

LISBETH KATHERINE PACHECO SIERRA

**EL PROCESO DE TITULACIÓN DE PREDIOS PÚBLICOS BALDÍOS
OCUPADOS ILEGALMENTE CON VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN
COLOMBIA**

**(Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo
– Profundización)**

Bogotá D.C., Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN
DERECHO ADMINISTRATIVO – PROFUNDIZACIÓN

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestrosa Rey

Decana Facultad de Derecho: Dra. Adriana Zapata Giraldo

Director Departamento
Derecho Administrativo: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Director de Tesis: Dr. Julián Pimiento Echeverri

Presidente de Tesis: Dr. Juan Gabriel Rojas López

Examinadores: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba
Dr. Aníbal Zarate Pérez

Bogotá, 22 de agosto de 2019

Doctor

JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA

Director

Departamento de Derecho Administrativo

Universidad Externado de Colombia

Mediante la presente me permito rendir concepto favorable para la sustentación de la tesis que presenta la estudiante Lisbeth Katherine Pacheco Sierra, titulada "**EL PROCESO DE TITULACIÓN DE PREDIOS PÚBLICOS BALDÍOS OCUPADOS ILEGALMENTE CON VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL 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 la estudiante **Pacheco Sierra** cumple a satisfacción con los requerimientos según los estándares requeridos para acceder al título de maestría en la modalidad escogida. En 3 capítulos, la tesis intenta demostrar los aspectos relevantes a la naturaleza de los bienes baldíos, su destinación para vivienda de interés social y los aspectos prácticos de su titulación.

Es de resaltar que la tesis que presenta la estudiante **Pacheco Sierra** contiene un análisis serio y profundo respecto de las diferentes aristas de los mecanismos que constituyen el objeto de su investigación; así mismo, se analiza de manera profunda y sistemática la jurisprudencia que se ha producido en la materia.

Por las razones expuestas, emito mi concepto favorable a la sustentación de este trabajo de grado y le solicito comedidamente, profesor Rincón, convoque el jurado correspondiente.

Cordial saludo,



Julián Pimiento Echeverri
Docente-investigador

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	vi
CAPITULO I. COMPRENSIÓN CONTEMPORÁNEA Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA	1
1.1 INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LAS COSAS Y LOS BIENES PÚBLICOS. ACERCAMIENTO A LAS TEORÍAS SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS.....	1
1.2 LOS BIENES BALDÍOS COMO BIENES PÚBLICOS EN EL ESTADO COLOMBIANO	6
1.3 ¿CUÁL ES LA RELACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS CON LA TEORÍA DEL TRÍPTICO CLÁSICO DE LA INALIENABILIDAD, INEMBARGABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD?	9
CAPITULO II. LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA: UNA OPCIÓN PARA TENER VIVIENDA DIGNA	12
2.1 MARCO CONSTITUCIONAL DE ADJUDICACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA. UNA RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	12
2.2 ESTRUCTURACIÓN DEL COMPLEJO ENTRAMADO NORMATIVO LEGAL RESPECTO AL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE BIENES BALDÍOS. UNA PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN A LAS LEYES DE APLICACIÓN AL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA	24
2.3 CONCEPTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PROCESO DE TITULACIÓN DE BIENES BALDÍOS POR PARTE DE LAS	

ALTAS CORTES EN EL ESTADO COLOMBIANO. PARTICULARIDADES JURISPRUDENCIALES, UN MOMENTO DE REFLEXIÓN ANTE LAS DECISIONES DE LOS JUECES.....	41
2.3.1 Conceptos de la Corte Constitucional.....	41
2.3.2 Conceptos del Consejo de Estado.....	63
CAPITULO III. ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE TITULACIÓN DE BIENES BALDÍOS OCUPADOS ILEGALMENTE POR VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA	73
3.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA TITULACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA.....	73
3.2 ESQUEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE TITULACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA. UNA APROXIMACIÓN A LA COMPRESIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO A TRAVÉS DE UNA GRÁFICA SISTEMÁTICA.....	81
CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	84

INTRODUCCIÓN

Analizar el fenómeno del proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia conlleva implícita la necesidad de preguntarse ¿cuál ha sido la comprensión contemporánea de los bienes baldíos en el ordenamiento jurídico colombiano? ¿qué representan, para el Estado Social de Derecho, los baldíos como amparo del derecho fundamental a la vivienda digna? Y la posibilidad de conocer si existe la sistematización de un proceso de titulación de bienes baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social, teniendo en cuenta las particularidades de los conceptos emitidos por el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Ante estas preguntas se formula esta investigación, la cual pretende aproximarse a la comprensión de la naturaleza jurídica de los bienes baldíos en Colombia desde una perspectiva contemporánea para comprender la relación de la teoría de las cosas, el régimen de los bienes baldíos y el tríptico clásico de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad con el ánimo de reconocer las particularidades del proceso de titulación de bienes baldíos en el Estado colombiano. En este punto, ha de ser necesario mencionar que los baldíos son bienes debido a que pueden ser objeto de apropiación y presentan una utilidad para el hombre; mientras los bienes privados pertenecen a un titular, los bienes públicos pertenecen a las entidades de derecho público. Por lo que, los baldíos son bienes públicos que se han encontrado clasificados clásicamente como “bienes fiscales adjudicables”.

El profesor Pimiento (2011:2015) ante esta clasificación clásica no ha estado de acuerdo debido a que desde su perspectiva histórica y analítica estos bienes no tienen una destinación específica, razón por la cual no es dable

clasificarlos en una u otra categoría; además, de este régimen no se desprende que estos sean bienes de uso público, por lo que el hecho de que sean bienes imprescriptibles e inalienables no significa que estén protegidos legalmente por la inembargabilidad. De aquí que para el autor mencionado su clasificación no obedezca a circunstancias de la naturaleza del derecho que se ejerce sobre ellos, sino con respecto al régimen jurídico que se desarrolla en su proceso de gestión. Para éste doctrinante del derecho público, los bienes baldíos son imposibles de clasificar dentro de los regímenes de bienes públicos en Colombia, aunque éste haya sido el campo del derecho público que más se ha desarrollado en el país. En atención a lo anterior, observa que este tipo de bienes han sido utilizados por el Ejecutivo históricamente para diversos fines, entre estos: procurar la financiación de la guerra, desarrollar ciudades o desarrollar las ciudades mediante la destinación, adjudicación o venta para estos objetivos. Por esta razón, el Estado se vio, en el siglo XIX, en la necesidad de clasificar estos bienes tan importantes para la economía del Estado como de uso de público, debido a que en el pasado estaban siendo usurpados por parte de los individuos.

De esta forma, desde muy temprano los baldíos fueron protegidos mediante el tríptico clásico de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Sin embargo, la Legislación permitía que pudieran afectarse como “reservas patrimoniales del Estado” con una finalidad clara como la promoción de la propiedad privada, aunque con diversos objetivos como el pago de deudas públicas, concesiones a cultivadores, promoción de obras públicas, etc. Estas afectaciones a los baldíos han sido declaradas conforme a la Constitución por la Corte Constitucional colombiana, ya que en sentencia C – 595 de 1995, se entendió la necesidad de proteger estos bienes debido a que pueden ser usados para uso público, como bienes fiscales o para adjudicarlos a particulares para promoviendo el desarrollo y el acceso a la propiedad privada. Finalmente, frente al tríptico mencionado debe decirse que, para Pimiento

(2011:2015), este, nace a partir de la categorización de bien de uso público de la cual fue dotado el bien baldío partiendo del artículo 2519 del Código Civil, mediante la cual al ser estos bienes de uso público son inalienables, por lo que no pueden ser objetos de apropiación a pesar del tiempo que pase o sean utilizados por el público; no existe ninguna afectación a su propiedad pública.

Ahora bien, frente a la pregunta de: ¿Qué representa para el Estado Social de Derecho los baldíos como amparo del derecho fundamental a la vivienda digna? Debe mencionarse que, partiendo del estudio del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social, los baldíos son concebidos como bienes de propiedad pública pertenecientes a entidades del orden nacional o territorial, los cuales deben cumplir con las finalidades y funciones establecidas por el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, es decir, la función social de la cual es garante el Estado Social de Derecho establecido por la Constitución.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de la Sentencia Fundacional C – 595 de 1995 del Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz ha comprendido la “función social” de los baldíos, bajo la siguiente perspectiva: i) Su “función social” debe ser entendida como la obligación que tienen las personas a las que se le ha adjudicado el terreno de explotarlos económicamente en actividad agrícolas, es decir, actividades que beneficien a la sociedad y acordes con las necesidades, ii) La vinculatoriedad de los principios constitucionales en pro de las finalidades del Estado Social de Derecho en relación con la garantía de acceso a la propiedad privada a los campesinos es una realidad que subyace a la motivación del Legislativo, Ejecutivo y Judicial y finalmente, iii) la incorporación del principio de la dignidad humana que irradia el ordenamiento jurídico colombiano en cuanto a la finalidad para la cual deben estar destinados los baldíos, es fundamental para comprender que los baldíos no

pueden ser dispuestos para cualquier tipo de explotación, sino deben estar destinados para fines constitucionalmente legítimos.

Comprendiendo lo anterior, el complejo entramado normativo sobre el proceso de adjudicación de baldíos ha logrado reconocer el siguiente recuento histórico:

1. **Constitución Política de 1991.**
2. **Ley 137 de 1959**, por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima.
3. **Ley 9ª de 1989**, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
4. **Ley 2ª de 1991**, Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989
5. **Ley 388 de 1997**, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
6. **Ley 708 de 2001**, por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.
7. **Decreto 540 de 1998**, por el cual se reglamentan los artículos 58 de la Ley 9 de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997 en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales.
8. **Ley 1001 de 2005**, por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones.
9. **Ley 1151 de 2007**, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
10. **Decreto 4825 de 2011**, compilado en el Decreto 1077 de 2015 por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º, 6º y 7º de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de

transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.

Razón por la cual, teniendo en cuenta que las normas aplicables actualmente para el proceso de titulación son la Ley 1001 de 2005 y el Decreto 4825 de 2011 que reglamenta esta última ley. Se puede mencionar que el proceso de adjudicación se desarrolla en las siguientes etapas a saber:

A. Etapa previa al proceso.

- i. Estudio jurídico y técnico.
- ii. Certificación técnica de los bienes inmuebles.
- iii. Reconocimiento de la condición de ocupante.
- iv. Análisis de las limitaciones del ocupante.
- v. Acompañamiento en el proceso de titulación.
- vi. Determinación del carácter de vivienda de interés social.
- vii. Cruce y validación ante FONVIVIENDA.

B. Proceso en curso.

- i. Términos para efectuar la publicación.
- ii. Publicación de aviso en periódico de amplia circulación.
- iii. Verificación de requisitos para la expedición del acto administrativo de “Resolución de transferencia a los ocupantes”.

C. Terminación del proceso.

- i. Expedición del acto administrativo de “Resolución de transferencia a los ocupantes”.
- ii. Verificación de requisitos adicionales que hacen parte del sustento jurídico de la resolución.

D. Cumplimiento de reglas generales en el proceso de titulación.

- i. Regla de notificaciones conforme al CPACA.
- ii. Registro del acto administrativo en el folio de matrícula correspondiente.

- iii. Terminación de la actuación administrativa en cualquier etapa, teniendo en cuenta el descubrimiento de alguna limitación del ocupante.

Ahora bien, frente al desarrollo jurisprudencial evidenciado por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, entre los diferentes conceptos se traen a colación algunos de los más relevantes que serán objeto de respectivo análisis en el capítulo correspondiente, a saber:

1. Clarificación de la función social y ecológica del bien baldío adjudicado. (Corte Constitucional)
2. El uso de la acción de tutela en contra de providencia judicial por defecto fáctico, sustantivo u orgánico en el contexto de la adjudicación de baldíos. (Corte Constitucional)
3. La procedibilidad de los medios de control ante el acto administrativo de adjudicación de baldíos. (Consejo de Estado)
4. La constitucionalidad de la máxima autonomía de los municipios y distritos para realizar el proceso de adjudicación. (Consejo de Estado)

Finalmente, tal y como se observa al final de este trabajo los bienes baldíos en Colombia gozan de una protección constitucional, legal y jurisprudencial bajo el tríptico clásico de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. Además, las altas Cortes se vinculan a la clasificación clásica del bien baldío como bien fiscal adjudicable, aunque los comprende como reservas patrimoniales del Estado que se encuentran dispuestas para el cumplimiento de los fines constitucionales y legales. Ante la existencia de dos tipos de bienes baldíos: rurales y urbanos. Los baldíos rurales son protegidos por las autoridades competentes del orden nacional, mientras que, los baldíos urbanos son protegidos por los municipios y distritos del orden territorial, esto, debido a que, siguiendo al Consejo Estado, ésta es considerada la

representación máxima de la autonomía municipal conferida por la Constitución Política de 1991 a los municipios en el proceso de adjudicación en cumplimiento de los fines constitucionales.

En este contexto, en el presente trabajo se pretende resolver el siguiente problema jurídico: ¿Qué procedimientos normativos son aplicables para la titulación efectiva de bienes públicos baldíos ocupados ilegalmente con destinación a viviendas de interés social?

La presente investigación tiene como objetivo principal realizar un análisis del proceso de titulación de bienes públicos ocupados ilegalmente como interés social en Colombia. Lo anterior, mediante un estudio analítico dirigido hacia la aproximación de la comprensión del desarrollo doctrinal de la teoría de los bienes públicos en Colombia en relación con los bienes baldíos; posteriormente, se pretende identificar la normatividad aplicable al proceso aplicable al proceso de titulación de bienes públicos baldíos a ocupantes en viviendas de interés social, para finalmente llevar a cabo la sistematización de un proceso titulación de baldíos cercano a la realidad en el contexto del Estado Social de Derecho en Colombia.

CAPITULO I. COMPRESIÓN CONTEMPORÁNEA Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA

El presente capítulo tiene como finalidad llevar a cabo una aproximación a la comprensión de la naturaleza jurídica de los bienes baldíos en Colombia desde una perspectiva contemporánea. Esto, con la finalidad de acercar conceptos de la teoría de las cosas, el régimen jurídico de los bienes públicos y tríptico clásico de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad que nos permitan comprender los procedimientos normativos aplicables para la titulación efectiva de bienes públicos baldíos ocupados ilegalmente con destinación a viviendas de interés social en el contexto del derecho colombiano.

1.1 INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LAS COSAS Y LOS BIENES PÚBLICOS. ACERCAMIENTO A LAS TEORÍAS SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS

El presente análisis tiene como finalidad comprender los bienes baldíos desde una perspectiva contemporánea, para ello, es necesario retomar las generalidades de los bienes públicos relacionándolos con la teoría de las cosas. Desde punto de partida ha de ser necesario mencionar que para Ochoa (2014) los bienes son “clases de cosas” (p. 6), por lo que, mientras las cosas son el género, los bienes son la especie. Para Alessandri y Somarriva (1971) los bienes son todos aquellos que pueden ser objeto de apropiación y prestan una utilidad al hombre por lo que pueden ser objeto de derecho, mientras que las cosas que son comunes a todos son inapropiables. Desde este punto, siguiendo a Arteaga (1994) los bienes se destacan por generar un enriquecimiento patrimonial y ser susceptibles de apropiación, mientras que

aquellos bienes que poseen un carácter patrimonial pero no son susceptibles de apropiación serían bienes de interés público.

De este modo, existen cosas corporales que se pueden ser palpables o cosas incorporeales que no se puede palpar, como un derecho. También existen cosas muebles que se pueden trasladar de un lugar a otro o cosas inmuebles que no pueden transportarse de la forma mencionada.

Existen cosas privadas que pertenecen a un titular y cosas públicas que pertenecen a entidades de derecho público, por lo que una de las clasificaciones planteadas, la más clásica en el derecho nacional, para definir dichas cosas podría ser: los bienes fiscales propiamente dichos, los bienes fiscales adjudicables y los bienes de uso público (Ochoa, 2014). Para el autor mencionado, los “bienes fiscales propiamente dichos” son aquellos en los que una entidad de derecho público tiene dominio pleno y a su vez, son imprescriptibles; “los bienes fiscales adjudicables” como los baldíos son aquellos que nunca han tenido una dominio particular, por lo que siempre han correspondido a ser propiedad del Estado y por ello, estos los pueden adjudicar a través de los procedimientos a que hubiere lugar y, finalmente, los “bienes de uso público” que son usados y disfrutados por todos los habitantes del territorio colombiano.

Sin embargo, antes de seguir profundizando en el estudio de la clasificación del régimen de bienes públicos es necesario comprender la historia de los mismos con el ánimo de reconocer el porqué de su naturaleza jurídica. A partir del profesor Pimiento (2015) se puede observar que el régimen de los bienes públicos en Colombia tomó de las fuentes del derecho romano, francés y castellano para generar una clasificación de los bienes públicos adecuada a las necesidades la época.

De este modo, siguiendo al autor mencionado se da una “presentación clásica de los bienes de uso público” en Colombia que consiste en comprender que existen bienes públicos de “propiedad real” que se encuentran en el territorio nacional o no se han cedido a particulares y los “bienes de propiedad municipal” como terrenos cedidos por capitulaciones realidad o adquiridos por actos jurídicos posteriores, tales como los “bienes comunales de uso común” y los “bienes de propios”. (p. 156). Estos bienes se encontraban en regímenes de derecho público que desarrollaban la inalienabilidad absoluta o un poder de gestión privada en pro de los intereses de la comunidad.

De este modo, se reconocen “los bienes de la Unión” consagrados en el artículo 674 del Código Civil como todos aquellos que se encuentran en el territorio colombiano. No obstante, dichos bienes de la Unión que son utilizados por todos habitantes son llamados “bienes de uso público”, mientras que los que no pertenecen a todos los habitantes son denominados “bienes fiscales” y “en esta última, según la presentación clásica, se encuentran los bienes baldíos” (Pimiento, p. 156, 2015)

Para el autor mencionado, la doctrina colombiana evadió la temática de la clasificación de los bienes públicos, aunque construyó algunas clasificaciones innovadoras con base de leyes y jurisprudencia. Entre estos autores, Pimiento (2015) cita a Sarria para explicar una clasificación basada en la afectación al servicio público, ya que siguiendo a Duguit un Estado no puede ser titular de bienes que no sean necesarios para un servicio público (p. 157), otra clasificación es la de Lizarralde que les divide en bienes de uso público, bienes afectos a un servicio público, bienes fiscales adjudicables y bienes del patrimonio del Estado; no obstante, estas interpretaciones devienen del pragmatismo o teorías extranjeras que no tenían en cuenta la inadaptación al contexto colombiano. (Citado por Pimiento, p. 158, 2015)

Con todo esto, resulta crucial comprender qué son los bienes de uso público y los bienes fiscales, ya que a partir de allí se clasifican los bienes públicos en Colombia. Los bienes de uso público concebidos como aquellos que pertenecen a todos los habitantes de territorio nacional y que pueden llegar a ser naturales o artificiales hacen parte del dominio público; sin embargo, esta lista no se encuentra exenta de adherir a través de afectación otros bienes públicos tales como los baldíos, ejidos, recursos renovables, plazas de mercado, etc. De este modo, la afectación al ser “bien de uso público” nace a partir de la necesidad del Estado de dotar del tríptico clásico de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad aquellos bienes públicos que representaban en términos económicos y sociales una destinación de explotación para la comunidad, evitando de esta forma la usurpación privada de la cual podían llegar a ser objeto en razón a su categoría.

Por otra parte, se encuentran los “bienes fiscales”, como bienes públicos que pretenden lograr el buen funcionamiento de la administración y el pago de las obligaciones financieras por parte de las personas públicas; su definición es residual debido a que lo que no califica como “bien de uso público” se enmarca dentro de este tipo de bienes, además poseen un régimen jurídico único que desarrolla reglas de gestión y afectación de acuerdo a las necesidades. En este punto, la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) que consagraba disposiciones relativas a los bienes públicos estipuló normas relativas a la gestión de bienes nacionales, pero no expresamente bienes fiscales, por lo que “la ausencia de una definición clara y de una ley general sobre los bienes públicos ha creado un escenario favorable para que se mantenga esta confusión en la mente de los juristas”: (Pimiento, p. 167, 2015)

Ante la ausencia de dichas disposiciones, siguiendo al profesor Pimiento (2015) se desarrollaron criterios para distinguir entre bienes públicos y bienes fiscales, por lo que estos serían aquellos sobre los que existe una propiedad

“similar a la de los particulares sus propios bienes” (p. 167). De esta forma, los bienes públicos no serían objeto de apropiación mientras que los fiscales serían la propiedad privada de las entidades públicas. El autor mencionado se encuentra en desacuerdo con esta posición ya que la diferencia entre estos bienes no radica entre la naturaleza del derecho que se ejerce sobre ellos, sino al régimen jurídico que desarrolla su proceso de gestión y protección del bien.

Entre estas clasificaciones confusas, se pueden relacionar las que observan que las cosas públicas poseen un régimen distinto al de los bienes privados, por lo que la titularidad recaería en el Estado, estas clasificaciones clásicas dividen los bienes públicos en “bienes de uso público”, “bienes fiscales propiamente dichos” y “bienes fiscales adjudicables” (Ayala, 2002; Ochoa, 2014), mientras que otros autores como Peña (1995) les dividen en bienes patrimoniales y fiscales del Estado, bienes de uso público desafectables y afectables.

Conforme a lo anterior, para los autores mencionados los bienes públicos serían todos aquellos que están en cabeza del Estado por lo que propiedad recae en cabeza de la Nación, perteneciendo a una persona de derecho público, independientemente de su afectación. No obstante, estos se identifican al pertenecer a una entidad de derecho público y al estar destinados para uso público, por lo que éstas ejercen el poder de administración policiva en estos. Conforme a los artículos 63 y 72 de la Constitución Política de 1991 estos bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles, por lo que no son objeto de apropiación al ser bienes de uso público. (Ayala, 2002; Rodríguez, 1986; Peña y Zuleta, 2018)

En este sentido, autores como Ayala (2002) y Peña (1995) erran al observar que los bienes fiscales son aquellos que solo tiene el Estado a través de sus entidades territoriales, por cuanto los bienes de uso público también son de

titularidad del Estado a través de sus entidades del orden nacional y además, en la gestión de los bienes fiscales no existe la “forma similar con el manejo que los particulares manejan sus propiedades”, ya que esto hace parte de la “afectación especial” que el Estado haya destinado para su explotación social y económica (Ayala, 2002; Peña, 1995). Conforme al Consejo de Estado estos bienes pertenecen a una persona jurídica de derecho público que les destina para la prestación de servicios públicos y sobre los cuales se pueden constituir reservas patrimoniales ya que estos pueden administrarse de esa forma. (Consejo de Estado, 2010) Estos bienes pueden ser embargables, enajenables e imprescriptibles por lo que se caracterizan por ser los dineros de tesorerías, impuestos, edificios públicos, entre otros. (Ayala, 2002; Ochoa, 2014)

Según los autores mencionados, estos “bienes fiscales adjudicables” o “bienes baldíos” se refieren solo a aquellos que se encuentran en los sectores rurales del territorio, por lo que su finalidad es adjudicarlos a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas conforme a lo estipulado en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. De esta forma, se comprende que los baldíos solo pueden ser adquiridos mediante autorización expresa de la autoridad competente en el país. No obstante, esta clasificación puede resultar limitante, ya que los bienes baldíos hacen parte de un régimen especial de los bienes públicos que ha de ser estudiada en el próximo capítulo.

1.2 LOS BIENES BALDÍOS COMO BIENES PÚBLICOS EN EL ESTADO COLOMBIANO

Desde el punto de vista de Pimiento (2015) los bienes baldíos son imposibles de clasificar dentro del régimen de bienes públicos, pero han sido el único campo que ha sido más desarrollado por la doctrina de los bienes públicos en Colombia. De este modo, comprendiendo el bagaje histórico de los bienes

baldíos en el derecho colombiano estos durante la colonia fueron propiedad del rey, por lo que era éste quien decidía a quien venderlos o donarlo; así, en la época de la independencia, la Nación tomó este derecho de disponer de los baldíos para su destinación, adjudicación y venta, con el fin de procurar la financiación de la guerra, las obras públicas y el desarrollo de las ciudades. (p. 177)

Sin embargo, el autor en comento observa que dichos bienes que se encontraban en cabeza del Estado eran objeto de usurpación por parte de los particulares, por lo que crearon tres soluciones a saber: la denuncia de bienes ocultos, el derecho concreto a los baldíos (permisos de uso, arrendamientos o adjudicación a particulares) y finalmente, la calificación de “bienes de uso público”, esto, debido a la importancia financiera que los bienes baldíos representaban para el Estado. (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2013)

Conforme al artículo 3º de la Ley 48 de 1882 y el Código Civil de la época dichos bienes adquirieron la categoría de “propiedad pública” e “imprescriptibilidad” con el ánimo de lograr la protección del sistema jurídico; de esta forma, el régimen jurídico creado para los baldíos tuvo como finalidad que el Estado tuviera la posibilidad de adjudicar dichos bienes inmuebles a aquellos ocupantes que les hubieren explotado económicamente.(Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativo, 2015)

Pimiento (2015) concluye que “los bienes baldíos no se ubican de manera absoluta y clara como bienes de uso público o como bienes fiscales, a pesar de la presunción establecida en el artículo 3º de la Ley 48 de 1882” (p. 179). Lo anterior debido a que estos son susceptibles de cualquier afectación que destine el Estado a través de sus entidades públicas, desde el concepto del autor mencionado son “reservas patrimoniales inmuebles” que se encuentran

a disposición del Estado para el uso público. De esta forma, dichos bienes, no son bienes de uso público, ni fiscales debido a que no se conoce la destinación de los mismos.

Para muchos, la destinación de los bienes baldíos es únicamente la adjudicación a personas que cultiven con el fin de promover el acceso a la propiedad privada. Sin embargo, ha de ser necesario mencionar que las leyes han dado otras finalidades a dichos bienes, entre estas: pago de deudas públicas, concesión a cultivadores, promoción de obras públicas, entre otras. Pimiento (2015) menciona sobre los bienes baldíos que: “Al no tener una afectación única, predeterminada por el ordenamiento jurídico, los bienes baldíos se deben considerar como una reserva patrimonial del Estado; en efecto, durante el siglo XIX, la política económica colombiana tuvo como un elemento esencial el manejo de los baldíos.

En contexto, para el autor mencionado la adjudicación de baldíos a particulares solo puede darse bajo el respeto de dos principios: la propiedad de la tierra no es posible sin explotación económica y la promoción de la propiedad privada. De esta forma, los baldíos como propiedad pública son imprescriptibles, inalienables e inembargables y, además, posee como característica distintiva ser una “propiedad temporal” del Estado ya que la administración decidirá su destinación. En este punto, Pimiento (2015) realiza una crítica a los doctrinantes en la materia debido a que estos ubican los baldíos como “bienes fiscales adjudicables”, olvidando que estos poseen destinaciones diferentes y usos particulares. (p. 187)

Finalmente, aunque las leyes han dado diferentes afectaciones a los baldíos, estos siguen siendo “bienes de uso público” conforme al artículo 3º de la Ley 48 de 1882 declarada exequible por la sentencia C – 595 de 1995 de la Corte Constitucional debido a que se hace referencia a una clasificación que

pretendía protegerlos jurídicamente, mientras éstos pueden ser usados para el uso público, otros pueden ser utilizados como bienes fiscales, otros adjudicados a particulares que promuevan el desarrollo económico del país y para el acceso de la propiedad privada. (Pimiento, p. 187, 2015)

1.3 ¿CUÁL ES LA RELACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS CON LA TEORÍA DEL TRÍPTICO CLÁSICO DE LA INALIENABILIDAD, INEMBARGABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD?

Frente a la relación de los bienes baldíos con el tríptico clásico de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad ha de ser necesario mencionar que estos son concebidos como “bienes fiscales” por algunos sectores de la doctrina.

Estos bienes son considerados como “bienes de uso público” conforme al artículo 3º de la Ley 48 de 1882 declarado exequible por la Sentencia C – 595 de 1995 de la Corte Constitucional, esto, con la finalidad de protegerles jurídicamente ante el peligro de la usurpación privada en la que se encontraban en el pasado y con el ánimo de promover el desarrollo económico y la propiedad privada. (Villaveces y Sánchez, 2015)

En este contexto, ha de ser necesario analizar a que hace referencia el mencionado tríptico, ya que son limitaciones propias de los “bienes de uso público” que hacen parte del régimen de los “bienes baldíos”. De este modo, Pimiento (2015) observa que la finalidad de la propiedad pública es el interés general, por lo que los principios de la función y la moralidad administrativa se encuentran íntimamente relacionados con el manejo de este tipo de propiedad debido a que esta es el vehículo para garantizar la función administrativa. Sin embargo, uno de los problemas de los bienes públicos en Colombia ha sido el

de la usurpación privada, por lo que el legislador desde muy temprano decidió declarar su imprescriptibilidad.

Conforme al artículo 2519 del Código Civil colombiano “los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”, por lo que, de esta norma se concluye que estos bienes son inalienables al no ser objeto de apropiación a pesar de que el tiempo pase o sean utilizados por el público, no existe una afectación a su propiedad pública. (Pimiento, p. 377, 2015)

En este punto, la protección de los bienes de uso público se define a través de ciertos parámetros que tienen como finalidad proteger los bienes reconocidos como propiedad pública independientemente de su afectación realizada en pro de la conservación y explotación económica. Para Pimiento (2015) el tríptico “funcional” de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad pretende responder a un régimen jurídico de la afectación que surge ante las necesidades de un Estado que debe disponer de los bienes públicos para garantizar los fines del Estado de Derecho.

Frente a la inalienabilidad y la inembargabilidad se debe mencionar que son limitantes del derecho de la propiedad pública debido a que pretenden proteger la afectación realizada al bien de uso público que hace parte del patrimonio estatal en pro del interés general. (Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativo, 2015)

De este modo, se concibe la inalienabilidad como una limitación que impide el derecho de apropiarse de una cosa, debido a que el Estado es titular del derecho de propiedad de dichos bienes. No obstante, el concepto de propiedad y bien de uso público ha evolucionado, de este modo imposibilidad de apropiarse de los bienes públicos no es completa debido a que si ha de ser posible apropiarse de algunos. (Pimiento, p. 395, 2015)

Por otra parte, la inembargabilidad trae como consecuencia la imposibilidad de que los acreedores puedan usar los bienes públicos como prendas, por lo que no son garantías reales. En este punto, Pimiento (2015) comprende que en el derecho colombiano la inembargabilidad de uso público es una regla de carácter constitucional (art. 63) cuyo fundamento pretende proteger los bienes del patrimonio público o su afectación; de esta forma, dicha inembargabilidad solo se predica para bienes afectos de uso público o de servicio público.

Finalmente, frente a la imprescriptibilidad debe mencionarse que ésta existe en razón a la limitación de inalienabilidad que impide a los particulares apropiarse de un bien de uso público, ni siquiera en el caso en el cual hace uso de éste después de un tiempo determinado. Pimiento (2015) observa que: “un bien público no podrá ser objeto de prescripción cuando se encuentre afecta al uso público y mientras perdure esta afectación” (p. 378).

De este modo, los bienes baldíos al ser definidos como “bienes de uso público” se encuentran protegidos por este régimen que posee un fundamento legal y constitucional que impide su apropiación de cualquier modo y la constitución de garantías sobre los mismos, claro está, bajo la afectación legal que consagre el legislador sobre el mismo. (Villaveces y Sánchez, 2015)

CAPITULO II. LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA: UNA OPCIÓN PARA TENER VIVIENDA DIGNA

2.1 MARCO CONSTITUCIONAL DE ADJUDICACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA. UNA RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Siguiendo al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2015) el marco constitucional de la adjudicación de bienes baldíos como bienes de propiedad pública pertenecientes a la Nación permite que las entidades del orden nacional y territorial¹ puedan desarrollar los fines establecidos en la Constitución y la Ley.

De esta forma, el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 establece que se garantiza la propiedad privada y además de ello, se hace referencia a la prevalencia del interés público o social por encima del interés privado, esto,

¹ Frente a la posibilidad de adjudicación de baldíos por parte de entidades territoriales ha de ser necesario mencionar que siguiendo la lógica de la Ley 137 de 1959, los municipios podían adjudicar bienes baldíos urbanos temporalmente con fines rentísticos, respetando con ello, la propiedad por parte de la Nación de estos bienes. No obstante, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, consagró que, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley 137 de 1959, todos los baldíos en suelo urbano serían propiedad de los municipios. El Consejo de Estado ha comprendido que esta norma es de difícil interpretación debido a que los baldíos fueron cedidos a los municipios por dos años con una finalidad rentística (Ley 137 de 1959), por lo que la normatividad de la Ley 388 de 1997 debe comprenderse bajo el contexto normativo de las finalidades de las Leyes 9ª de 1997, 388 de 1997 y 768 de 2002. Los ocupantes de estos bienes carecen del derecho de adjudicación o compra del bien inmueble, debido a que éstos se encuentran en cabeza del municipio para ser destinados al cumplimiento de los fines del plan de ordenamiento territorial. En caso de pretenderse ser vendidos, se deberán seguir lo estipulado en las normas de licitación, por lo que estos bienes se encuentran en cabeza de la Nación, pero la Ley en sí, ordena que estos bienes pertenecerán a los municipios y distritos para las finalidades establecidas en los planes de ordenamiento. El Consejo de Estado ha comprendido que esta es la máxima autonomía municipal concedida por la Constitución a los municipios y distritos para efectuar el respetivo proceso de adjudicación de baldíos urbanos en Colombia. Más adelante, esta temática será tratada con mayor profundidad.

íntimamente relacionado con la función social y ecológica de la propiedad privada, lo cual da origen a comprender que este derecho también es un deber que implica obligaciones en el sistema jurídico. Consagra el mencionado artículo de la Ley Fundamental que:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, con fundamento en lo anteriormente mencionado surgen algunas preguntas relacionadas con la función social otorgada por la Constitución Política de 1991 otorgada a los bienes baldíos, tales como: ¿A que hace referencia la expresión “función social” frente a los baldíos? ¿Qué papel juegan los baldíos en el Estado Social de Derecho? ¿Cuál es la diferencia en el

tratamiento de los baldíos por parte de la Constitución Política de 1886 y la Constitución Política de 1991?, entre otras.

En este contexto la Sentencia C – 595 de 1995 del Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz se concibe como una *sentencia fundacional* en términos de comprensión de la jurisprudencia constitucional sobre la “función social” de los bienes baldíos en el contexto del Estado Social de Derecho en Colombia.

En razón a lo anterior y comprendiendo que la finalidad de este apartado es realizar una aproximación al entendimiento de la adjudicación de bienes baldíos en Colombia como una respuesta constitucional a la protección del derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia, se procederá a realizar un análisis de la sentencia citada con el ánimo de comprender los aspectos más relevantes relacionados con la temática del presente trabajo.

Conforme a la demanda de constitucionalidad presentada se observa que el demandante plantea la inconstitucionalidad de los siguientes artículos 3º de la Ley 48 de 1882, el artículo 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, por infringir los artículos 25, 58, 60 y 64 de la Constitución Política de 1991, respectivamente los apartes señalados consagran:

- **Ley 48 de 1882** - "Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil." (Subrayado fuera de texto)
- **Ley 160 de 1994** - "Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad.

"Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa". (Lo subrayado es lo acusado)

"Artículo 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

"En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso." (Subrayado fuera de texto)

Para el demandante la "imprescriptibilidad" de los baldíos no es posible a la luz de la Constitución de 1991, debido a que ésta última desreguló la temática de los baldíos en comparación con la Constitución de 1886 que consagraba que entre los bienes de la República de Colombia se encontraban los "baldíos, minas, etc." (Art. 202-2); por lo anterior, comprendió el demandante que la Nación tendría el "dominio eminente" sobre el territorio" nacional en cuando a que los baldíos también harían parte de dicha propiedad.

Conforme al punto de vista del demandante la Constitución de 1991 consagró tres obligaciones del Estado con respecto a la propiedad: i) su función social y ecológica, ii) la promoción de acceso a la propiedad en general y, iii) la promoción de acceso a los trabajadores agrarios, sin tener en cuenta que los campesinos también explotan económicamente dichas tierras, aunque los baldíos hayan sido dispuestos como imprescriptibles, por lo que su ocupación

solo podría ser una mera ocupación y una simple expectativa, sin determinar un derecho subjetivo.

Desde el punto de vista del demandante, la función social de la propiedad desprotege a los campesinos y empresarios, toda vez, que en cualquier momento el Estado de forma arbitraria podría expropiar de las tierras a quienes legítimamente las abrían trabajado por años, sin tener en cuenta que la Constitución de 1991 permite adquirirlas.

A criterio del actor, los artículos 60 y 64 de la Constitución son vulnerados por las normas demandadas debido a que la imprescriptibilidad de los baldíos desestimularía la posesión de las tierras y su eventual explotación concibiendo al Estado como un “gran terrateniente” que no permite el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos, ni siquiera a través de prescripción, ya que tan solo se genera una “simple expectativa” y no un “derecho subjetivo” que permita a los campesinos adquirir los bienes inmuebles baldíos por prescripción garantizándoles el acceso a la propiedad establecido en la Constitución.

En atención a lo anterior, la Corte Constitucional, en las consideraciones de la sentencia C – 595 de 1995, comprende que conforme a la Constitución 1886 en su artículo 202-2, este artículo corresponde al artículo 199 de la reforma constitucional de 1936; la propiedad de los baldíos recaía en la Nación, por lo que según los artículo 76-21 se le asignaba al Congreso de la República la facultad de dictar normas sobre su apropiación, adjudicación o recuperación. Ahora, en el contexto de la Constitución de 1991 los artículos 76-21 fueron retomados por el artículo 150 numeral 18, en cuanto a las facultades del Congreso; sin embargo, observa la Corte Constitucional que los baldíos siguen perteneciendo a la Nación ya que el artículo 102 de la Constitución plantea que el territorio con los bienes públicos le pertenecen a la Nación, por lo que

la noción de “dominio eminente” comprende que Estado solo ejerce el poder supremo sobre el territorio sin ser dueño de él, sino que ejerce soberanía. Al respecto, trae a colación a Marienhoff citado en la Sentencia T–566 de 1992 para comprender la noción del “dominio eminente” bajo la siguiente perspectiva:

El artículo 102 de la Constitución al referirse al territorio y a ‘los bienes públicos que de él forman parte’, para señalar que pertenecen a la ‘Nación’, consagra el llamado dominio eminente: el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él.”

“Marienhoff distingue el ‘dominio eminente’ del dominio público’, así: ‘El dominio *eminente* es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados. El dominio *público*, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado”.

“Los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados *baldíos*... Se denomina bien baldío el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”.

Conforme a lo anterior, la Corte observa que los bienes en el Estado Social de Derecho pueden ser de “dominio público” o de “dominio privado”; los “bienes de dominio público” se caracterizan por ser de *uso público* o *estar afectados directa o indirectamente para un servicio público y regirse por normas especiales*, mientras que los bienes de dominio privado se equiparan a los particulares; finalmente, la ley determina cuáles son bienes de dominio público o privado.

Ahora, siguiendo a la Corte Constitucional según el artículo 674 del Código Civil los “bienes de la Unión” son aquellos cuyo dominio pertenece a la

República; además, se establece que aquellos que pertenecen a todos los habitantes del territorio son “bienes de uso público”, mientras que lo que no pertenecen a todos los habitantes son “bienes fiscales”. A su vez, el artículo 675 se refiere a los baldíos al consagrar que son bienes de la Unión todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. Ahora bien, la Corte Constitucional en esta sentencia realiza la siguiente clasificación de los bienes fiscales:

1. **Fiscales propiamente dichos.** Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.
2. **Bienes de uso público.** Son los destinados al uso común de los habitantes.
3. **Bienes fiscales adjudicables.** Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley. (Corte Constitucional, Sentencia C – 595 de 1995)

Por lo anterior, la Corte Constitucional trae a colación la sentencia C – 060 de 1993 en la que se reitera que los baldíos pertenecen a la Nación, por lo que establece 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 o cualquiera de las competencias típicas del *dominio eminente* que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”.

Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como lo es la Nación. Desde luego, la regulación

constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato del Constituyente le corresponden, como es el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales.

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. (Subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C – 595, 1995)

Ahora bien, con respecto a la imprescriptibilidad de los baldíos debe mencionarse que conforme al artículo 63 de la Constitución Política de 1991, el régimen de los baldíos es competencia del legislador, ya que los “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y **los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables**” (negrita fuera de texto) (Constitución Política de Colombia, 1991)

Al respecto, conforme al artículo 150-18 de la Constitución Política de 1991 el legislador se encuentra plenamente facultado para disponer de los baldíos en cuanto a la apropiación, adjudicación y recuperación de dichas tierras. Al respecto, dispuso a través de la Ley 160 de 1994 que a diferencia de los bienes inmuebles a nivel general que se adquieren mediante prescripción adquisitiva de dominio, estos se podrían adquirir con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años;
2. Haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior;
3. Que la explotación que se ha adelantado en dichos predios corresponda a la aptitud del suelo, establecida por el INCORA en la inspección ocular.
y
4. Que el solicitante no sea propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.

Por lo que, conforme a la Ley mencionada, los baldíos podrían ser adquiridos por las personas que les ocupen, les exploten económicamente y cumplan las condiciones establecidas por la Ley.

Ahora bien, de la Ley 160 de 1994 se desprendían ciertos requisitos:

1. Los baldíos podrían ser adjudicados a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (Art. 65); entidades de derecho público para la construcción de obras públicas destinadas a servicios públicos o actividades de interés social o de utilidad pública, en caso de no cumplirse la finalidad la propiedad sería devuelta a la nación; y a las fundaciones sin ánimo de lucro que prestasen un servicio público o tuviesen una función de servicio social autorizadas por la ley.
2. No se podrían adjudicar los baldíos a personas con un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, con excepción de empresas especializadas en el sector agropecuario, referidas al capítulo XIII de la Ley. Tampoco podrían ser titulares funcionarios, contratistas o miembros de Juntas o Consejos Directivos de entidades públicas que integraban el Sistema Nacional de Reforma Agrario y Desarrollo Rural Campesino o, personas jurídicas cuando uno o varios socios hubiesen tenido alguna vinculación con dichos organismos públicos.

3. La adjudicación debía darse a través del INCORA, como entidades del Estado que otorgaba al beneficio un **título traslativo de dominio**, este documento debía registrarse en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, esta sería la única forma de adquirir la propiedad del terreno baldío en Colombia.

En este punto, ha de ser necesario mencionar que cuando el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 se refiere a que los ocupantes de las tierras baldías, por el mero hecho de ocupar, no tienen calidad de poseedores conforme al Código Civil, sino que tiene una “mera expectativa”, se refiere a una “esperanza” que de reunir las exigencias que la Ley exige sería beneficiario de la adjudicación. Lo anterior, debido a que conforme al artículo 65 de la Constitución Política de 1991 es facultad del Congreso de la República establecer la imprescriptibilidad de los baldíos, extrayendo la posibilidad de usucapir estos bienes inmuebles conforme a la normatividad del Código Civil. Observa la Corte Constitucional en la sentencia objeto de análisis que: “La Constitución Nacional, como tantas veces lo ha reiterado esta Corporación, únicamente protege los derechos adquiridos mas no las simples expectativas de derecho.” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C – 595, 1995)

Ahora bien, entrando a la discusión de la función social y el acceso a la propiedad con respecto a los baldíos, la Corte Constitucional en sus orígenes que la propiedad impone obligaciones al titular del dominio en beneficio de la sociedad, establece:

En otros términos, el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función. En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales

renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás. (Subrayado fuera de texto)

De esta forma, concluye la Corte que la finalidad de la función social de las tierras baldías es ser explotadas económicamente para evitar la ociosidad de dichos terrenos y evitar la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos.

Ahora, frente al acceso a la propiedad debe mencionarse que la Constitución de 1991 consagra la promoción al acceso de la propiedad (art. 60) y el deber de promover la propiedad de la tierra en trabajadores agrarios y campesinos con el ánimo de mejorar el ingreso y calidad de vida (art. 64); es por esta razón que el proceso de adjudicación de baldíos establecido en la Ley 160 de 1994 estableció ciertos requisitos para el acceso, ya que es deber del Estado garantizar este derecho, estableciendo políticas públicas tales como la adjudicación de baldíos, facilidades de pago, concesión de créditos, adjudicación de baldíos, subsidios de compra de tierras, etc.

Finalmente, con el ánimo de responder las preguntas inicialmente planteadas ¿A que hace referencia la expresión “función social” frente a los baldíos? ¿Qué papel juegan los baldíos en el Estado Social de Derecho? ¿Cuál es la diferencia en el tratamiento de los baldíos por parte de la Constitución Política de 1886 y la Constitución Política de 1991? Debe mencionarse que:

- i) La “función social” de los baldíos en la primera etapa de la Constitución Política y de la Corte Constitucional como intérprete de la Carta Manga fue interpretada como la obligación subyacente que les asiste a las personas a las que les fue adjudicada el terreno, para que éste fuese explotado económicamente, siendo destinado

exclusivamente para actividades agrícolas; por lo que la función social haría referencia a que el derecho de propiedad ejercido no perjudicara, sino que beneficiara a la sociedad, dándole una destinación acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de las demás personas.

- ii) Frente al papel que juegan los baldíos en el Estado Social de Derecho es necesario mencionar que conforme al artículo 1 y 2 de la Constitución Política de 1991; Colombia es un Estado democrático, participativo y pluralista fundado en el respeto por la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. Como fines del Estado se encuentran servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de las personas en la toma de decisiones, proteger a todas las personas residentes en el territorio nacional.

Ahora, conforme al artículo 58 y 64 de la Constitución Política garantiza el acceso a la propiedad privada y demás derechos adquiridos por leyes civiles como un derecho fundamental; esto, teniendo en cuenta, que el interés general primará sobre el general. Además, la propiedad tendrá una función social y ecológica.

Con todo esto, se puede concluir que, al ser la Constitución de 1991, norma de normas (art. 4), la fundamentación de todo el actuar del Estado no se regiría por los principios del Estado de Derecho consagrado en la Constitución de 1886, por lo que las normas jurídicas nacientes deben estar conforme a plano dogmático que se irradia mediante la fuerza vinculante de los principios del Estado Social de Derecho constituido en la Constitución Política de 1991.

- iii) Frente a la diferencia entre el tratamiento de los baldíos en la Constitución de 1886 y la Constitución de 1991 debe mencionarse que la diferencia radica en la argumentación que precede el uso de las normas. Esto, debido a que retomar la “función social” de la propiedad privada para comprender que la adjudicación de tierras baldías se da solo para la explotación económica agraria para cierto tipo de individuos, entre los que se encuentran campesinos, empresas agrarias, entidades públicas o entidades sin ánimo de lucro, resulta contraproducente en la medida en que garantizar el derecho fundamental a la propiedad privada conlleva implícito el derecho a ejercer como se quiera de disponer la tierra, de acuerdo a lo que el propietario desee, por lo que, además de ello, debe disponerse solo para la explotación agraria con fundamento en la prevalencia del interés general sobre el particular y también se tiene en cuenta, que la característica “patrimonial” de los baldíos permite al Estado que pueda disponer de ellos cuando el Congreso estime pertinente, teniendo estos una función económica dentro de lo tradicional del Estado de Derecho e incorporándole una función social propia del Estado Social de Derecho que *ad portas* de garantizar la dignidad humana se generarían grandes cambios en torno al papel de los baldíos en la sociedad colombiana.

2.2 ESTRUCTURACIÓN DEL COMPLEJO ENTRAMADO NORMATIVO LEGAL RESPECTO AL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE BIENES BALDÍOS. UNA PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN A LAS LEYES DE APLICACIÓN AL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA

Con el ánimo de hacer un recuento histórico adecuado a la realidad sociohistórica de los baldíos en Colombia, se retomarán los estudios de

Pimiento (2015) sobre éste tipo de bienes públicos antes de la Constitución de 1991 y posteriormente, se retomará la normatividad legal aplicable al proceso de adjudicación de baldíos después de la Constitución de 1991, intentando contrastarla con conceptos teóricos representados en artículos científicos indexados que permitan tener un panorama aproximado sobre una posición descriptiva y crítica del marco legal del proceso de adjudicación de baldíos en Colombia.

Conforme al plano normativo, Pimiento (2015) en la época de la colonia el régimen de los baldíos y la autoridad sobre estos bienes era competencia del Rey, por lo que, con la independencia, la Nación retomarí­a este derecho de disponer de estos bienes en cuanto a su destinación y destinación, con la finalidad de financiar la guerra, obras públicas o desarrollo urbano, económico y social del Estado.

Siguiendo al autor mencionado, los baldíos en el siglo XIX fueron propiedad de personas públicas, las leyes permitían la adjudicación, venta o afectación según las necesidades estatales, se mantenía la propiedad para aquellos asuntos relacionados como servicio público. Se trataba de “reservas patrimoniales” del Estado, igual que ahora, aunque se evidenciaban problemáticas derivadas de la usurpación, por lo que fue necesario protegerles mediante leyes de denuncia de bienes ocultos u ocupados; leyes específicas sobre el arrendamiento, permiso de uso o adjudicación de baldíos a particulares y finalmente, su calificación como “bienes de uso público”.

La Ley 57 de 1887, Código Civil colombiano declaró para esa época que los bienes de uso público eran imprescriptibles y que los baldíos eran propiedad pública. Al respecto, el artículo 674 sobre los “bienes públicos” y “de uso público” y, 675 sobre los “bienes baldíos” establece:

ARTICULO 674. BIENES PUBLICOS Y DE USO PÚBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

ARTICULO 675. BIENES BALDIOS. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño. (Subrayado fuera de texto)

Además de lo anterior, el artículo 3º de la Ley 48 de 1882, establecía que: “Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.519 del Código Civil. (Subrayado fuera de texto)

En este punto, desde la perspectiva de Pimiento (2015) los bienes baldíos no se ubican de forma clara dentro de los bienes de uso público o como bienes fiscales, a pesar de la presunción de bien público del artículo 3º de la Ley 48 de 1882, esto, debido a que estos no fueron vistos conforme al Código Civil como bienes de uso público, sino a través de un **régimen especial** como la citada Ley 48 de 1882, además, a pesar de ser imprescriptibles el Estado tenía la potestad de adjudicarlas a los ocupantes que las explotaran económicamente; de esta forma, son bienes que “no han sido dispuestos a disposición del público, pero que, por disposición de la ley, se convierten en *bienes de uso público* para poder ser objeto de una protección particular”. (Pimiento, p. 179, 2015)

Conforme a lo anterior, los bienes baldíos parecen presentarse como bienes a la espera de una afectación especial por parte del Estado, como “**reservas patrimoniales**” del Estado que puede ser adjudicadas a un particular,

utilizadas con fines de infraestructura, para uso público, venderla o para servicios públicos. En este contexto, los bienes baldíos no podrían aplicarse a reglas de los bienes de uso público o bienes fiscales, por lo que fue necesario que la legislación se ocupara de régimen jurídico especial.

Ahora bien, siguiendo a Pimiento (2015) la doctrina nacional concibe en general que los baldíos tienen una destinación única y especial: “la adjudicación a las personas que los cultiven con el fin de promover el acceso a la propiedad privada” (p. 180). Por ello, solo podrían ser traspasados a aquellas personas que cumplan las exigencias de la ley. Sin embargo, a pesar de ser leyes expresas, estos bienes pueden tener infinidad de finalidades para los cuales pueden servir, es por esta razón, que la Ley 110 de 1912, Código Fiscal para la época en sus artículos 45, 46 y 49 consagraba que:

Artículo 45. Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:

- a) Las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio.
- b) Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.
- c) Las Islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas; y
- d) Las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslativo de dominio.

Artículo 46. Los terrenos baldíos son aplicables:

- a) Al pago de la deuda pública.
- b) A concesiones a cultivadores.
- c) Al fomento de obras públicas.
- d) A la amortización de títulos de concesión de baldíos, expedidos válidamente, con anterioridad a la vigencia de este Código.
- e) Al servicio público nacional, departamental o municipal; y
- f) A objetos especiales que determine la ley.

Artículo 49. No pueden adjudicarse aquellas porciones de baldíos que sean necesarias para un uso público. (Subrayado fueras de texto)

Conforme a lo anterior, para la época del siglo XIX los baldíos fueron considerados como una **reserva patrimonial** del Estado, en tanto a que diez años después de la independencia se crearon leyes dispuestas a proceder en cuanto al procedimiento de venta de estos bienes. (Pimiento, p. 181, 2015)

Serían estos los inicios del procedimiento de adjudicación de baldíos, ya que a través del artículo 9º de la Ley 20 de 1838 se permitía la venta y promulgaba una ley especial para el procedimiento, por lo que conforme a la norma citada solo podrían venderse las tierras baldías que no fueran necesarias para el uso público, pudiéndose enajenar por dinero o valor de deuda exterior o interior. De esta forma, la noción de los bienes de uso público para la época era a partir del interés general, por lo que la cesión y venta de baldíos fue una importante fuente financiación entre 1830 y 1991. (Pimiento, p. 182, 2015)

La cesión de los baldíos a ciudades y municipios fue una herramienta de desarrollo social, económico y urbano en el país, entre estas normas se encuentra la Ley 37 de 1959 “Tocaima”, la cual cedió la propiedad sobre los baldíos que se encontraban el perímetro urbano de la ciudad de Tocaima a los ocupantes que habían realizado mejoras sobre el bien, esta Ley fue aplicada a todos los municipios, dicha práctica fue derogada por la Ley 388 de 1997 y fue clarificada por el Consejo de Estado en sentencia del 04 de noviembre de 2004 sobre la necesidad de la ocupación para el momento de expedición de la Ley.

Siguiendo a Pimiento (2015) las cesiones podrían estar sometidas a condiciones tales como el equipamiento público, edificios necesarios para servicios públicos, etc. Por otra parte, las entidades territoriales con el gobierno

central trabajando en proyectos de construcción pública, proyectos de infraestructura pública, entre otros.

Sin embargo, es necesario dejar claro que la adjudicación de los baldíos ha tenido siempre como base dos principios: “la propiedad de la tierra no existe si no hay una explotación económica del bien en cuestión, y la promoción del acceso a la propiedad privada” (Pimiento, p. 185, 2015), por lo que adelante se han creado leyes que atienden a dichos principios en el país, tales como la posibilidad derivada de la Ley 34 de 1936 que establece que los beneficiarios de adjudicación puedan ser colonos de estas tierras, en tanto a que haya explotado dicha tierra por cinco años.

De esta forma, para Pimiento (2015) los baldíos son imprescriptibles según el Código Civil, pero también inalienables e inembargables según la Ley 48 de 1882, sin embargo, sobre la inalienabilidad existían dos posibilidades: la primera, que consagraba la prohibición constitucional de la existencia de bienes inalienables en Colombia y la existencia de bienes inalienables que no entraban el concepto de enajenación de la época, por lo que con base en la debilidad de la fuerza normativa de la Constitución, prevalecería la normatividad del Código Civil. Al respecto, observa Pimiento (2015) que:

La idea que inspira una gran parte de la legislación de los baldíos es que la explotación del bien es el fundamento de la existencia de propiedad. Esto quiere decir que los baldíos también podrían llegar a ser considerados como especie de propiedad temporal del Estado; si se quiere, una sala de espera mientras la Administración escoge la mejor manera de utilizar los bienes (afectación) o de adjudicárselos a los particulares. (p. 187)

En este contexto, los baldíos “no tienen una afectación única y constante, se trataba de bienes con una funcionalidad particular y una utilidad evidente”. (Pimiento, p. 187, 2015) Conforme a lo establecido en la Ley 48 de 1882 (aún

vigente) declarado exequible por la Sentencia C -595 de 2015 de la Corte Constitucional los baldíos son bienes de uso público, esto, con el ánimo de proteger estos bienes de la posibilidad de que los particulares puedan prescribirlos, aunque los artículos 407 del Código de Procedimiento Civil y 375 del Código General del Proceso imposibilitaran estas acciones. De esta forma, siguiendo al autor mencionado algunos bienes baldíos pueden destinarse al uso público y otros como bienes fiscales que podrán adjudicarse a particulares con la finalidad promover el desarrollo económico del país y el acceso a la propiedad privada.

En contraste con lo anterior, conocido el recuento histórico y teórico sobre la naturaleza jurídica de los bienes baldíos se procederá a continuación reconocer los diferentes procesos de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia. Para esto, se tomará como punto de partida de análisis las leyes actuales sobre este punto, con el ánimo de realizar una *ingeniería reversa* que permita reconocer dichos procedimientos estipulados por la Ley hasta el año 1991.

La Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria del Ministerio de Agricultura en el texto titulado “Bases conceptuales. Procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras” (Neva, 2014) explica que para los bienes baldíos rurales se crea la Ley 160 de 1994, la cual crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableciendo subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el cual nació con la finalidad de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios y otros servicios rurales, mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población campesina, regulando la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías.

Mientras tanto, el desarrollo en las zonas urbanas sería diferente debido a que los bienes fiscales incluirían los baldíos urbanos y los ejidos. En este punto, el dominio de los bienes baldíos urbanos tendría su origen en la Ley 137 de 1959 y lo establecido en el artículo 123 de Ley 388 de 1997; por lo que, a partir de la vigencia de esta Ley, los bienes baldíos rurales perderían dicha calidad y se convertirían en bienes fiscales de propiedad de municipios, siempre y cuando sean destinados a viviendas de interés social conforme a lo establecido en la Ley 9ª de 1989, Ley 3ª de 1991 y 388 de 1997. (Neva, p. 27, 2014)

Conforme a lo anterior, la Ley 9ª de 1989 a través del artículo 58, ordenó a las entidades públicas del orden nacional:

Ceder a título gratuito los inmuebles fiscales que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, antes del 28 de julio de 1988. La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectúa a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas pueden efectuar la cesión en los mismos términos. Posteriormente, la Ley 388 de 1997 en el artículo 95 dispuso que las cesiones se efectúen por resolución administrativa que se debe inscribir en el registro público inmobiliario. (Neva, p. 27, 2014)

Al respecto, Díaz, J. y Masson, V. (2010) definen la titulación de un predio fiscal como “el procedimiento mediante el cual entidades públicas del orden nacional y territorial, transfieren la propiedad de los predios fiscales ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, a quienes demuestren la ocupación del terreno con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos”. (p. 15)

En consonancia Neva (2004), Díaz, J. y Masson, V. (2010) confluyen en reconocer que el origen normativo del procedimiento de titulación de los predios fiscales ocupados ilegalmente con viviendas de interés social es la Ley 9ª de 1988. De este modo, realizan el siguiente recorrido histórico.

1. Inicialmente, el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 estableció la obligación de cesión a título gratuito de bienes baldíos urbanos a personas que hubiesen ocupado ilegalmente hasta julio de 1988, estos bienes no podrían estar destinados a salud, educación o estar en zonas de alto riesgo.
2. Conforme al artículo 14 de la Ley 708 de 2001 la entidad competente para transferir los bienes inmuebles conforme al artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 era el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Dicho procedimiento fue reglamentado por el Decreto 540 de 1998.
3. No obstante, esto fue modificado por la Ley 1001 de 2005 a través de su artículo 2 se facultó a todas las entidades nacionales o territoriales a ceder los bienes fiscales de su propiedad cuando hubieren sido ocupados ilegalmente y dicha ocupación se hubiese realizado antes del 30 de noviembre de 2001.

En atención a lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2019) en su página web reafirma lo observado por los autores citados en la medida en que observa que el proceso de titulación faculta a las entidades públicas a “transferir los predios de su propiedad ubicados en el perímetro urbano a las familias de escasos recursos que los han ocupado de manera ilegal con vivienda de interés social antes del 30 de noviembre de 2001” (párr. 1)

Precisa la mencionada entidad que dicho proceso de titulación se adelantará por entidades del orden nacional o territorial y no podrán ser objeto de este programa aquellos predios que sean de propiedad privada o de personas naturales; no podrán incluirse como predios aquellos ubicados en zonas de riesgo, protección o proyección de obras para el Plan de Desarrollo Municipal, bienes de uso público o aquellos que no puedan destinarse para vivienda de interés social.

Es por esta razón que se deben cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 1001 de 2005, su Decreto 4825 de 2011 compilado en el Decreto 1077 de 2015 y, demás normas concordantes (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2019). A grandes rasgos el programa de titulación de predios se encuentra dispuesto en las siguientes fases:

1. Identificación de zonas.
2. Estudio de títulos.
3. Confrontación con el Plan de Ordenamiento Territorial.
4. Socialización.
5. Trabajo de campo (identificación, avalúos, planos, etc.)
6. Selección de beneficiarios.
7. Publicación.
8. Emisión de actos administrativos.

Al respecto, la Ley 1001 de 2005 establece en su artículo 2º reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011, que modificó el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 que:

Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles

ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.

Además de ello, cuando la ocupación ilegal recaiga sobre una vivienda de interés social cuya propiedad radique en los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial o del INURBE, en Liquidación, se procederá a enajenación directa, en primer lugar, al ocupante sin sujeción a lo establecido en la Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios. El ofrecimiento de venta se hará al ocupante conforme al avalúo comercial de bien inmueble, descontado sobre el mismo, el equivalente a un subsidio de vivienda de hasta un monto de veintiún (21) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cancelados en la forma del literal a) del artículo 1 de la Ley 1001 de 2005.

De este modo, el Decreto Reglamentario 4825 de 2011 “por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4°, 6° y 7° de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”, establece que:

1. En desarrollo de lo estipulado en el artículo 2° de Ley 1001 de 2005, las entidades públicas del orden nacional, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, cederán a título gratuito dichos bienes cuando fueren ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación se diera con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.
2. Conforme a lo anterior, el entidades titularas serían aquellas entidades del orden territorial u orden nacional, propietarios de los bienes fiscales titulables que no son de uso público o se encuentren afectos a un servicio público, ocupados ilegalmente para vivienda de interés social antes del 30 de noviembre de

2001 y que no estuviesen destinados para salud, educación o estuviesen en zonas insalubres, de alto riesgo, conservación o protección ambiental y aquellas áreas relacionadas con el artículo 35 y 37 de la Ley 388 de 1997. (art. 2, L. 1001 de 2005)

3. Solo los representantes legales se encuentran facultados para transferir a título gratuito de los bienes fiscales titulables que encuentren en el patrimonio de la entidad pública correspondiente. Ahora, para poder titular se debe plantear un proyecto de titulación conforme a las normas urbanísticas vigentes, viabilidad técnica, jurídica y financiera de acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994 y demás normas concordantes, este proyecto podrá ser impulsado de oficio o a petición de parte. (art. 2, L. 1001 de 2005)

El procedimiento de cesión gratuita se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- i. **Estudio jurídico y técnico:** Antes del procedimiento de transferencia de bienes fiscales titulables a los ocupantes, las entidades públicas deben efectuar un estudio de títulos para confirmar el dominio pleno de dichas autoridades sobre esos bienes, además deben verificar que estén libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones. Deben establecer a través de acciones jurídicas con claridad la identificación física del bien inmueble, área, linderos, etc. La identificación de las mejoras construidas sobre los bienes fiscales se realizará a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los Catastros descentralizados. (art. 2, L. 1001 de 2005)
- ii. **Certificación técnica de los bienes inmuebles.** Una vez identificados catastral y jurídicamente, el representante de la entidad pública deberá certificar basado en el instrumento de ordenamiento territorial, que los predios no son bienes de uso público, ni se encuentran destinados a fines institucionales de salud educación, no se encuentran en zonas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, o áreas relacionadas en el artículo 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, es decir, suelos de protección y espacio público.
- iii. **Prueba de la ocupación.** Para el reconocimiento de la condición de ocupante, se podrán en cuenta los siguientes

elementos probatorios: i) que el inmueble se encuentre registrado en el IGAC o Catastros Descentralizados y que el ocupante guarde relación con estos registros, ii) si no se encuentra registrados en estos registros deberá probar de forma idónea y pertinente la calidad de ocupante ante la entidad tituladora; se podrán tener en cuenta los medios de prueba del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso. La entidad tituladora deberá conformar un expediente con los documentos que sean allegados por los particulares.

- iv. **Limitaciones.** Los ocupantes que deseen beneficiarse de estos proyectos de titulación deberán cumplir con los requisitos del artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 o normas que le adiciones, modifiquen o sustituyan, relacionadas con las limitaciones temporales para la residencia y la venta del bien, así como imprecisiones o falsedades. El artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 hace referencia al artículo 8 de la Ley 3ª de 1991 el cual establece que: “Artículo 8º.- Modificado por el art. 21, Ley 1537 de 2012. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuanto el beneficiario transfiera el dominio de las soluciones de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento, También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio.” (Subrayado fuera de texto)

Este procedimiento no será aplicable cuando las viviendas que ocupen el bien fiscal hubiesen sido construidas en el marco de proyectos de vivienda. Además, los meros tenedores de bienes inmuebles o aquellos que aleguen ser ocupantes, sin destinar el bien inmueble para vivienda tampoco podrán acceder a este proceso de titulación.

- v. **Acompañamiento en el proceso de titulación.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o entidad encargada en cumplir la política de vivienda prestará el apoyo jurídico y técnico para garantizar la ejecución del proyecto.
- vi. **Determinación del carácter Vivienda de Interés Social.** La entidad tituladora establecerá los casos en la que el bien

inmueble con su construcción podrán tener el carácter de vivienda de interés social.

vii. Cruce y validación de información ante FONVIVIENDA.

Para efectos de garantizar lo establecido en el artículo 8º del Decreto 4825 de 2011, la entidad tituladora remitirá a FONVIVIENDA el listado de ocupantes vinculado con el proyecto de titulación para cruzar y validar la información para verificar quienes se encuentran impedidos.

2. Recibida la información de la cruce y validación por parte de FONVIVIENDA, la entidad tituladora deberá en un término no menor de quince (15) días hábiles iniciar los trámites del edicto de emplazamiento con la finalidad de dar publicidad de la actuación y de ser el caso trámite la oposición de terceros.
3. La entidad tituladora deberá publicar en un periódico de amplia circulación el lugar donde se implementará el proyecto se indicará: “1. El fundamento legal de la actuación administrativa; 2. La identificación técnico-jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito; 3. Los ocupantes y su identificación; 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio; 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa” (Art. 13, D. 4825 de 2011) El aviso deberá fijarse en un lugar visible al público en la entidad tituladora por un término no inferior a cinco (5) días, cumplido el término los interesados tendrán cinco (5) días para solicitar parte del proceso acreditando las razones para serlo; en caso de alguna reclamación frente a los cruces de información, se tendrá un término de reclamación de treinta (30) días contados a partir de la desfijación del aviso mencionado. El aviso podrá emitirse en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) y diez (10) de la noche o cualquier otro medio de comunicación disponible.
4. **Expedición de la resolución de transferencia al ocupante.** Cumplido lo anterior, se podrá expedir el mencionado acto administrativo con el lleno de los siguientes requisitos: Además de los anterior, se deberán tener en cuentas los siguientes requisitos especiales:
 - i. Nombre e identificación de ocupantes.
 - ii. Dirección e identificación catastral del inmueble.

- iii. Identificación del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la unidad registral.
- iv. Descripción del área y linderos del predio, este documento reemplazará el certificado o plano catastral.
- v. Entidad pública que transfiere, sus atribuciones en la transferencia y desarrollo del proceso de titulación.
- vi. Procedencia de recursos y tiempos para disponerlos.

Además de lo anterior, se deberán tener en cuentas los siguientes requisitos especiales:

- i. Prohibición expresa de enajenar en 5 años.
- ii. Obligación de restituir en caso enajenar o promesa, antes de 5 años.
- iii. Las oficinas de registro de instrumentos públicos deben abstenerse de inscribir cualquier acto de enajenación.
- iv. Obligación de restituir en caso de falsedad de la información.
- v. Obligación de constituir patrimonio de familia.
- vi. Obligación de la afectación a vivienda familiar.
- vii. Solicitud a oficinas de registro de instrumentos públicos de inscribir la resolución en el folio de matrícula y la prohibición de enajenación del bien.

5. Finalmente, se deben tener en cuenta las siguientes reglas generales:

- i. Las notificaciones de los actos administrativos deben realizarse conforme al artículo 44 del CPACA.
- ii. El registro del acto administrativo de “Resolución de transferencia al ocupante” debe realizarse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.
- iii. La terminación de la actuación administrativa puede realizarse en cualquier estado de la actuación, esta al encontrarse inmerso en alguna de las causales de las limitaciones ya mencionadas.

Conforme a lo anterior, expuesto se puede observar el proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia se encuentra reglamentado por la Ley 1001 de 2005 y el Decreto 4852 de 2011 de la siguiente manera:

E. Etapa previa al proceso.

- i. Estudio jurídico y técnico.
- ii. Certificación técnica de los bienes inmuebles.
- iii. Reconocimiento de la condición de ocupante.
- iv. Análisis de las limitaciones del ocupante.
- v. Acompañamiento en el proceso de titulación.
- vi. Determinación del carácter de vivienda de interés social.
- vii. Cruce y validación ante FONVIVIENDA.

F. Proceso en curso.

- i. Términos para efectuar la publicación.
- ii. Publicación de aviso en periódico de amplia circulación.
- iii. Verificación de requisitos para la expedición del acto administrativo de “Resolución de transferencia a los ocupantes”.

G. Terminación del proceso.

- i. Expedición del acto administrativo de “Resolución de transferencia a los ocupantes”.
- ii. Verificación de requisitos adicionales que hacen parte del sustento jurídico de la resolución.

H. Cumplimiento de reglas generales en el proceso de titulación.

- i. Regla de notificaciones conforme al CPACA.
- ii. Registro del acto administrativo en el folio de matrícula correspondiente.
- iii. Terminación de la actuación administrativa en cualquier etapa, teniendo en cuenta el descubrimiento de alguna limitación del ocupante.

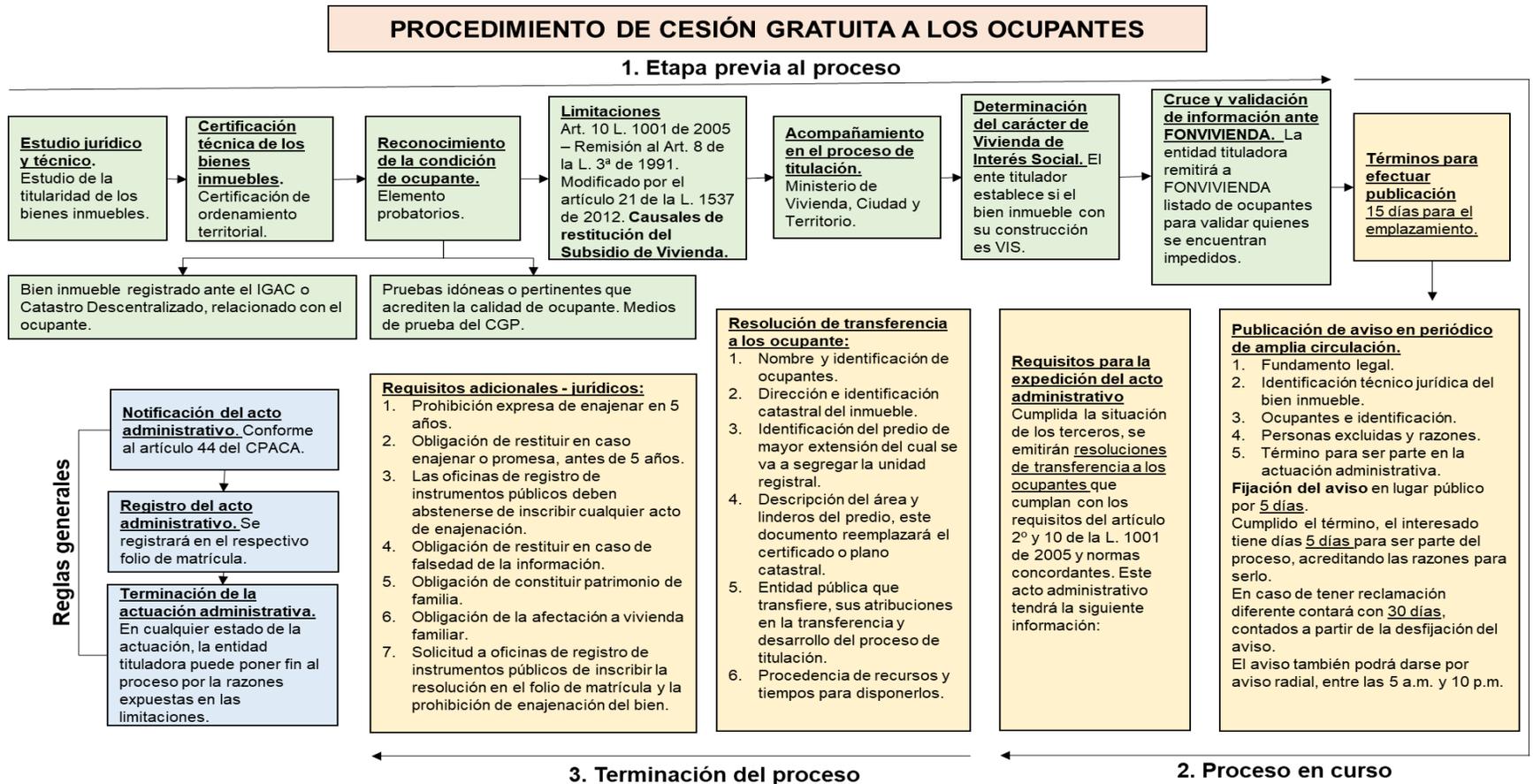


Figura 1. Procedimiento de Cesión Gratuita a los Ocupantes.

Fuente: Elaborado por la autora.

2.3 CONCEPTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PROCESO DE TITULACIÓN DE BIENES BALDÍOS POR PARTE DE LAS ALTAS CORTES EN EL ESTADO COLOMBIANO. PARTICULARIDADES JURISPRUDENCIALES, UN MOMENTO DE REFLEXIÓN ANTE LAS DECISIONES DE LOS JUECES

Frente a la jurisprudencia emitida por la Altas Cortes del Estado colombiano frente al proceso de adjudicación de baldíos, se retomarán los conceptos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por ser estas las Corporaciones competentes para resolver las problemáticas que se desarrollan en materia de Derecho Público en lo relacionado con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo colombiano.

2.3.1 Conceptos de la Corte Constitucional

Frente a este punto se tomará como punto arquimédico la Sentencia T - 567 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, por ser ésta la sentencia más reciente sobre la temática del proceso de adjudicación de baldíos, con el ánimo de poder realizar una ingeniería reversa que nos permitirá analizar el fallo con la profundidad necesaria para identificar las citas jurisprudenciales que integran el punto arquimédico. De esta forma, siguiendo a López, D. (2006) se pretenden identificar la sentencia fundadora de línea, consolidadora, modificadora, reconceptualizadora y dominante en el escenario constitucional.

Ahora bien, la Sentencia T – 567 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos plantea en el problema jurídico a resolver de si ciertas autoridades judiciales accionadas por el INCODER (Actualmente, Agencia Nacional de Tierras) presuntamente vulneraron el debido proceso al incurrir en defecto fáctico, defecto sustantivo y defecto orgánico, toda vez que mediante providencias censuradas declararon en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales respecto de los cuales no

existía certeza acerca de su naturaleza jurídica (privados o baldíos), en atención a que éstos bienes carecían de antecedentes registrales.

Al respecto, la Sala aborda la solución del problema mediante los siguientes ejes temáticos: (i) causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto orgánico, (iv) defecto sustantivo, (v) marco legal y constitucional aplicable a los predios baldíos, y (vi) jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la vulneración del debido proceso del entonces INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT-, por parte de autoridades judiciales que, al declarar a favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios rurales cuya naturaleza jurídica se presume baldía, han incurrido en distintas casuales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Frente al primer punto sobre las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, la Corte Constitucional hace referencia a la Sentencia C – 590 de 2005 y que establece que debe acreditarse por lo menos una causal de las siguientes: (i) defecto orgánico, (ii) defecto procedimental absoluto, (iii) defecto fáctico, (iv) defecto sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente, y (viii) violación directa de la Constitución.

De este modo, frente al defecto fáctico trae colación la Sentencia de Unificación – 195 de 2012 estableciendo que:

(...) tiene lugar siempre que resulte evidente que el apoyo probatorio en que se fundamentó el juez para resolver un caso es absolutamente inadecuado². Para este Tribunal ‘Si bien el juzgador goza de un amplio margen para valorar el material probatorio en el

² “Sentencias T-143 de 2011 y T-567 de 1998.

cual ha de fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica [...]’³, dicho poder jamás puede ejercerse de manera arbitraria; su actividad evaluativa probatoria implica, necesariamente, la adopción de criterios objetivos⁴, no simplemente supuestos por el juez, racionales⁵, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos⁶, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas^{7, 8}.

En este punto, la Corte menciona que el defecto fáctico posee dos dimensiones: una omisiva y una positiva, al respecto establece que:

La primera, la dimensión omisiva, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez⁹. La segunda, la dimensión positiva, abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución^{10, 11}.

Ahora bien, frente al defecto orgánico, la Corte trae a colación la S.U. - 565 de 2015 para establecer que:

“se funda en la garantía constitucional del juez natural, prevista en el artículo 29 de la Constitución¹². Este defecto se configura cuando una persona o un asunto son juzgados por un funcionario que carece de manera absoluta de competencia para ello, conforme a lo previsto en las normas preexistentes que regulan la competencia¹³.”

³ “Cfr. sentencia T-442 de 1994.

⁴ “Cfr. sentencia SU-1300 de 2001.

⁵ “Cfr. sentencia T-442 de 1994.”

⁶ “Cfr. sentencia T-538 de 1994.”

⁷ “Sentencia SU-159 de 2002.”

⁸ Providencia SU-195 de 2012.

⁹ “Cfr. sentencia T-442 de 1994.”

¹⁰ “Cfr. sentencia T-538 de 1994.”

¹¹ Fallo SU-195 de 2012.

¹² “Cfr. Sentencias C-208 de 1993, SU-1184 de 2001, T-757 de 2009 y T-309 de 2013.”

¹³ “Cfr. Sentencias T-008 de 1998, T-1057 de 2002, T-929 de 2008, T-757 de 2009.”

Y finalmente, frente al defecto sustantivo, la Corte Constitucional en S.T – 567 de 2017 menciona que ésta ha sido enfática en sostener que este defecto se:

“presenta cuando la providencia judicial incurre en un yerro trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas. No se trata, pues, de un yerro cualquiera, sino que es menester que sea de tal entidad que pueda obstaculizar o lesionar la efectividad de los derechos fundamentales¹⁴.”¹⁵

En contraste con lo anterior, en el marco legal y constitucional aplicable al régimen de los baldíos, la Corte realiza una reiteración jurisprudencial establecida en la S.T. – 549 de 2016, en donde se reitera la concepción tradicional de que pertenecen a la Nación los bienes públicos que pertenecen al territorio, incluyendo a los baldíos¹⁶. Al respecto, la Corte caracteriza de la siguiente manera los bienes públicos:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque ‘están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales’¹⁷. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad¹⁸.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno ‘igual al que ejercen los particulares respecto

¹⁴ “Cfr. Sentencia SU-159 de 2002, T-462 de 2003, C-590 de 2005, T-018 de 2008 y T-757 de 2009.”

¹⁵ Providencia SU-770 de 2014, reiterada en el fallo T-064 de 2016, entre muchos otros.

¹⁶ Al respecto, ver los fallos C-060 de 1993, C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

¹⁷ “C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.”

¹⁸ “C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.”

de sus propios bienes'¹⁹; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva 'con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley'²⁰, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos"²¹.
(Subrayado fuera de texto)

Ahora, para la Corte en esta sentencia que, a la luz del ordenamiento jurídico interno y la jurisprudencia, estos bienes son inajenables, imprescriptibles e inembargables. Es por esto que, a pesar de que la prescripción es uno de los modos de adquirir el dominio sobre los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, **los bienes baldíos obedecen a otra lógica jurídica y filosófica distinta, la cual fue establecida mediante un régimen jurídico especial establecido en el Código Civil, cuando el artículo 150-18 confirió al Legislador la potestad de regular lo concerniente a los baldíos, es decir, "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías"**.

Conforme a esto, la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en su artículo 65 estipuló que el único modo de adquirir el dominio de estas tierras es mediante un título traslativo de dominio emanado por la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria, siendo así que el ocupante no se tiene por poseedor²³. Este inciso, fue declarado exequible por la Sentencia C – 595 de 1995, ya que estos bienes no pueden ser adquiridos por prescripción, sino por ocupación y adjudicación, previo cumplimiento de exigencias de ley, esta posición fue reiterada en Sentencia C – 097 de 1996:

¹⁹ "C-595 de 1995 y C-536 de 1997."

²⁰ "C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, 'Bienes'. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90."

²¹ Ver sentencia C-255 de 2012.

²³ Pronunciamiento T-549 de 2016.

(...) mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio. (Corte Constitucional, Sala de Revisión, Exp. D- 910, 1996)

De esta forma, los baldíos son bienes inenajenables, es decir, se encuentran por fuera del comercio debido a que pertenecen a la Nación y únicamente pueden ser adquiridos por adjudicación, ya que es ésta quien confiere el título de propiedad correspondiente.

No obstante, la Corte trae a colación una problemática respecto del régimen aplicable de los baldíos evidenciados en la Sentencia T -549 de 2016, debido a que, según algunos intérpretes existe un conflicto de normas en el que se defiende la presunción de ser bienes privados y otros, la presunción de ser bienes baldíos. En el primer caso, sobre la presunción de bienes privados se encuentran los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936, a partir de los cuales, los bienes que se explotan económicamente se suponen propiedad privada, y no baldíos. De aquí que todo bien que se encuentre bajo la posesión de un particular y sobre éste se ejerza ánimo de señor y dueño, tenga que presumirse como privado.

No obstante, en concepto de la Corte en Sentencia T – 567 de 2017 retoma la línea de la Sentencia T – 549 de 2016 y la Sentencia T – 488 de 2014 para resolver observando que de la interpretación literal podría concluirse que todo bien inmueble poseído con fines de explotación económica es de carácter privado, pero para este caso ha de ser necesario realizar una interpretación sistemática que permita “realizar una labor de hermenéutica jurídica aceptable y acorde con el ordenamiento constitucional y legal”. (Corte Constitucional, 2017)

De esta forma, frente a la interpretación sistemática retoma las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

- i. Artículo 63 de la Constitución de 1991 sobre los bienes de uso público, entre los cuales se incluyen los baldíos, como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- ii. Artículo 64 de la Constitución de 1991 sobre el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios.
- iii. Artículo 150 numeral 18 sobre la potestad del Congreso de la República de dictar normas relacionadas con la apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.
- iv. Artículo 675 del Código Civil sobre la presunción del bien baldío: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”.
- v. Artículo 44 y 61 del Código Fiscal, aún vigente establece que todos los predios que carecen de registro o de dueño son imprescriptibles.
- vi. Aunque las normas del Código Civil y el Código Fiscal son anteriores a la Ley 200 de 1936, después de esta Ley fueron expedidas la Ley 160 de 1994 y el Código General de Proceso como: “normas que reivindicán la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad”. (Sentencia T – 549 de 2016)
- vii. Artículo 65 de la Ley 160 de 1994, el cual consagró el procedimiento para hacerse titular de un baldío. En este artículo, se hace referencia a que solo la autoridad competente puede generar el título traslativo de la propiedad de los baldíos, por lo tanto, **el hecho de que el particular explote un baldío no lo hace en calidad de poseedor, sino en calidad de ocupante con una mera expectativa para la adjudicación por parte de la entidad competente.**

- viii. Artículo 375 del Código General del Proceso, el cual instituye las normas relacionadas con las demandas de pertenencia y su improcedencia con respecto a bienes imprescriptibles o de propiedad pública. Además, en el auto admisorio debe informarse de estos trámites a las entidades competentes sobre el proceso. Lo anterior, debido a que en caso de que el Juez tenga dudas sobre la naturaleza jurídica de dichos bienes inmuebles, podrá informarse de las entidades competentes y tener elementos de convicción que le conduzcan a una decisión ajustada a derecho.

Conforme a lo anteriormente mencionado, frente a las dos presunciones contrarias, la Corte ha dicho que esta es aparente, toda vez, que debe realizarse una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y componen el régimen de los baldíos en Colombia.

“(…) 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 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. Reconociendo, sin lugar a dudas, que en todos los casos en los que no exista propietario registrado

en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que este es un bien baldío.

En conclusión, el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir 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.²⁴ (Subrayado fuera de texto original).

En este punto, la Corte trae a colación una línea jurisprudencial relacionada con la vulneración del debido proceso del INCODER, hoy en día Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de autoridades judiciales que declaran en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios rurales cuya naturaleza jurídica se presume baldía, entre estas se encuentran:

- **Sentencia T-488 de 2014**

En esta sentencia, un ciudadano solicitó la protección del derecho fundamental al debido proceso, administración de justicia y confianza legítima, al considerarlos vulnerados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare), ante la negativa de inscripción de providencia judicial emitida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué que había declarado a favor la pertenencia de un bien inmueble rural que se presumía baldío.

Frente al problema jurídico, se estudió la posibilidad de que conforme al ordenamiento constitucional y legal colombiano fuese posible efectuar la

²⁴ Sentencia T – 549 de 2016.

prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien baldío mediante un proceso de pertenencia, además de la presunta vulneración de los derechos mencionados por el accionante.

Al respecto, la Corte estudio la procedencia de la acción de tutela en contra de providencia judicial y evidenció la existencia del defecto fáctico, toda vez, que el Juez no había realizado una valoración acertada del material probatorio aportado, además de omitir practicar otras pruebas conducentes para develar la naturaleza jurídica del bien inmueble. **El Juez no valoró las pruebas que indicaban la probabilidad de que este bien pertenecía a la Nación, omitió practicar pruebas que descartaran esta situación y solo fundamento la decisión en declaraciones de testigos y la práctica de una inspección judicial, que, si bien aportaron para lo relacionado con la ocupación, “son inconducentes para esclarecer la naturaleza jurídica del bien”.** (Corte Constitucional, 2017)

Además del defecto fáctico, encontró que incurrió en defecto orgánico debido a que esta autoridad judicial no es competente para declarar la pertenencia de baldío, ya que la adjudicación correspondía al INCODER, conforme a la ley.

En este punto, la Corte evidenció una falla estructural en la política agraria al observar lo siguiente:

Este Tribunal también evidenció una falla estructural en política agraria de identificación, asignación y recuperación de baldíos, al observar que existe una falta de información fidedigna y actualizada de los bienes de la Nación, lo cual fue reconocido por el INCODER al señalar que *“no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”*, pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994.

La Corte puso de presente que esa deficiencia administrativa *“contribuye al fenómeno –histórico pero aún muy vigente- de la*

concentración excesiva de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio (en Unidades Agrícolas Familiares - UAF-). Con ello, se pretermiten los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural.”

En conclusión, la Corte en este caso ordenó revocar la sentencia de única instancia, denegar el amparo solicitado, ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo eliminar la inscripción que se había realizado al bien inmueble, dejar sin efecto las providencias relacionadas con el proceso de pertenencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué y finalmente, ordenó al INCODER clarificar la naturaleza del bien inmueble objeto del litigio, dando copias respectivas a las partes y acompañando al accionante de la acción de tutela denegada como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos, en caso de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley.

- Sentencia T-293 de 2016

En esta sentencia, se revisan ciertos fallos de tutela con ocasión a una solicitud de amparo promovida por INCODER en contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Viracachá (Boyacá). En esta oportunidad, la Corte estudió si la autoridad judicial había vulnerado el debido proceso y el acceso a la administración de justicia del INCODER, al no haber aclarado la propiedad del bien inmueble objeto de litigio, esto, debido a que existían indicios de ser bien baldío.

En este punto, después de encontrar reunidos los requisitos generales de procedencia de la tutela en contra de providencia judicial, la Corte procedió a estudiar la existencia del defecto fáctico y el defecto orgánico. Frente al defecto

fáctico, la Corte dio cuenta de que el operador judicial pretermitió el deber de practicar pruebas que condujeran a identificar la naturaleza jurídica del bien inmueble, con lo cual tomaría una decisión ajustada a derecho.

La Corte expuso que, **pese a que el predio involucrado carecía de matrícula inmobiliaria, no registraba titulares de derechos y la demanda se había formulado contra personas indeterminadas, circunstancias que constituían indicios de que podría tratarse de un baldío, el Juzgado acusado solo se limitó a decretar pruebas que, si bien contribuían al esclarecimiento de los hechos, no permitían determinar si el inmueble era fiscal o privado.** (Corte Constitucional, 2017)

Por otra parte, frente al defecto orgánico, la Corte al encontrar la existencia del defecto fáctico debido a que no existía certeza sobre la naturaleza del bien inmueble, tampoco se tenía certeza de la competencia del Despacho para tomar la decisión de adjudicar judicialmente el mencionado bien inmueble.

Señaló que, con base en los respectivos elementos probatorios, el accionado debió haber descartado cualquier posibilidad de que el inmueble perteneciera a la Nación y, de esta manera, **contar con la plena convicción** de que su decisión no recaería en un bien imprescriptible, cuya administración y adjudicación radica en el INCODER. (Corte Constitucional, 2017)

En conclusión, la Corte dispuso revocar las acciones de tutela y amparar los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del INCODER. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Viracachá (Boyacá) debía rehacer todo el trámite de los procesos y vincular a la entidad accionante.

- **Sentencia T-461 de 2016**

En esta sentencia, la Corte Constitucional tuteló el derecho fundamental al debido proceso del INCODER debido a que éste había sido vulnerado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, ya que el Despacho había

declarado la pertenencia de un bien inmueble del cual no se tenía certeza de ser fiscal o privado.

Luego de haber analizado los presupuestos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencia judicial, procedió a estudiar el defecto fáctico y orgánico.

En este punto, encontró que la autoridad judicial no había valorado las pruebas obrantes en el proceso, ya que el predio mencionado no contaba con folio de matrícula o dueño, siendo estos indicios suficientes para determinar la naturaleza jurídica del bien baldío y, por lo tanto, no ser objeto de apropiación. Además de lo anterior, **el Juez omitió el deber de ejercer sus potestades oficiosas para esclarecer los hechos o circunstancias que dieron origen al caso.**

“el juez no solo omitió la exigencia del certificado de tradición y libertad del inmueble, sino que, ante la ausencia del mismo, debió, como mínimo, solicitar un concepto al INCODER sobre la calidad del predio, presupuesto sine qua non para dar inicio al proceso de pertenencia, toda vez que de allí se deriva su competencia.” (Corte Constitucional, 2017)

En contraste con lo anterior, el Juez habría incurrido en el defecto orgánico debido a que omitió dilucidar la naturaleza jurídica del bien inmueble, ya que solo las autoridades competentes pueden disponer de la adjudicación de los baldíos.

En este caso, la Corte ordenó tutelar el derecho fundamental al debido proceso del accionante, declarando la nulidad de lo actuado en el proceso de pertenencia y ordenando al INCODER la clarificación de bien inmueble para que éste estudio sea obrante en el proceso de pertenencia o del proceso de adjudicación, según fuere el caso del resultado.

- **Sentencia T-548 de 2016.**

En esta sentencia, el INCODER interpuso acción de tutela en contra del Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, para solicitar el amparo al derecho fundamental del debido proceso y declarar nulo el trámite agrario de pertenencia adelantado por el Juzgado.

Al respecto, la Corporación planteó como problema jurídico determinar si se había vulnerado el derecho al debido proceso del INCODER debido a que a través de prescripción extraordinario adquisitiva de dominio se adjudicó a un individuo un predio baldío sin contar con la certeza de su naturaleza jurídica. En este punto, se realizó el estudio de la procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencia judicial, en cuanto a requisitos generales de relevancia constitucional, agotamiento de mecanismos de defensa judicial, inmediatez, irregularidad procesal, identificación razonable de hechos vulneradores y derechos vulnerados y ausencia de tutela contra fallos de tutela.

Una vez resuelto lo anterior, se estudiaron las causales específicas relacionadas con el defecto fáctico, orgánico y sustantivo.

Frente al defecto fáctico, estableció la Corporación que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja incurrió en este yerro debido a que omitió valorar un elemento de convicción indispensable para determinar la naturaleza jurídica del bien inmueble, el certificado de tradición y libertad. Es por esta razón que el operador judicial al no contar con los antecedentes registrales y carecer de dueño reconocido, surgían elementos razonables para considerar que se trataba de un predio baldío, cuya apropiación no es posible a través de prescripción adquisitiva. Además de lo anterior, el Juzgado omitió el deber de decretar y practicar pruebas de oficio, tales como solicitar al INCODER

concepto técnico sobre la naturaleza jurídica del bien inmueble como requisito *sine qua non* para continuar con el proceso correspondiente.

Una vez determinado el defecto fáctico, se concurrió en el defecto orgánico debido a que el Juzgado carecía de competencia para efectuar la pertenencia del predio y finalmente, incurrió en defecto sustantivo debido a que el operador judicial no efectuó el estudio jurídico del asunto y decidió sin tener en cuenta las normas legales correspondientes.

En esta sentencia, la Corte decidió al igual que en el pronunciamiento de la Sentencia T – 461 de 2016 e incluyó otras medidas protectoras: i) revocó las providencias de tutela proferidas en las instancias y tuteló el derecho fundamental al debido proceso al INCODER, ii) declaró la nulidad de todo lo actuado en el trámite de pertenencia, incluido el autoadmisorio de la demanda; el juzgado deberá valorar nuevamente los requisitos de admisión, iii) orden al INCODER para la clarificación de la naturaleza del bien inmueble en el término de veinte días, iv) el INCODER no podrá perturbar la posesión-ocupación que se ha ejercido sobre el bien inmueble ocupado, v) instar al INCODER para que sea diligente con el trámite, de modo que no demore más de 18 meses, vi) advertir al INCODER que en caso de que el predio sea baldío, el accionante del proceso de pertenencia será el primero que se tendrá en cuenta para el proceso de titulación del bien con el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales, vii) ordenar a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO que acompañe al demandante de proceso de pertenencia y sea incluida en el proceso de adjudicación de baldíos por parte del INCODER, siempre y cuando cumpla con los requisitos de ley.

- Sentencia T-549 de 2016

En esta sentencia se analizaron los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania (Boyacá). En esta oportunidad la Sala Sexta

de Revisión de la Corte Constitucional estableció que el operador judicial vulneró el derecho fundamental al debido proceso del INCODER debido a que declaró en favor de una particular la propiedad de un predio del cual no se tenía certeza de su naturaleza fiscal o privada.

Tras encontrar probadas las causales generales de la acción de tutela en contra de providencia judicial, procedió a estudiar los defectos fáctico, orgánico y sustantivo invocados por la parte accionante, por lo que la Corte dio cuenta de que el Juzgado había incurrido en cada uno de ellos.

Frente al defecto fáctico, la Corte estableció que el operador judicial había omitido valorar las pruebas relacionadas con la naturaleza del bien inmueble, desconoció las reglas de la sana crítica y el deber de decretar pruebas de oficio que le permitieran determinar si el bien inmueble podía adquirirse por prescripción. Al respecto, debe mencionarse que el bien inmueble no contaba con dueño reconocido en el folio de matrícula, no había antecedentes registrales, no se estudió el certificado de tradición y libertad y no se efectuaron las pruebas de oficio como presupuesto *sine qua non* para determinar la calidad del bien inmueble y con ello, la competencia.

Con lo anterior, se determinó la existencia del defecto orgánico por falta de competencia del Juez para decidir la adjudicación el bien inmueble y a su vez, el defecto sustantivo por omitir completamente el estudio jurídico del asunto y decidir sin tener en cuenta las disposiciones normativas aplicables al caso:

(...) terminó por omitir una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y tomó una decisión sin aplicar las normas pertinentes para el caso, que posiblemente lo hubiesen llevado a dictar un fallo diferente, o por lo menos a vincular al INCODER al proceso de pertenencia. (Corte Constitucional, S. T. – 549 de 2016)

Finalmente, la Corte indicó que el Juzgado y el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo que fungió como juzgador en segunda instancia del proceso tutelar debió analizar el precedente que se ha generado a partir de la sentencia T – 488 de 2014, así como los demás fallos que protegen los bienes baldíos de la Nación.

En este caso concreto, la Corte fallo: i) Revocar las sentencias de tutela y proteger el derecho fundamental al debido proceso del INCODER, ii) declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso de pertenencia, iii) ordenar al INCODER para que dentro de los veinte días siguientes se inicie el proceso de clarificación de propiedad del bien, iv) ordenar al INCODER no perturbar la posesión-ocupación del bien, mientras se surte la clarificación, v) instar al INCODER para que no dure más de 18 meses en el proceso de clarificación, vi) en caso de ser baldío el bien inmueble, el accionante será el primer opcionado para el proceso de adjudicación, vi) ordenar a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO que acompañe al demandante en el proceso de pertenencia y verifique el estado como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos por parte del INCODER.

- Sentencia T-407 de 2017

En esta sentencia, se estudió una acción de tutela presentada por la Procuraduría 4 Judicial II Agraria de Bogotá a fin de revocar un fallo judicial proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villapinzón (Cundinamarca), con el cual se declaró en favor de un particular la prescripción adquisitiva del dominio de un bien inmueble rural.

Luego de realizar el estudio de los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencia judicial, la Corte encontró que el operador judicial incurrió en defecto fáctico y sustantivo debido a que: primero, omitió valorar las pruebas sobre la situación jurídica del bien

inmueble, desconoció las reglas de la sana crítica y tampoco decretó las pruebas de oficio necesarias para determinar la naturaleza jurídica del bien inmueble y segundo, omitió por completo el estudio jurídico del asunto y fallo sin realizar una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento jurídico a la luz de los principios y valores constitucionales, en caso de que lo hubiese hecho de esta forma, la decisión hubiese sido diferente.

En este punto, se debe mencionar que la resolución de la Sentencia T – 407 de 2017 es igual a la decisión sostenida en la Sentencia T – 549 de 2016, en cuanto a la revocatoria de los fallos de tutela y el conceder el derecho fundamental al debido proceso al accionante.

Finalmente, concluye la Corte que existe una línea jurisprudencial sostenida en relación con la vulneración al derecho fundamental al debido proceso del INCODER, hoy en día Agencia Nacional de Tierras –ANT- por parte de los operadores judiciales que declaran en favor de particulares la pertenencia de bienes inmuebles a través de la prescripción adquisitiva de dominio que se presumen bienes baldíos al carecer de antecedentes registrales, incurriendo así en las causales específicas de acción de tutela en contra de providencia judicial.

A continuación, se adjunta la línea jurisprudencial sobre el proceso de titulación de baldíos en el contexto de los conceptos emitidos por la Corte Constitucional colombiana:

Tabla 1. *Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el proceso de titulación de baldíos en Colombia*

CONCEPTO JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL CON RESPECTO AL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA		
INTERPRETACIÓN LITERAL	INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA	
Presunción de bien privado	Presunción de bien baldío	
Presunción legal	Presunción constitucional	Presunción jurisprudencial
<p>Ley 200 de 1936. 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.</p>	<p>Constitución Política de 1991 Art. 63. Los bienes baldíos son bienes públicos y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Art. 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios. Art. 150. Núm. 18. Es potestad del Congreso de la República expedir normas relacionadas con adjudicación, apropiación y recuperación de tierras baldías.</p> <p style="text-align: center;">Presunción legal</p> <p>Art. 675. Código Civil. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueños. Art. 44 y 61 del Código Fiscal. Todos los predios que carecen de registro o de dueño son imprescriptibles. Art. 65. Ley 160 de 1994. Procedimiento para hacerse titular de un bien baldío. El hecho de que el particular explote un baldío no lo hace poseedor, sino ocupante con una mera expectativa para la adjudicación por parte de la autoridad competente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia fundadora Sentencia T – 488 de 2014. Acción de tutela en contra de providencia judicial. Cumplimiento de requisitos generales y especiales de procedibilidad. Defecto fáctico: No realización de valoración probatoria, omisión de práctica de pruebas. Defecto orgánico: El Juez no es competente para adjudicar la pertenencia de un baldío. Conclusión: Se evidencia una falla estructural en la política agraria, debido a que el INCODER no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación, pese haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994. Esta deficiencia administrativa contribuye al fenómeno histórico pero vigente de la concentración excesiva de tierras, por la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos adjudicados irregularmente mediante procesos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente los perfiles de los sujetos beneficiarios, ni los límites de los predios. • Sentencia consolidadora Sentencia T – 293 de 2016. Acción de tutela en contra de providencia judicial. Cumplimiento de requisitos generales y especiales de procedibilidad. Defecto fáctico: No realización de valoración probatoria, omisión de práctica de pruebas. El predio involucrado carecía de matrícula inmobiliaria, no registró titular de derecho, circunstancia que constituyen indicios de terreno baldío.

Fuente: Elaborada por la autora

Art. 375 del Código General del

Proceso. Improcedencia de la demanda de pertenencia con respecto a bienes imprescriptibles o de propiedad pública.

Ley 160 de 1994. Creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

El único modo de adquirir el dominio de un bien baldío es mediante un título traslativo de dominio emanado por autoridad competente, siendo así que el ocupante no es poseedor.

Defecto orgánico: El Juez no es competente para adjudicar la pertenencia de un baldío, no existe certeza de la naturaleza del bien inmueble.

Conclusión: El Juez debe contar con la plena convicción de que su decisión no recaerá sobre un bien imprescriptible, cuya administración radica en el INCODER, hoy en día Agencia Nacional de Tierras (ANT)

- **Sentencia reconceptualizadora**

Sentencia T – 461 de 2016.

Acción de tutela en contra de providencia judicial. Cumplimiento de requisitos generales y especiales de procedibilidad.

Defecto fáctico: No realización de valoración probatoria, omisión de práctica de pruebas. El predio no contaba con folio de matrícula o dueño, existen indicios suficientes de que se trata de un bien baldío. El juez omitió sus potestades oficiosas para establecer los hechos o circunstancias que dieron origen al caso.

Defecto orgánico: El Juez no es competente para adjudicar la pertenencia de un baldío, no existe certeza de la naturaleza del bien inmueble.

Conclusión: El Juez omitió la exigencia del certificado de tradición y libertad del bien inmueble y a su vez, solicitar concepto al INCODER, como presupuesto *sine qua non* para dar inicio al proceso de pertenencia.

- **Sentencia reconceptualizadora.**

Sentencia T – 548 de 2016.

Acción de tutela en contra de providencia judicial. Cumplimiento de requisitos generales y especiales de procedibilidad.

Defecto fáctico: No realización de valoración probatoria, omisión de práctica de pruebas. Se omitió valorar el certificado de libertad y tradición, no existen antecedentes registrales, carece de dueño reconocido, no se solicitó concepto al INCODER sobre la naturaleza jurídica del bien inmueble.

Defecto orgánico: El Juez no es competente para adjudicar la pertenencia de un baldío, no existe certeza de la naturaleza jurídica del bien inmueble.

Defecto sustantivo: El Juez no realizó un estudio jurídico sobre el asunto y tomó la decisión sin tener en cuenta las normas legales correspondientes.

Conclusión: Se revocaron las providencias de tutela y se protegió el derecho fundamental al debido proceso del INCODER, se declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso de pertenencia, se ordenó al INCODER clarificar la naturaleza jurídica del bien inmueble y no perturbar la posesión-ocupación del particular, se instó para realizar dicho proceso en un plazo de 18 meses y a su vez, tenerle en cuenta como primer opcionado en caso de ser un bien baldío, la DEFENSORÍA DEL PUEBLO deberá acompañar al accionante en el proceso de pertenencia y el proceso de adjudicación de baldío.

- **Sentencia consolidadora**

Sentencia T – 549 de 2016. Los bienes baldíos pertenecen a la Nación. Son bienes fiscales adjudicables que la Nación conserva para traspasarlos a particulares que cumplan con los requisitos exigidos por la Ley.

Defecto fáctico: La Corte omitió valorar las pruebas relacionadas con la naturaleza del bien inmueble, desconoció las reglas de la sana crítica y el deber de decretar pruebas de oficio. No existía información de dueño reconocido en folio de matrícula, no había antecedentes registrales, no se estudió el certificado de tradición y libertad y no hubo pruebas de oficio.

Defecto orgánico: Falta de competencia del Juez para efectuar la adjudicación del bien inmueble.

Defecto sustantivo: Se omitió una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y se tomó una decisión sin aplicar las normas atinentes al caso, lo cual posiblemente llevaría a un fallo diferente.

Conclusión: La Corte indicó que el Juzgado de primer y segunda instancia en el proceso tutelar no realizó un análisis a la luz del precedente consolidado por la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T – 488 de 2014, en la que se protegen los bienes baldíos de la Nación.

- **Sentencia consolidadora**

Sentencia T – 407 de 2017. Acción de tutela en contra de providencia judicial. Cumplimiento de requisitos generales y especiales de procedibilidad.

Defecto fáctico: Omitió valorar pruebas de la situación jurídica del bien inmueble, desconoció reglas de la sana crítica, no decretó pruebas de oficio.

Defecto orgánico: El Juez no es competente para adjudicar la pertenencia de un baldío, no existe certeza de la naturaleza jurídica del bien inmueble.

Defecto sustantivo: El Juez no realizó un estudio jurídico sobre el asunto y tomó la decisión sin tener en cuenta las normas legales correspondientes.

Conclusión: Se revocan las providencias al igual que en la sentencia T – 549 de 2016. Se protege el derecho fundamental al debido proceso al INCODER debido a que los operadores judiciales declararon en favor de particulares la pertenencia de bienes inmuebles que carecen de antecedentes registrales, incurriendo así en las causales específicas de acción de tutela en contra de providencia judicial.

- **Sentencia dominante**

Sentencia T – 567 de 2017

Reiteración de jurisprudencia sobre causales generales y excepcionales de procedencia de acción de tutela en contra de providencia judicial.

2.3.2 Conceptos del Consejo de Estado

Frente a los conceptos del Consejo de Estado referentes al proceso de adjudicación de baldíos en Colombia, se tendrán en cuenta la Sentencia No. 25000232600020010205101(30.233) de la Sala de lo Contencioso Administrativo 29 de febrero de 2016 del C.P. Ramiro Pazos Guerrero desarrollada por la Sección Tercera – Subsección B sobre el marco normativo de adjudicación de baldíos y la Sentencia No. 1.592 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 04 de noviembre de 2004, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo sobre la cesión de baldíos urbanos a los municipios y distritos.

En la primera sentencia se decide un proceso en contra del Instituto Colombia de la Reforma Agraria – INCORA – mediante una acción de nulidad en contra de acto administrativo que adjudica un bien baldío. Dentro de la síntesis del caso realizada por el Consejo de Estado se puede observar que mediante acción de nulidad la Sra. María Esther Sánchez Silva pretendía declarar la nulidad de la Resolución No. 000576 del 28 de junio de 1999, por medio de la cual el INCORA habría adjudicado el predio denominado “El Recreo”, ubicado en la vereda Puente Lisio en el municipio de Junín, Cundinamarca, a los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León.

Para resolver este caso, la Corporación en el problema jurídico se planteó la necesidad de dilucidar si los cargos de la acción de nulidad estaban llamados a prosperar por parte de la parte actora, por lo que estudió los hechos probados, el marco normativo de la adjudicación de baldíos, el análisis en conjunto de las pruebas y las normas pertinente y la decisión de fondo a la que se llegó.

Frente al marco normativo vigente de la adjudicación de baldíos menciona que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que dentro de los bienes

de dominio público se encuentran los bienes fiscales, además de los bienes de uso público.

Para la Corporación los bienes de dominio público “son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 25000232600020010205101(30.233), 2016). A partir de lo anterior, estos bienes se clasifican en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables, como los baldíos. Estos últimos, pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones establecidas por la ley²⁵, en tanto a que sean: “**terrenos urbanos o rurales** sin edificar o cultivar y que forman parte de los bienes del Estado, porque se encuentran dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño. En este orden, los terrenos que tengan propietarios carecerán de tal calidad” (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Exp. No. 3848, 1992) (Negrita fuera de texto)

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Estado trae a colación la Sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 09 de octubre de 2013, EXP. No. 26.139 del M.P. Mauricio Fajardo Gómez, por ser ésta en palabras de la Corporación, una providencia de “relevancia” en materia de

²⁵ Frente a este punto, el Consejo de Estado trae colación la Providencia del 15 de agosto de 2007 EXP. 19001-23- 31-000-2005-00993-01(AP), M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En esa oportunidad, se precisó: “De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se clasifican en bienes fiscales o patrimoniales y en bienes de uso público, distinción que permite establecer sus diferencias en punto a su destinación, utilización y la regulación jurídica que le es propia a cada uno, aun cuando gozan de similar naturaleza en tanto se encuentran en cabeza o a cargo del Estado. // Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación”.

fundamentos normativos del procedimiento y requisitos para el proceso de adjudicación de los baldíos en Colombia.

Establece el Consejo de Estado que el proceso de adjudicación de baldíos atiende a los fines de la Constitución de 1991 en términos de función social acorde con el artículo 58 superior, por esta razón, el titular del dominio de las tierras baldías deberá destinarlas en beneficio de la sociedad, explotándolas y destinándolas económicamente exclusivamente para actividades agrícolas, no explotarlas en caso de estar destinadas como reserva o conservación de recursos naturales, entre otras. (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. No. 26.139, 2013)

Conforme a lo anterior, la adjudicación de baldíos encuentra sustento constitucional al propender por la finalidad del beneficio social, la protección contra la ociosidad y la búsqueda de que quienes no tengan tierras, puedan llegar a tenerlas. De esta forma, conforme al artículo 60 que promueve el acceso a la propiedad y el artículo 64 que consagra el deber del Estado de promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios; dichos enunciados normativos fueron relacionados con el artículo 102 que consagra que el territorio, los bienes públicos, que forman parte de él, pertenecen a la Nación.

De esta forma, conforme a los artículos 674 y 675 del Código Civil colombiano se establece que los “bienes de la Unión” son todos aquellos que pertenecen a la República; por lo que, aquellos que no pertenecen a los habitantes se llaman “Bienes de la Unión” o “bienes fiscales”, entre estas todas aquellas tierras situadas dentro de los límites territoriales que carecen dueño.

En esta providencia, el Consejo de Estado establece que el sistema jurídico colombiano distingue entre los bienes fiscales propiamente dichos²⁶ y los bienes fiscales adjudicables²⁷, reiterando la tradicional concepción en la cual las tierras baldías son bienes públicos que pertenecen a la Nación. (Corte Constitucional, Sala de Revisión, Exp. No. R.E. – 0021, 1993)

En los anteriores términos, el Constituyente a través del artículo 150 – 18 confirió amplias facultades al Legislador para regular los asuntos relacionados con los baldíos y dictar normas relacionadas con la apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, por lo cual expidió la Ley 160 de 1994, la cual tenía como finalidad garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a aquellas personas que carecen de ellas, contribuir al aumento de recursos económicos y finalmente, elevar la calidad de vida de todos los sectores de la población.

Ahora bien, teniendo el caso concreto, para el Consejo de Estado la acción de nulidad es procedente para impugnar la legalidad de los actos administrativos de adjudicación de baldíos, en tanto a que, siguiendo la Sentencia del 20 de mayo de 2013, EXP. 21.082 de la Sección Tercera, Subsección A, del M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, el hecho de los demandantes no se hubieran opuesto dentro del trámite administrativo de adjudicación, no se constituye en una razón válida para imposibilidad la interposición de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de un acto

²⁶ Frente a los “bienes fiscales propiamente dichos” establece que son “aquellos que pertenecen a las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”.

²⁷ Frente a los “bienes adjudicables” comprende que son aquellos bienes que perteneciendo a la Nación pueden ser adjudicados a las personas, siempre y cuando se cumpla con determinados requisitos exigidos por la legislación. En palabras de la Corte Constitucional en Sentencia T – 566 de 1992 “Los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados **baldíos** (...) **Se denomina bien baldío el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño.** (Negrita fuera de texto)

administrativo de adjudicación de bien inmueble, al respecto establece la sala las siguientes razones:

a) La oposición administrativa tiene como finalidad impedir que se produzca el acto de adjudicación, bajo la aducción de un derecho respecto del bien objeto del trámite de adjudicación o la improcedencia de la adjudicación del bien. Eso significa que, por regla general, **la oposición es procedente cuando se demuestra en el trámite que el bien no es baldío (por ser de propiedad privada)** y, más precisamente, que es de propiedad del opositor, o cuando éste demuestra que el bien no es susceptible de adjudicación por alguna causal prevista en la ley.

En cambio, las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho están instituidas como medio de control de la actividad administrativa, con el fin de obtener, principalmente, la nulidad del acto administrativo; ahora, los actos administrativos de adjudicación de baldíos son nulos, no sólo cuando recaen sobre un bien que no podía ser adjudicado – cuál es el único fundamento procedente para que prospere la oposición administrativa-, sino que también lo son, cuando están incursos en alguna de las causales contempladas por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, es decir, cuando “infrinjan las normas en que deberían fundarse ... cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió”. (Subrayado fuera de texto)

(...) b) Por otra parte, no podría decirse que la falta de oposición enerve la posibilidad de que la persona afectada promueva las acciones contencioso administrativas correspondientes, porque, de ser así, la persona que alega la propiedad del bien materia de adjudicación perdería su derecho real, por el solo hecho de no haber desplegado actuación alguna en el proceso administrativo, circunstancia que no puede generar, bajo ningún punto de vista, la extinción del mismo, ni puede impedir que se pida su amparo frente a los jueces de la República.

De esta forma, siguiendo la posición jurisprudencial del Consejo de Estado resulta importante destacar que actualmente se mantiene la posición tradicional de la clasificación de los bienes públicos y los bienes baldíos en

concordancia con la jurisprudencia constitucional. No obstante, al igual que en la Corte Constitucional, la temática probatoria ha resultado fundamental para estas Corporaciones en la decisión de los casos concretos, esto, debido a que en esta instancia judicial (Consejo de Estado) la valoración de las pruebas pertinentes por parte de las entidades competentes de la adjudicación de las tierras baldías (INCORA – Hoy, ANT), resulta trascendental en términos de reconocer al propietario legítimo de los bienes inmuebles. Para el caso concreto, ya que el INCORA no realizó una debida valoración probatoria del certificado de libertad y tradición del bien inmueble, fue declarado nulo el acto administrativo que adjudicaba como “bien baldío”, un terreno que tenía propietario legítimo desde tiempo atrás. (Consejo de Estado, Sección Tercera, EXP. 21.082, 2013)

Ahora bien, trayendo a colación el temario de la “CESIÓN DE BALDÍOS URBANOS A LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS” ha de ser necesario mencionar que la Sentencia No. 1592 del 04 de noviembre de 2004 del C.P. Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos de la Sala de Consulta y Servicio Civil tiene como finalidad determinar el alcance de la cesión de bienes baldíos nacional a favor de los municipios prevista en la Ley 137 de 1959, definir la aplicación de la Ley 388 de 1997 con respecto a la transferencia de los bienes baldíos urbanos a los municipios y distritos, entre otros.

Para el presente análisis resulta fundamental comprender el desarrollo jurisprudencial que el Consejo de Estado ha tenido con respecto al proceso de adjudicación de bienes baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social, por lo que, en un primer momento es necesario mencionar que la cesión de baldíos urbanos nacionales a los municipios se dio a través de lo establecido en la Ley 137 de 1959 por medio de la cual se cedían derechos de la Nación al municipio de Tocaima para transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa, dentro del

término de dos años contados a partir de la vigencia de la mencionada ley. (art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7)

Además de esto, el artículo 7º de la Ley 137 de 1959 estipulaba que debían cederse a los respectivos municipios los terrenos urbanos, de cualquier población del país que se encontrarán en idéntica situación al municipio de Tocaima, por lo que para su adquisición debía procederse por el mismo procedimiento establecido por esta Ley.

El Decreto 1943 de 1960 reglamentó lo relacionado con la venta por parte de los municipios de los solares o lotes respectivos, de preferencia a los dueños de las mejoras, se ordenó que los fondos recaudados fueran destinados para obras de utilidad pública, etc. Por otra parte, el Decreto 3313 de 1965 reglamentó el artículo 7º de la Ley 137 de 1959, estipulando que los Consejos de los municipios serían los competentes para delimitar las áreas urbanas, dichas delimitaciones debían ser enviadas al Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA -, por lo que las solicitudes de titulación de baldíos debían contener las apreciaciones existentes entre el predio baldío y los poblados cercanos, por lo que éstos los baldíos urbanos no serían adjudicados por el INCORA, sino que se regirían por las normas de venta estipuladas en la Ley 137 de 1959 y el Decreto 1943 de 1960. (art. 1º al 6º del Decreto 3313 de 1965)

En concepto del Consejo de Estado, conforme al numeral 21 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, el Congreso era el competente de expedir las normas de apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, normatividad que sirvió de base para la expedición de la Ley 137 de 1959. De esta forma, esta norma posibilitó la venta de los terrenos baldíos urbanos por parte de los municipios siempre y cuando se cumplieran ciertos requisitos, entre estos: encontrarse ocupados por personas propietarias de mejoras a la

fecha de vigencia de la norma y proponer su venta dentro de los dos años siguientes; ya que de no ser así se favorecería la invasión de los bienes de la Nación mediante la realización de una mejora en un baldío urbano, lo cual daría lugar al derecho de compra.

De esta forma, los baldíos urbanos ocupados después de la Ley 137 de 1959 no tendrían derecho a compra y continuaron siendo de la Nación en su calidad bienes baldíos, hasta la expedición de la Ley 388 de 1997. En este punto, es necesario destacar que el mecanismo expuesto por la Ley Tocaima respetó la propiedad de los baldíos sobre la Nación, debido a que nunca hubo una transferencia de titularidad sobre las entidades territoriales, sino tan solo una cesión bajo condición suspensiva para que el municipio pudiera proceder con la venta y obtuviera el precio correspondiente por ésta.

Ahora, frente a la Ley 388 de 1997 ha de ser necesario mencionar que ésta a través del artículo 123 consagró que:

“De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente Ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva patrimonial pertenecerán a dichas entidades territoriales”.
(Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. No. 1.592, 2004)

Por lo que, el Consejo de Estado considerando esta norma de difícil interpretación comprende que la Ley 137 de 1959 supuestamente establecería que los baldíos pertenecerían a los municipios y no a la Nación. Sin embargo, esta interpretación no es precisa debido a que esta norma cedió bajo una condición suspensiva los terrenos baldíos para que los municipios pudieran obtener el precio de las ventas realizadas por concepto de baldíos ocupados al momento de expedirse la mencionada Ley.

Conforme a lo anterior, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 obedece al actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que la cesión de baldíos debe entenderse bajo estos procedimientos. Por esta razón, las finalidades de la cesión de baldíos deben entenderse bajo la finalidad de la Ley 9ª de 1997, Ley 388 de 1997 y la Ley 768 de 2002, y no la finalidad rentística de la Ley 137 de 1959.

Sobre estas finalidades ha establecido el Consejo de Estado las siguientes:

De esta afirmación se desprende que los ocupantes de los inmuebles baldíos urbanos carecen de derecho a la adjudicación o compra del inmueble, pues los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc. Los municipios y distritos tienen entonces la obligación de recuperar los bienes baldíos ocupados con el fin de dedicarlos a las finalidades mencionadas. (Subrayado fuera de texto)

Finalmente, conforme al artículo 123 de la Ley 388 de 1997, los ocupantes de los bienes baldíos urbanos carecen del derecho a la adjudicación o compra del inmueble debido a que estos bienes que se encuentran en cabeza de los municipios deben ser destinados para realizar los fines establecidos en el ordenamiento territorial. Dado el caso que estos bienes deban ser vendidos, deberá serlo mediante las normas de licitación, conforme lo estipulan los artículos 35 y 36 de la Ley 9ª de 1989 y demás normas concordantes, frente al precio base sería fijado por el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 1420 de 1998.

Entendido de esta forma el artículo 123 en comento, se supera el escollo de su posible inconstitucionalidad, pues si bien la titularidad en la propiedad de los baldíos es de la Nación, cuando la ley ordena integrar a los planes de ordenamiento territorial los bienes inmuebles baldíos comprendidos dentro de los límites urbanos, y dispone que "*pertenecerán*" a los municipios y distritos para que

realicen las finalidades propias de esos planes, es claro entonces que el legislador los apropió y destinó con una finalidad específica, cumpliendo así el mandato del artículo 150-18 de la Constitución Política que le ordena al Congreso expedir las normas sobre *"apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías."* **La mayor autonomía municipal que la constitución actual otorgó a estas entidades, se ve realizada con la entrega de la adjudicación de los baldíos a los distritos y los municipios.** (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. No. 1.592, 2004) (Negrita fuera de texto)

CAPITULO III. ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE TITULACIÓN DE BIENES BALDÍOS OCUPADOS ILEGALMENTE POR VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

El presente capítulo tiene como finalidad realizar una aproximación comparativa entre el marco normativo extraído del complejo entramado legal existente en el ordenamiento jurídico colombiano y, la jurisprudencia constitucional y administrativa desarrollada en el desarrollo de amplios debates sobre la naturaleza jurídica de los bienes baldíos y el procedimiento de adjudicación de baldíos ocupados ilegalmente por viviendas de interés social, partiendo del respeto irrestricto que las altas cortes han aplicado por las normas jurídicas aplicables al caso, la autoridad competente para expedir los actos administrativos de adjudicación y finalmente, la valoración de las pruebas pertinentes y conducentes al caso concreto.

3.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA TITULACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA

A partir de la estructuración del marco normativo desarrollado entorno al análisis legislativo evidenciado en materia del proceso de adjudicación de bienes baldíos en Colombia se pueden establecer los siguientes puntos:

1. Conforme al recuento histórico planteado por Pimiento (2015) el régimen de los baldíos en colombiano era competencia del Rey, por lo que, éste era quien disponía sobre la adjudicación y destinación de los mencionados bienes, con la finalidad de financiar la guerra, obras públicas, desarrollo urbano, económico y social del Estado.

2. Después de la independencia de Colombia, las funciones del Rey con respecto de los baldíos fueron tomadas por la Nación. De esta forma, los baldíos fueron propiedad de personas públicas y las leyes permitían su adjudicación, venta o afectación. En este punto, Pimiento (2015) se refiere a los bienes baldíos como “reservas patrimoniales” del Estado que fueron protegidos mediante diversas leyes que impedían su usurpación y la categoría de “bienes de uso público”.
3. La Ley 57 de 1887 dispuso que los bienes de uso público eran imprescriptibles y de propiedad pública. El Código Civil reguló la materia sobre los bienes públicos (art. 674) y los “bienes baldíos” (art. 675) estableciendo que estos serían aquellos bienes de la Unión que careciendo de dueños se encontrarían situados dentro de los límites territoriales del Estado colombiano.
4. Conforme al artículo 3º de la Ley 48 de 1882, las tierras baldías se reputan bienes de uso público y, por lo tanto, imprescriptibles conforme al artículo 2519 del Código Civil.
5. Desde la perspectiva de Pimiento (2015) los bienes baldíos no se ubican claramente como bienes de uso público bienes fiscales, esto, debido a que la presunción de bienes públicos prevista en el artículo 3º de la Ley 48 de 1882 se generó a través de **Régimen Especial**, además estos bienes podían ser adjudicados por el Estado para que sus ocupantes les explotaran económicamente.
6. Los bienes baldíos son presentados por Pimiento (2015) como **reservas patrimoniales** del Estado, esperando de una afectación especial, que tenga como finalidad la adjudicación para ser utilizada hacia la infraestructura, uso público o servicios públicos.

7. Ya que los bienes baldíos pueden ser traspasados a aquellas personas que cumplan los requisitos de ley, pueden existir infinidad de finalidades para las cuales estos bienes pueden ser dispuestos, entre estos: las costas, islas, islas de los ríos, márgenes de ríos navegables para el pago de deudas públicas, concesión a cultivadores, fomentos de obras públicas, entre otros fines. (art.45, 46, 47 de la Ley 110 de 1912)
8. Los inicios del proceso de adjudicación de baldíos se generan a través del artículo 9º de la Ley 20 de 1838 que permitía la venta y promulgaba una ley especial de procedimiento para estos bienes.
9. La Ley 37 de 1959 “Tocaima” como herramienta de desarrollo urbano, económico y social del país cedió la propiedad a los ocupantes de los baldíos que se encontraban en el perímetro urbano de Tocaima, esta Ley fue aplicada en todos los municipios de Colombia. Fue derogada por la Ley 388 de 1997 y clarificada por la Sentencia del 04 de noviembre de 2004 del Consejo de Estado frente al punto de la necesidad de ocupación para efectuar la respectiva cesión.
10. Siguiendo a Pimiento (2015) la adjudicación de los baldíos parte de dos principios, la propiedad de la tierra no existe sino hay explotación económica y la promoción de la propiedad privada.
11. Conforme al Código Civil, los bienes baldíos son imprescriptibles, pero conforme a la Ley 48 de 1882, estos bienes son inalienables e inembargables. De lo anterior, se desprende una interpretación derivada de la Constitución de 1886 en donde se daba la prohibición constitucional de la existencia de bienes inalienables en el país, por lo que, para la época, estos bienes eran concebidos como “propiedad temporal” del Estado, mientras la administración escogía el mejor uso

para ellos. Posteriormente, la Sentencia C – 595 de 1995 declaró la protección de los bienes baldíos, junto a los artículos 407 del Código de Procedimiento Civil y 375 del Código General del Proceso.

- 12.** Ahora, frente al desarrollo legal del proceso de adjudicación baldíos ha de ser necesarios mencionar dos procesos distintos: **i) el referente a los baldíos rurales**, desarrollado por la Ley 160 de 1994 y, **ii) el referente a los baldíos urbanos**, establecido en el marco de la Ley 137 de 1959 y lo establecido en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997. Frente a los baldíos urbanos debe mencionarse que, en el desarrollo de las zonas urbanas, los bienes fiscales incluirían los baldíos urbanos y ejidos.
- 13.** Conforme a la Ley 9ª de 1989 artículo 58, se ordenó a las entidades del orden nacional ceder a título gratuito los inmuebles fiscales que hubieran sido ocupados ilegalmente, antes del 28 de julio de 1988. Posteriormente, a través del artículo 14 de la Ley 708 de 2011 se estableció como autoridad competente para transferir dichos bienes inmuebles a INURBE, este procedimiento fue reglamentado por el Decreto 540 de 1998.
- 14.** Esta normatividad, fue modificada por la Ley 1001 de 2005, la cual a través de su artículo 2 se facultó a todas las entidades nacionales o territoriales a ceder los bienes fiscales de su propiedad cuando hubieren sido ocupados ilegalmente y dicha ocupación se hubiese dado antes del 30 de noviembre de 2001. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto 4825 de 2011 y establece las siguientes fases: identificación de zonas, estudio de títulos, confrontación con el plan de ordenamiento territorial, socialización, trabajo de campo, selección de beneficiarios, publicación y emisión de actos administrativos.

Ahora, frente al desarrollo jurisprudencial desarrollado por las Altas Cortes en el sistema jurídico colombiano, se pueden establecer los siguientes puntos sobre la Corte Constitucional y Consejo de Estado:

1. Ante los conceptos jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional colombiana se puede evidenciar que las autoridades judiciales dentro del proceso de prescripción adquisitiva de dominio incurren en defecto fáctico, sustantivo y orgánico en la decisión. Esto, al encontrarse que, dentro de los procesos judiciales de prescripción adquisitiva, la autoridad competente para efectuar el proceso de adjudicación de baldíos interponía acción de tutela en contra de providencia judicial con la pretensión de garantía de protección del derecho fundamental al debido proceso vulnerado por los jueces. Ha de ser necesario mencionar que el defecto fáctico hace referencia a la omisión en la valoración probatoria de los medios de prueba para llegar a la verdad, ejemplo de ello, el certificado de tradición y libertad que permite desvirtuar la presunción de baldío al carecer de propietario; el defecto orgánico en el que un funcionario carece de manera absoluta de competencia para efectuar ciertos actos, como en el caso de los jueces prescribiendo baldíos, a sabiendas de que es una competencia propia asignada a ciertas autoridades por la Ley; y finalmente, el defecto sustantivo en el que se incurre en un error de interpretación y aplicación de las normas, en el caso concreto, las normas aplicables no son las relacionadas con la prescripción adquisitiva, sino las relacionadas al proceso administrativo de adjudicación de baldíos.
2. Ahora bien, Corte Constitucional reitera la posición tradicional de la doctrina frente a los baldíos. Estos son bienes de uso público ya que pertenecen a la Nación, son bienes fiscales adjudicables debido a que

la Nación los conserva con el fin de traspasarlos a los particulares, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por la Ley. Estos bienes públicos obedecen a otra lógica y jurídica distinta establecida por el Código Civil, esto, dando origen a un **régimen jurídico especial**, por lo que el Constituyente estableció a través del artículo 150-18 la potestad legislativa de dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de baldíos.

3. En este punto, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C -595 de 1995 y Sentencia C – 097 de 1996 declara la constitucionalidad de la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural que dentro de su artículo 65 establecía que la única forma de adquirir el dominio de las tierras baldías era a través de un título traslativo de dominio expedido por la autoridad competente, siendo así que el ocupante no se tendría por poseedor.

4. En la Sentencia T – 549 de 2016 se relaciona un conflicto interpretativo en el que se observa que de los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 los bienes que se explotan se presumen de propiedad privada, y no baldíos. No obstante, a partir de las Sentencias T – 567 de 2017, T – 488 de 2014 y T – 549 de 2016 se establece que en este caso debe realizarse una interpretación sistemática, recurriendo a las siguientes normas: artículo 63, 64, 150-18 de la Constitución Política de 1991, art. 675 del Código Civil, art. 44 y 61 del Código Fiscal, art. 65 de 160 de 1994, art. 375 del Código General del Proceso; estas normas dejan claridad acerca de la naturaleza de bien público de los baldíos en términos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, además la explotación económica realizada por un tenedor en estos bienes no genera posesión, sino una mera

ocupación. Existe una presunción *iuris tantum* de la naturaleza del baldío ante la ausencia de un propietario privado registrado.

5. En las sentencias emitidas por el Consejo de Estado se ha reiterado la visión clásica de los bienes baldíos como bienes públicos fiscales adjudicables. No obstante, en términos de jurisprudencia administrativa se hace referencia a la posibilidad de interponer medios de control o acciones en lo contencioso administrativo en contra de los actos administrativos emitidos por las autoridades competentes de adjudicar los bienes baldíos, por lo que se resuelve que estos mecanismos, además de la oposición dentro del proceso administrativo de adjudicación son idóneos para la garantía de los derechos de los propietarios.

6. Ahora bien, la jurisprudencia administrativa también ha hecho referencia al alcance de la cesión de bienes baldíos a nivel nacional efectuada por la Ley 137 de 1959 y su relación con la Ley 388 de 1997. En este caso concreto, la Ley 137 de 1959 dio potestades temporales a los municipios para que transfirieran el dominio a los propietarios que tuvieran mejoras en bienes baldíos que se encontraban en zonas urbanas, siendo a título de compraventa estos fondos recolectados para ser destinados para obras de utilidad pública, etc. Los concejos municipales serían las autoridades competentes para delimitar las áreas urbanas, estos informes serían enviados al INCORA, por lo que esta última entidad no sería competente para efectuar la adjudicación, sino que bajo las normas de venta sería el municipio conforme lo establecido en la Ley 137 de 1959 y el Decreto 1943 de 1960.

7. A partir de la interpretación de la Ley 137 de 1959, los municipios podían adjudicar temporalmente, por el término de dos años y con fines rentísticos a través de compraventa bienes baldíos urbanos, respetando con ello, la propiedad de la Nación hacia los baldíos. No obstante, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 consagró que conforme a lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los baldíos que estuvieren en suelo urbano serían propiedad de los municipios y que no constituyeran reserva patrimonial pertenecerían a dichas entidades territoriales. Sin embargo, esta norma es de difícil interpretación debido a que los baldíos siempre pertenecieron a la Nación, tan solo fueron cedidos bajo una condición suspensiva de dos años para que los municipios pudieran percibir las rentas de éstos y destinarlos para los fines establecidos por la Ley.

8. Conforme a lo anterior, el artículo 123 de Ley 388 de 1997 debe entenderse bajo las finalidades expuestas por la Ley 9ª de 1997, Ley 388 de 1997 y la Ley 768 de 2002, y no la finalidad rentística de la Ley 137 de 1959. Los ocupantes de los bienes baldíos urbano carecen de derecho a la adjudicación o compra del bien, ya que estos se encuentran en cabeza del municipio para ser destinados a los fines del ordenamiento territorial. Estos bienes pueden ser vendidos, pero solo conforme a las normas de licitación; es claro, que la titularidad de estos bienes se encuentra en cabeza de la Nación, no obstante, cuando la Ley ordena integrar los planes de ordenamiento territorial, se establece que estos bienes pertenecerán a los municipios y distritos para la finalidad de los planes.

9. Siguiendo al Consejo de Estado, la mayor autonomía municipal otorgada por la Constitución consiste en que a partir del artículo 150-

18 constitucional, estas entidades (municipios y distritos) puedan efectuar el proceso de adjudicación de baldíos urbanos en Colombia.

3.2 ESQUEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE TITULACIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS EN COLOMBIA. UNA APROXIMACIÓN A LA COMPRENSIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO A TRAVÉS DE UNA GRÁFICA SISTEMÁTICA.

A continuación, se presenta la tabla No. 2. *Procedimientos de adjudicación de baldíos urbanos en Colombia*, a través de la cual se pretende representar las formas a través de la cual se puede presentar la adjudicación de baldíos en el Estado colombiano.

Tabla 2. *Procedimientos de adjudicación de baldíos urbanos en Colombia*

Procedimiento administrativo de adjudicación de baldíos	Procedimiento judicial
<p>Establecido por la Ley 1001 de 2005 y reglamentado por el Decreto 4825 de 2011.</p> <p>Etapa previa al proceso: Estudio jurídico y técnico, certificación técnica de bien inmueble, reconocimiento de condición de ocupante, limitaciones, acompañamiento en el proceso de titulación, determinación de carácter de vivienda de interés social, cruce y validación ante FONVIVIENDA.</p> <p>Proceso en curso: Término para efectuar publicación, publicación de aviso en periódicos, requisitos de expedición de acto administrativos.</p> <p>Terminación del proceso: Resolución de transferencia a ocupante, requisitos adicionales – jurídicos.</p>	<p>Corte Constitucional Acción de tutela en contra de providencia judicial. Requisitos generales y específicos de procedencia. Este procedimiento es utilizado en situaciones en donde un funcionario judicial o administrativo emite una sentencia o acto administrativo vulnerando el derecho fundamental al debido proceso. Por esta razón, se debe presentar este mecanismo y dar cuenta de la existencia de alguno de los siguientes defectos en la decisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Defecto fáctico. • Defecto sustantivo. • Defecto orgánico. <hr/> <p>Consejo de Estado Medios de control. Los medios de control de los actos administrativos son procedentes, esto, a pesar de la oposición que se puede plantear durante el desarrollo del proceso administrativo de adjudicación reglado por la Ley 1001 de 2005 y Decreto Reglamentario 4825 de 2011. Los medios de control procedentes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nulidad. • Nulidad y restablecimiento del derecho.

Nota: Elaborada por la autora

CONCLUSIONES

En términos generales, el proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia se ajusta a determinadas circunstancias especiales ya que en el campo doctrinal, legal y jurisprudencial se hace referencia a un régimen especial dentro de los bienes públicos que merece especial atención debido a la finalidad que cumple en el Estado colombiano.

A partir de los anterior, partiendo del recuento teórico e histórico se puede evidenciar que estos bienes siempre han sido concebidos como “reservas patrimoniales” del Estado que deben ser dispuestos hacia el cumplimiento de los fines consagrados en la Constitución y la Ley.

De esta forma, mientras un sector de la doctrina concibe que estos bienes no son concebidos como bienes fiscales adjudicables, debido a que su condición de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad fue dotada por una Ley Especial (Ley 48 de 1882) y no, el Código Civil colombiano. También, existe un amplio sector de la doctrina que los baldíos si son bienes fiscales adjudicables que tienen como finalidad ser destinados para infraestructura, uso público bienes públicos y que gozan de la protección estatal del tríptico clásico que no permite su usurpación por parte de los individuos.

Históricamente, las constituciones, leyes y decretos aplicables para el proceso de adjudicación de baldíos urbanos en Colombia han sido las siguientes: Constitución Política de 1886, Constitución Política de 1991; Ley 137 de 1959, Ley 9ª de 1989, Ley 2ª de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 708 de 2001, Decreto 540 de 1998, Ley 1001 de 2005, Ley 1151 de 2007 y el Decreto Reglamentario

4825 de 2011, cada uno de estos, objeto de análisis y estudio en el capítulo segundo de éste estudio.

Por otra parte, ha de ser necesario mencionar que la Corte Constitucional y Consejo de Estado en su jurisprudencia se acogen a la clasificación clásica de los bienes baldíos como bienes adjudicables. No obstante, añaden temáticas relevantes tales como: la función social y ecológica del bien baldío adjudicado, la acción de tutela en contra de providencia judicial por defecto fáctico, sustantivo u orgánico en la decisión judicial, la procedibilidad de los medios de control ante el acto administrativo de adjudicación de baldíos, la constitucionalidad de la máxima autonomía de los municipios y distritos para realizar el proceso de adjudicación, entre otras.

Finalmente, el proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia se puede desarrollar de dos formas: **i)** el proceso administrativo desarrollado a través de la Legislación colombiana y, **ii)** el proceso judicial que se evidencia a través de la aplicación de la acción de tutela en contra de providencia judicial y los medios de control en lo contencioso administrativo.

Los bienes baldíos en Colombia gozan de una protección constitucional, legal y jurisprudencial bajo el tríptico de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, además los municipios y distritos se encuentran en la potestad de llevar a cabo los respectivos procesos de adjudicación conforme las finalidades establecidas en los diferentes planes de ordenamiento territorial.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Alessandri y Somarriva (1971) Curso de derecho civil. Los bienes y los derechos reales, 4ª Edición. Santiago de Chile, Edit. Nascimento.

Arteaga, J. (1994) De los bienes y su dominio. Santafé de Bogotá, Colegio del Rosario y Dike, 1998.

López, D. (2006) *El derecho de los jueces*. 2Ed. Bogotá: Legis.

Ochoa, R. (2014) Bienes. Editorial Temis. 8a. Edición. Bogotá, Colombia.

Peña, E. (1995) El derecho de los bienes. Santafé de Bogotá, Colombia. Librería Jurídica Wilches, 1995.

Rodríguez, L. (1986) Derecho administrativo general y colombiano, sexta edición, Bogotá, Colombia. Editorial Temis, 1986.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Díaz, J. y Masson, J. (2010) Titulación de los predios fiscales ocupados ilegalmente con vivienda de interés social. Revista Justicia, No. 17 - pp. 15-22 - junio 2010. Barranquilla, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/download/612/600>

El Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (2015) Adjudicación de baldíos. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://ilsa.org.co/documentos/Mod_4.pdf

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2019) Titulación de predios fiscales. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip/titulaci%C3%B3n-de-predios-fiscales>
- Neva (2014) Bases conceptuales. Procesos de regularización de la propiedad rural y el acceso a tierras. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Ministerio de Agricultura. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2013) Baldíos, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf>
- Peña, R. y Zuleta, S. (2018) El derecho al despojo en Colombia: un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos. Análisis político No. 92, Bogotá, enero-abril, 2018: págs. 3-17. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n92/0121-4705-anpol-31-92-00003.pdf>
- Pimiento, J. (2011) Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código Civil. Revista de Derecho Privado, No. 21. Julio - diciembre de 2011, pp. 207 a 232. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/2988/2632>
- Villaveces, J. y Sánchez, F. (2015) Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. Serie documentos de Trabajo. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf>

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado

- Sala de lo Contencioso Administrativo. (29 de febrero de 2016) Sentencia 25000232600020010205101(30.233). [C.P. Ramiro Pazos Guerrero]
- Sala de lo Contencioso Administrativo. (20 de mayo de 2013) 76001-23-31-000-1998-24073-01 (27.002) [C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera]
- Sala de lo Contencioso Administrativo. (09 de octubre de 2013) Sentencia 250002326000-2003-01227-01 [C.P. Mauricio Fajardo Gómez]
- Sala de Consulta y Servicio Civil. (04 de noviembre de 2004) Sentencia 1.592 [C.P. Enrique José Arboleda Perdomo]

Corte Constitucional,

- Sala Plena. (08 de junio de 2005) Sentencia C -590 de 2005. [MP Jaime Córdoba Triviño]
- Sala Plena. (07 de marzo de 1996) Sentencia C -097 de 1996. [MP Carlos Gaviria Díaz]
- Sala Plena. (07 de diciembre de 1995) Sentencia C -595 de 1995. [MP Carlos Gaviria Díaz]
- Sala Plena. (22 de febrero de 1993) Sentencia C -060 de 1993. [MP Fabio Morón Díaz]
- Sala Plena. (23 de octubre de 1992) Sentencia C -566 de 1992. [MP Alejandro Martínez Caballero]
- Sala Plena. (03 de septiembre de 2015) Sentencia SU -565 de 2015. [MP Mauricio Gonzales Cuervo]
- Sala Plena. (12 de marzo de 2012) Sentencia SU -195 de 2012. [MP Jorge Iván Palacio]
- Sala Octava de Revisión. (08 de septiembre de 2017) Sentencia T -567 de 2017. [MP Alberto Rojas Ríos]
- Sala Sexta de Revisión. (27 de junio de 2017) Sentencia T -407 de 2017. [MP Iván Humberto Escruce Mayolo]
- Sala Cuarta de Revisión. (02 de junio de 2016) Sentencia T -293 de 2016. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]
- Sala Sexta de Revisión. (11 de octubre de 2016) Sentencia T -549 de 2016. [MP Jorge Iván Palacio]
- Sala Sexta de Revisión. (11 de octubre de 2016) Sentencia T -548 de 2016. [MP Jorge Iván Palacio]

- Sala Novena de Revisión. (22 de julio de 2015) Sentencia T - 461 de 2015. [MP Myriam Ávila Roldán]
- Sala Quinta de Revisión. (09 de julio de 2014) Sentencia T - 488 de 2014. [MP Jorge Iván Palacio]

NORMATIVA

Congreso de la República.

- (31 de mayo de 1873) Código Civil. [Ley 84 de 1873]. DO: 2.867
- (28 de agosto de 1882) Sobre tierras baldías. [Ley 48 de 1882]. DO: 5.457
- (23 de noviembre de 1912) Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. [Ley 110 de 1912]. DO: 14.845
- (04 de diciembre de 1959) Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones. [Ley 137 de 1959]. DO: 30.136
- (04 de diciembre de 1959) Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones. [Ley 137 de 1959]. DO: 30.136
- (11 de enero de 1989) Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9ª de 1989]. DO: 38.650
- (03 de agosto 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. [Ley 160 de 1994]. DO: 41.479
- (18 de julio de 1997) Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091
- (29 de noviembre de 2001) Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones. [Ley 708 de 2001]. DO: 44.632
- (29 de noviembre de 2001) Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones. [Ley 708 de 2001]. DO: 44.632
- (31 de julio de 2002) Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. [Ley 768 de 2002]. DO: 44.893

- (30 de diciembre de 2005) Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones. [Ley 1001 de 2005] DO: 46.137
- (25 de julio de 2007) Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [Ley 1151 de 2007] DO: 46.700
- (12 de julio de 2012) Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [Ley 1564 de 2012] DO: 48.489

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Ed. Legis.

Constitución política de Colombia [Const.] (1886) Ed. Legis.

Presidencia de la República.

- (21 de septiembre de 1970) Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil. [Decreto 1400 de 1989]. DO: 33.150
- (05 de diciembre de 1995) Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. [Decreto 2150 de 1995]. DO: 42.137
- (24 de julio de 1998) Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos. [Decreto 1420 de 1998]. DO: 43.349
- (20 de marzo de 1998) Por el cual se reglamentan los artículos 58 de la Ley 9 de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997 en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales. [Decreto 540 de 1998]. DO: 43.266
- (25 de julio de 2007) Por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4°, 6° y 7° de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones. [Decreto 4825 de 2011] DO: 48.289
- (18 de agosto de 1960) Por el cual se reglamenta la Ley 137 de 1960. [Decreto 1943 de 1960] DO: 30.320
- (26 de enero de 1966) Por el cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 137 de 1960. [Decreto 3313 de 1965] DO: 32.843
- (26 de mayo de 2015) Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [Decreto 1037 de 2015] DO: 49.523