acogido, los postulados del estado social de derecho y la viabilidad en el marco de la reforma rural integral que garanticen el ordenamiento efectivo y productivo de la propiedad rural en Colombia.

Por último, se colige del presente acápite que el doble pronunciamiento en torno a ello ha generado que el procedimiento de clarificación no sea aplicado de forma eficiente pese a tener una regulación integral en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 2363 de 2015.

Ahora bien, es imperioso evidenciar las consecuencias fácticas y jurídicas que implican la permanencia de estas dos presunciones en el actual ordenamiento jurídico; para, por último, evidenciar de forma somera un atisbo prospectivo de solución a la problemática aquí relacionada.

Capítulo III

3. Consecuencias de la subsistencia de ambas presunciones en el ordenamiento jurídico colombiano y la necesidad de la primacía de la presunción de Baldío en un Estado Social de Derecho.

Luego de haber quedado esclarecida desde múltiples prismas jurisprudenciales y doctrinales la convergencia de dichas normas y su configuración como antinomia excluyente en la regulación de bienes baldíos, se hace pues necesario acudir a una reflexión analítica en torno a lo que supone y ha supuesto en los últimos dos decenios, la existencia de las presunciones desde el ámbito normativo y desde la órbita fáctica en la cotidianidad de la ciudadanía.

3.1 Consecuencias Jurídicas: Vulneración a la Seguridad Jurídica, a la Igualdad y a la Confianza Legítima.

Desde aquel punto de partida se inicia el presente análisis indicando que la convergencia normativa ha generado una suerte de problemáticas en materia de seguridad jurídica reconocidas en la Constitución Política como derecho fundamental.

Ello es así por cuanto la Corte Constitucional ha sido enfática desde el año 2002 en reafirmar que el referido principio brinda: “seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley”³⁰. En tal entendido, la Corte ha interpretado que la seguridad jurídica implica el hecho de que el ciudadano tenga conocimiento sobre el momento y la forma en la cual ocurrirá la solución a su litis siempre y cuando, en conexidad con el derecho fundamental a la igualdad, obren las mismas situaciones fácticas.

³⁰Corte Constitucional. Sentencia C 250 de 2012. Expediente No. D 8590, D 8613 y D 814 acumulados. MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

Es pues por esta razón que no se puede predicar de un ordenamiento jurídico vigente y actual que ante una misma situación operen soluciones diferentes quedando al arbitrio del juzgador la decisión y supeditado a la tesis y presunción que el mismo quiera escoger, ello aunado a que, bien es sabido que el sistema judicial colombiano es de corte franco germano con una orientación clara a la preponderancia de la ley como fuente de derecho, distinto a los sistemas jurídicos anglosajones que dotan al juez de una facultad interpretativa extensa de forma vinculante y que emana como fuente principal la jurisprudencial para la resolución de los casos.

Por tanto, no es dable que en un ordenamiento jurídico de naturaleza franco germana orientado a la ley como fuente de derecho se contemplen dos presunciones para una situación idéntica y que sea el juez el llamado a decidir de forma interpretativa la situación jurídica de los ciudadanos, más aun conociendo que no existe una línea unificada en torno a la interpretación de la misma sino que, por el contrario, depende de la instancia judicial a la que se acuda para que bajo ese entendido sea respaldada una teoría, dejando así, sin una mínima garantía a la ciudadanía sobre la forma y el modo en que el conflicto que le atañe al accionante será resuelto de conformidad con los criterios orientadores de la constitución como lo es la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley en tanto derecho y en tanto principio constitucional.

Aunado a ello, la Constitución Política contempla en su artículo 83 que: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”³¹ de allí se desprende el principio de la confianza legítima busca garantizar a la ciudadanía una suerte de certeza y determinación en las acciones llevadas a cabo por la administración pública; Pese a su consagración, esta confianza legítima se ve profundamente afectada con la vigencia de las dos presunciones en materia de baldíos por cuanto ese accionar estatal incluye las actuaciones llevadas a cabo por la máxima autoridad de tierras - en la actualidad Agencia Nacional de Tierras -que como ya pudimos ver cobra un papel preponderante en materia probatoria de la problemática aquí descrita.

³¹ República de Colombia. Constitución Política, 1991. Art. 83.

Es pues tal la incertidumbre en torno a las dinámicas de aplicación y al procedimiento procesal que se lleva dependiendo la presunción que se decida observar que, muchos de los fundos que son o fueron objeto de clarificación no deberían serlo amparados en una de estas presunciones, mientras que del mismo modo, un variopinto de aquellos que no requerirían el procedimiento si se amparase otra presunción, en efecto, se están adelantando ante la entidad adscrita al ejecutivo, todo ello por la misma ambigüedad que genera el esquema normativo agrario en la actualidad.

Es así como se encuentran sentencias que, a la luz de la mencionada presunción de propiedad privada, han declarado la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes baldíos en contravía de la consagrada imprescriptibilidad de los bienes de la Nación, mientras que otras han sostenido la imposibilidad de obtener el derecho de propiedad sobre esos bienes de tal manera y han recordado la necesidad del título expedido por el Estado en el que transfiera el derecho de dominio a un particular.

Por esta razón, es dable señalar que la vigencia de las presunciones consagradas en la Ley 200 y en la Ley 160 configuran una flagrante y continua vulneración a los principios de la seguridad jurídica en tanto a la indeterminación e incertidumbre a la que se le somete al ciudadano en la atención sustancial y procesal de su caso; a la igualdad en tanto derecho y principio, por atender de forma disímil a idénticos sujetos con idénticas circunstancias bajo criterios interpretativos diferentes dependiendo la tesis de cada corte, al debido proceso por cuanto dependiendo de la seleccionada se le adelantaran y llevaran las etapas procesales conforme a cada una de estas y, por último, a la confianza legítima por cuanto la ambigüedad normativa y los pronunciamientos jurisprudencial han llevado a un doble direccionamiento en atención y en carga de la prueba de entidades administrativas como la Agencia Nacional de Tierras.

3.2 Consecuencias fácticas: baja eficacia de la política agraria e indeterminación ciudadana.

Ahora bien, es preciso referir como primer aspecto a resaltar el hecho de que desde la perspectiva inductiva, las consecuencias fácticas son notorias pues su efecto factico se materializa en los incontables casos que se percibieron en la jurisprudencia, que se llevaron a cabo sobre circunstancias particulares con situaciones idénticas y que recibieron

tratamientos e interpretaciones jurídicas diferentes dependiendo a si la instancia de conocimiento fue la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

Si bien la presente monografía pretende esquematizar y sistematizar la información obrante en el repositorio digital de la rama judicial, por su magnitud se constituye como una labor imposible, no obstante, si se puede colegir sin algún arrojito de equivocación que esa misma indeterminación que consta en las altas cortes se lleva a todas las escalas y jerarquías judiciales, generando en la ciudadanía un doble tratamiento a la situación apremiante de cada una de los accionantes en decisiones de juzgados y tribunales.

Ello no solo supone un yerro factico para todo aquel que se pretenda con la titularidad de un derecho real sobre bienes baldíos, sino que también afecta e impacta negativamente en la política agraria colombiana. Bien es sabido que uno de los aspectos coyunturales en Colombia ha sido la política agraria incluyendo en ellos, los fundos rurales y consecuentemente la adjudicación de baldíos a personas naturales, así las cosas y en la situación actual por la que vive Colombia, la política agraria enmarcada en la Reforma Rural Integral contenida en el Acuerdo de Paz suscrito en el año 2016 contiene varios postulados aspiracionistas y esperanzadores para que el ordenamiento de la propiedad y la formalización de la misma se consolide de una vez por todas en Colombia.

En razón a lo anterior y con el ánimo de que el esfuerzo emprendido en este punto concertado llegue a una eficiente implementación se hace necesario reorganizar los vicios que pudieron haber surgido con antelación a dicho acuerdo, dicho en otros términos, es pues imperioso replantear aquella normatividad que se atisba ambigua para continuar con una política eficiente en materia de adjudicación de baldíos, de lo contrario, los esfuerzos emprendidos conllevaran a una indeterminación aun mayor sobre los solicitantes que crean tener derecho a adquirir un predio por ocupación o por usucapión en los casos de la presunción de la Ley 200.

3.3 Primacía de la presunción de baldío en un Estado Social de Derecho.

Ahora bien, una vez agotados los tres primeros objetivos de la presente monografía a partir de la revisión normativa en términos agrarios con la descripción de las presunciones de la Ley 200 y de la Ley 160 y su respectivo carácter excluyente, así como visibilizada la postura jurisprudencial y doctrinal frente a las mismas y los consecuentes efectos que la vigencia de dichas ha tenido desde la órbita normativa y fáctica destacando en ella la falta de seguridad jurídica, la indeterminación y la vulneración al debido proceso y a la igualdad, es pues menester plantear y construir un escenario propositivo al desarrollo de la presente investigación.

En tal sentido, y como punto de partida, se aparta la presente monografía de la postura de la Corte Constitucional en la que afirma que ambas presunciones pueden subsistir en el ordenamiento jurídico colombiano desde una interpretación no exegética sino sistemática, ello por cuanto si bien es bien sabido la necesidad de la integralidad de las normas vigentes para un correcto ejercicio hermenéutico, lo cierto es que, como se pudo evidenciar en el transcurso de los anteriores acápite, la disyuntiva no encuentra su solución con la mera aplicación sistemática de ambas presunciones, más aún cuando dicha directriz no es compartida por otros organismos judiciales como la Corte Suprema de Justicia.

Bajo la anterior premisa, se opta en este ejercicio investigativo por la primacía de una de aquellas presunciones a efectos de subsanar las falencias y los menoscabos que la vigencia de ambas ha generado en el sistema jurídico, de tal suerte, se considera desde el sustento teórico hasta su aplicación práctica, así como por el contexto actual sobre el cual se erige la adjudicación de baldíos, por la preferencia en torno a la presunción contemplada en la Ley 160 de 1994, ello atendiendo a tres principales factores y líneas argumentativas que a continuación se desarrollarán.

En primer lugar, debe pues indicarse que desde el ejercicio de interpretación sistemática incluyendo al mismo el componente de interpretación histórico y teleológico que debe dotar de integralidad a la normatividad en Colombia, se puede constatar que la presunción contemplada en la Ley 160 de 1994 se ajusta de forma más rigurosa a los postulados contemplados en la Constitución Política como estandarte del Estado Social de

Derecho, ello por cuanto en primer lugar, la Ley 160 que contempló la presunción de naturaleza baldía se emitió bajo los derroteros y las dinámicas propias de la Constitución de 1991, contrario a lo sucedió con la Ley 200 que se erigió bajo los lineamientos de la Constitución de 1886, así como también por cuanto, la presunción de la Ley 200 contraría abiertamente lo señalado en el artículo 63 de la carta política en lo atinente a la naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes de la nación, hecho reconocido por la misma corte constitucional en uno de sus pronunciamientos.

La anterior interpretación, sumada a la adecuación de la presunción de la Ley 160 de 1994 con otras normas de igual valor como el artículo 675 del Código Civil, el cual reafirma que los bienes baldíos son aquellos que carecen de dueño, y el ya precitado Código Fiscal que sustentó la presunción de bienes baldíos reafirman la esquematización que se cierne sobre dicha presunción, encontrando gran sustento sistemático y armónico con el sistema jurídico, inclusive, normas de menor rango jerárquico como el Decreto Reglamentario No. 2663 de 1994 prevén la carga probatoria a los particulares dando por sentada la presunción de naturaleza baldía.

En segundo lugar, se opta por esta presunción en razón a que, como ya se evidenció en los acápite anteriores el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, entre el cual se encuentra todo lo relacionado con la reforma rural integral y por tanto con la asignación de bienes baldíos, requiere de un manejo adecuado desde una óptica de política agraria sostenible y no creadora de nuevos conflictos territoriales en la región, buscando a partir de la consagración de esta única presunción, lograr la protección del minifundista, generando que los procesos de formalización y acceso a la propiedad sean más transparentes como rigurosos, como quiera que como ya se percibió a través de los escritos de Uprimmy y González (2019) los despojos más sustanciales en términos territoriales y el mayor acaparamiento de bienes baldíos ha sido por grandes latifundistas aprovechándose de los vacíos y ambigüedades legislativas hoy existentes.

En tercer y último lugar, se considera que no debe obviarse el importante sustento doctrinal que posee la presunción de baldío perteneciente de la nación ya explorada en el segundo acápite desde la teoría del dominio eminente y sobre todo la adecuación que la misma posee con el Estado Social de Derecho en términos de que, con la presunción

consagrada en esta, se recogen los principios de solidaridad y prevalencia del interés general sobre el particular que, en este caso se vería materializado a través de la propiedad privada.

Así mismo, si bien no se erige como línea argumentativa directa, si lo hace de forma mediata el hecho de que el procedimiento de Clarificación se establece como un procedimiento idóneo para aquellos particulares que deban dar cuenta de la naturaleza de sus fundos y con base a ello, les corresponde allegar el método probatorio respectivo y de conformidad con el resultado que del mismo se desprenda en el acto administrativo que culmina el procedimiento, de esta parte sigue consolidándose una garantía para los particulares en torno a la certeza de conocimiento de sus predios y se mantiene intacta la presunción de que todos los bienes se reputan baldíos teniendo la carga de prueba el particular determinado.

En tal entendido, se considera entonces la necesidad imperiosa de derogar expresamente la presunción de propiedad privada que contiene la Ley 200 de 1936, de conformidad con los argumentos esgrimidos y con el objetivo de restituir la seguridad jurídica, la igualdad, el debido proceso y los mecanismos alternos ya estructurados como mecanismos para que los particulares accedan a formas probatorias cuando no se tenga registro del mismo o cuando no se tenga certeza de la naturaleza del bien, para que sea este último el encargado de adjuntar el elemento procesal y darle coherencia a una presunción que se adecua a los elementos teóricos y constitucionales en materia de adjudicación de baldíos a personas naturales.

Conclusiones

Una vez realizado el ejercicio analítico de cada uno de los acápite desarrollados en la presente monografía, resta pues indicar que el objetivo general inicialmente planteado respecto al esclarecimiento de las dinámicas actuales en torno las presunciones de titularidad del dominio de los bienes baldíos de conformidad con el acervo legislativo, jurisprudencial y doctrinal, así como el de los efectos prácticos de la antinomia descrita, se vio cumplido de forma satisfactoria en la medida en que se logró visibilizar la trazabilidad legislativa, las posturas de las altas cortes y las consecuencias de la existencia vigente hoy en día de la antinomia, proponiendo para ello una solución a la problemática planteada.

En ese entendido, el primer objetivo específico orientado a la descripción del régimen de los bienes baldíos se llevó a feliz término logrando consolidar de forma cronológica y desde un marco contextual histórico la promulgación de las normatividad en materia agraria, encontrando en última instancia del referido capítulo la claridad en torno a la antinomia planteada entre la presunción de propiedad privada consagrada en la Ley 200 de 1936 y la presunción de baldío consagrada en la Ley 160 de 1994, ambas aún vigentes en el ordenamiento jurídico.

Concatenado a lo anterior y atendiendo al segundo objetivo a develar que pretendía evidenciar las posturas en torno al contraste de normas en el plano jurisprudencial, doctrinal e institucional se pudo colegir como segunda premisa concluyente del desarrollo de la temática que la disyuntiva y el debate se transmuto de la norma a la esfera de las altas cortes y de la misma doctrina, encontrando posturas evidentes en torno a la adopción de una u otra tesis o presunción, lo que a su vez permitió demostrar que en el plano institucional la aplicabilidad de la misma y el surtimiento de procedimientos como la clarificación resulta ser ambigua y poco recurrente.

Así las cosas, como tercera premisa concluyente de la presente monografía y atado al tercer objetivo planteado al inicio, orientado a develar los efectos de esta en el plano jurídico y factico se pudo inferir que la continuidad de las presunciones en el sistema jurídico actual genera una vulneración a los principios rectores del estatuto superior como lo es la seguridad

jurídica, la legítima confianza, la igualdad como principio y como derecho y consecuentemente al debido proceso en torno a las etapas procesales y probatorias a surtir sobre cada uno de los casos, así mismo se concluyó de forma asertiva que el debate evidenciado y la toma de posturas que generan ambigüedad en la aplicación de la presunción no solo se predica de las altas cortes sino que se aplica en los planos de jerarquías y colegiaturas menores en la rama judicial y que por tanto, la cantidad de casos que se ven permeados por esta indeterminación posee una escala gravosamente sustancial.

En cuarto lugar, y de conformidad con el objetivo específico de lograr desde un punto de vista propositivo una solución a la dinámica esbozada en la presente monografía se concluyó conforme al análisis, el estado del arte y la eficiencia demostrada que se hace menester derogar la presunción contemplada en los arts. 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 y dejar en vigencia únicamente la consagrada en la Ley 160 de 1994 en razón a su coherencia sistemática con el art. 63 de la Constitución Política, las disposiciones del Código Civil, su armonización con los principios del estado social de derecho en tanto presunción de solidaridad e interés general, así como por su eje estructural de protección a las rutas de formalización previstas y que sustentan la necesidad de que se presuman dichos terrenos como baldíos y sea el particular a través de las diversas herramientas que el entramado estatal le confiere quien desvirtuó la misma.

Con todo, resta indicar que las aproximaciones conceptuales, teóricas y propositivas que consolidaron la estructura de la presente monografía no pretenden sentar verdades absolutas, sino por el contrario, continuar ensanchando un debate cada vez más álgido sobre el desarrollo de las presunciones aquí previstas a efectos de que, conforme a lo acá consignado, se tomen elementos que aporten a una solución efectiva a la problemática actual en la legislación agraria.

Bibliografía

Referencias doctrinales:

- ÁMBITO JURIDICO ¿Cómo se determina un terreno baldío? Colombia, 2016.
- BELTRAN BUSTOS, Viviana. Normatividad de la adjudicación de bienes baldíos: un incentivo perverso a la deforestación en Colombia, Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2021.
- GONZÁLEZ FLÓREZ, Flor Margoth. Presunción de inmuebles baldíos carentes de antecedentes registrales y de titulares de derechos reales. Revista Academia & Derecho, 2019.
- MARQUEZ, Devis. Mayorazgo y cambio político. Estudios sobre el Mayorazgo de la Casa de Arcos de la Edad Media. Cádiz: Universidad de Cádiz, 1998. P. 269, Forero, G. 2016.
- MESA URHAN, Pablo & RUIZ SUAREZ, Tomas. Implicaciones Jurídicas en el Régimen de Baldíos de la Nación de la Ley 1776 De 2016, Mediante la Cual Se Crean las Zonas de Interés De Desarrollo Rural, Económico y Social- Zidres. Universidad EAFIT. Medellín.2016.
- MORA GAMBOA, Juan Fernando. La discusión sobre el baldío y la propiedad privada en Colombia. Bogotá D.C. Revista Prolegómenos. Universidad Militar Nueva Granada. 2020.
- OTALORA GOMEZ, Andrés Felipe. El Carácter Prescriptible de los Baldíos Rurales Propuesta para el uso de la usucapión en la formalización de la propiedad en Colombia. Bogotá D.C: Universidad del Rosario. 2020.
- OCAMPO CORREA, María Clara. Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. Universidad Pontificia Bolivariana Sede Medellín.2016.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (S,f) Baldíos O.RR.R.D.PA.
- PIMIENTO ECHEVERRI, Julián. "Teoría de los bienes de uso público," Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia, 2010.

- PEÑA, Roció del Pilar. Evolución normativa de los derechos de propiedad 1820 – 2013. Observatorio de Tierras. 2013.
- UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Baldíos en Colombia Evolución Normativa. Jurisprudencia Corte Constitucional. Revista de Medioambiente. Bogotá D.C.
- VILLAVECES NIÑO, Juanita & SANCHEZ, Fabio. Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. Bogotá D.C. Universidad del Rosario. Serie Documentos de Trabajo. Febrero 2015. Universidad del Rosario.

Referencias jurisprudenciales

Corte Constitucional

- Corte Constitucional. Sentencia C 060 de 1993. Expediente RE: 0021 MP: Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C 595 de 1995. Expediente No. D 971. MP: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C 536 de 1997. Expediente No. D - 1632 MP: Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional. Sentencia C 250 de 2012. Expediente No. D 8590, D 8613 y D 814 acumulados. MP: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia T 488 de 2014. Expediente T. 4.267.451 MP: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T 461 de 2016. Expediente. T 5562292. MP: Jorge Ivan Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T 548 de 2016 Expediente 5.589.880 MP: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T 549 de 2016. Expediente T 5.614.043 MP: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T 567 de 2017. Expediente T-5.658.066, T-5.681.095, T-5.692.672, T-5.692.762 y T-5.696.221. MP: Alberto Rojas Ríos.

- Corte Constitucional. Sentencia SU 235 de 2018. Expediente: T- 3.098.508 MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Consejo de Estado:

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

Corte Suprema de Justicia.

- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 31 de octubre de 1994. Expediente 4306 MP: Nicolas Bechara Simancas.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 28 de agosto del 2000. Expediente 4306 MP: José Fernando Ramírez Gómez.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 16 de febrero de 2016. Expediente 4306 MP: Luis Armando Tolosa Villabona.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Civil Sentencia 16/16. STC 1776 2016. 15001221300020150041301
- Corte Suprema de Justicia. Sala Civil Sentencia 10/07/17. STC9845-2017. 73001-22-13-000-2017-00239-01

Referencias Normativas:

- Ley 13 de 1821. Sobre Enajenación de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensor. Art.2. 13 de octubre. 1821. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras. Congreso de la Republica. 21 de enero de 1937. Diario Oficial No. 23388.
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 05 de agosto de 1994. Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.479
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Noviembre 24 de 2016. Alto Comisionado para la Paz Recuperado de:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

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