

JULIÁN ANDRÉS HERNÁNDEZ GARCÍA

**EL SANEAMIENTO DE LA FALSA TRADICIÓN Y LA TITULACIÓN DE LA
POSESIÓN MATERIAL DE BIENES INMUEBLES RURALES EN VIGENCIA
DE LA LEY 1561 DE 2012, A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE TUTELA
JUDICIAL EFECTIVA EN COLOMBIA.**

**Monografía de Maestría en Justicia y Tutela de los Derechos con énfasis
en Derecho Procesal 2016-2017**

BOGOTÁ D.C., COLOMBIA

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN JUSTICIA Y TUTELA DE LOS DERECHOS CON ÉNFASIS
EN DERECHO PROCESAL 2016-2017**

Rector

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Decano de la Facultad de Derecho:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General:

Dra. Marta Hinestrosa Rey

**Director del Departamento de
Derecho Procesal:**

Dr. Ramiro Bejarano Guzmán

Presidente de monografía:

Dr. Ramiro Bejarano Guzmán

Director de monografía:

Dr. Jaime Augusto Correa Medina

Examinadores:

**Dr. Juan José Rodríguez Espitia
Dra. Miquelina Olivieri Mejía**

DEDICATORIA

A mis padres Martha y Giovanni, por haberme dado la oportunidad de estudiar e inculcarme el valor del esfuerzo y la dedicación.

A mi abuelita Dolly por brindarme su amor incondicional.

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa Naydú, por haberme impulsado a comenzar este reto y a culminarlo.

A mi director de trabajo de grado, por su tiempo y dedicación, por su amabilidad y forma desinteresada de transmitir su conocimiento.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	VII
1. PRIMER CAPITULO: EL REGISTRO INMOBILIARIO EN COLOMBIA Y SU INCIDENCIA RESPECTO DE LOS PROCESOS DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE	
1.1 Breve historia y aspectos relevantes	1
1.2 Los libros del antiguo sistema	9
1.3 La falsa tradición: origen y tipos	13
1.4 Apertura de matrículas inmobiliarias en falsa tradición	21
1.5 Identificación registral de los baldíos de la nación y el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de 2016	28
1.6 Control de legalidad a partir de la sentencia T-488 de 2014	36
2. SEGUNDO CAPITULO: LEY 1561 DE 2012 RESPECTO DE PREDIOS RURALES.	
2.1. Vigencia y los dos casos inmersos en su contenido normativo	52
2.2. El certificado negativo y su valor probatorio: antecedentes e incidencia del artículo 375 del C.G.P.	64
2.3. Los certificados especiales a partir del Decreto 578 de 2018	72
2.4. Rechazo e inadmisión de la demanda y suspensión del proceso frente a predios inexistente registralmente o en falsa tradición	79
2.5. El proceso frente a presuntos bienes baldíos	86

3. TERCER CAPITULO: TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO GARANTÍA JUDICIAL Y SUS POSIBLES VULNERACIONES DE CARA A LOS PROCESOS DE LA LEY 1561 DE 2012

3.1. Breve introducción y su clasificación	94
3.2. Derecho de acceso al proceso, a su desarrollo, y a obtener una sentencia de fondo	98
3.3. Derecho a la ejecución y cumplimiento de la sentencia	111
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	136

INTRODUCCIÓN

El saneamiento de la falsa tradición de inmuebles por vía judicial, constituye un pilar fundamental en esta investigación, centrándose especialmente, en los bienes rurales, teniendo en cuenta lo dicho en la exposición de motivos de la Ley 1561 de 2012¹ en cuanto a que tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales y estos corresponden al 94,4% del territorio patrio, existiendo una alta informalidad en la propiedad, que se refleja en títulos de falsa tradición como en posesiones regulares e irregulares pendientes de saneamiento.

Lo anterior, se afectó con la expedición de la sentencia T-488 de 2014 por parte de la Corte Constitucional, en la cual se evidenció la dificultad de definir con certeza la naturaleza jurídica de los inmuebles en Colombia, en concreto, qué es un bien baldío y su diferencia con algunas falsas tradiciones. Esto teniendo en cuenta que los bienes baldíos pertenecen a la Nación según la definición del artículo 675 del Código Civil, resultando imprescriptibles², pero existiendo también predios sin propietario inscrito con antecedentes registrales que pueden ser adquiridos por pertenencia.

El presente estudio cobra relevancia, por tratarse de un tema actual para la comunidad jurídica y en general para la sociedad, pues se analiza el cómo la tutela judicial efectiva se garantiza a favor de los poseedores que pretenden sanear su propiedad o un título en falsa tradición bajo los preceptos de la Ley 1561 de 2012, frente a interpretaciones que hacen extensivas las consideraciones plasmadas en la sentencia T-488 de 2014 a predios que existen registralmente, unido esto al marco legal establecido en la Ley 1579

¹ Proyecto de ley No. 150 de 2011 Cámara, 258 de 2011 Senado. Gaceta del Congreso No. 160 de 2012.

² Ver artículos 63, 102 de la Constitución Política, artículo 375 del Código General del Proceso, artículo 6º numeral 1º de la Ley 1561 de 2012.

de 2012, el Decreto 578 de 2018 y sus regulaciones por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, así como en la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras.

Además, la investigación se justifica en atención a los dos tipos de pretensiones presentes en la Ley 1561 de 2012, debiendo ser diferenciadas siendo que, cuando se busca el saneamiento de títulos con falsa tradición, la demanda siempre deberá dirigirse en contra de titulares de derechos reales de dominio, mientras que la demanda de titulación de la posesión material, puede adelantarse en contra de personas indeterminadas de conformidad con el artículo 11, literal a) de la citada ley, situación que eventualmente, entraría en contradicción con el artículo 375 del Código General del Proceso, el cual preceptúa que a la demanda debe acompañarse un certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales, y no menciona nada respecto de la posibilidad de certificar que no aparece ninguna como tal.

Para lo anterior, será importante comenzar por un breve recuento histórico del registro inmobiliario en Colombia, haciendo un análisis del concepto de falsa tradición, estableciendo el marco jurídico a partir del cual sea posible separar los bienes baldíos de aquellos con tradiciones imperfectas. Adicionalmente, se verá que es desde el registro público que se materializa la oponibilidad de las sentencias de pertenencia frente a terceros, sea de titulación de la posesión o de saneamiento de falsa tradición; dichas sentencias por el control de legalidad que ejercen las oficinas de registro de instrumentos públicos, pueden, en ciertos casos, ser rechazadas, pero teniendo cuidado de no vulnerar la tutela judicial por un uso excesivo de esta potestad.

Será tema central de la investigación, el saneamiento de bienes inmuebles rurales bajo los lineamientos de la Ley 1561 de 2012, sea con la intención de

titular la propiedad a favor del poseedor material o de sanear una falsa tradición, haciendo énfasis en las demandas que se dirigen en contra de personas indeterminadas con base en el certificado especial negativo, expuesto en la sentencia C-383 de 2000 de la Corte Constitucional y en las nuevas prerrogativas del Decreto 578 de 2018 dictado por el presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 189, numeral 16 de la Constitución Política.

El acceso a la propiedad mediante el proceso de la Ley 1561 de 2012, se fundamenta también en la posesión productiva de conformidad con los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936, pero esto no puede de ninguna manera, servir de vía para prescribir bienes baldíos, razón por la cual la existencia jurídica y registral de los predios será un factor determinante, así como el análisis probatorio que haga el juzgado en el caso concreto, más que todo cuando el proceso se adelante sobre inmuebles rurales que parten de falsa tradición sin propietario claramente establecido, pero que han estado en el comercio humano desde su nacimiento en el registro inmobiliario, lo cual si bien no es razón suficiente para determinar su naturaleza jurídica, a la fecha pueden llegar a ser objeto de prescripción adquisitiva cuando cuenten con anotaciones anteriores al 5 de agosto de 1974, previo pronunciamiento de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, en cumplimiento del Decreto 578 de 2018.

También, hace parte del problema la incertidumbre jurídica en torno de los predios de dominio público, porque no existe un inventario actualizado de los mismos, tal como ha sido evidenciado en los autos de seguimiento No. 222 de 2016 y 40 de 2017 de la Corte Constitucional, y esta carga, muchas veces, es trasladada a los particulares para que demuestren que pretenden prescribir un inmueble privado, siendo importante el análisis que se haga del certificado especial de pertenencia de las oficinas de registro de instrumentos públicos,

su implicación, y los efectos del Decreto 578 de 2018 sobre el mismo. Se deberá integrar a dicho estudio tanto el artículo 375 del Código General del Proceso y el artículo 11 de la Ley 1561 de 2012, que tendrán gran relevancia cuando se demande exclusivamente a personas indeterminadas y, además, con alcances diferentes si lo que se pretende es la titulación de la posesión a favor del poseedor material o el saneamiento de una falsa tradición.

Lo mencionado, será la base para determinar las posibles vulneraciones a la tutela judicial efectiva frente a inmuebles rurales que parten de falsa tradición, cuando por ejemplo, se realice un indebido rechazo de la demanda por considerar que en todos los casos de falsas tradiciones, se trata de un bien baldío. También puede haber vulneración cuando se acceda a la suspensión por haberse iniciado un proceso de clarificación administrativa por la Agencia Nacional de Tierras, sin atender a su pertinencia bajo los lineamientos de la Ley 1561 de 2012, siendo que en algunos casos, la petición de suspensión podrá tramitarse como excepción para ser decidida en sentencia, sobre todo de considerar el juez, que no se trata de un bien imprescriptible según las pruebas recopiladas, siendo además en todo caso, un fallo inoponible al Estado.

La tutela judicial efectiva será analizada finalmente, no solo en instancia judicial respecto del derecho de acceso al proceso y a su desarrollo, sino que se sumará el derecho a la ejecución y cumplimiento de la sentencia, arista que implicará en especial a las oficinas de registro de instrumentos públicos y el control de legalidad que realizan bajo los presupuestos de la Ley 1579 de 2012, siendo importante en este sentido, el análisis jurisprudencial a partir de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, terminando con la sentencia T-580 de 2017 de esta misma corporación.

Por estas razones, el rol de las oficinas de registro no se estudiará solamente en cuanto a la expedición del certificado especial, pues, teniendo en cuenta que la sentencia debe ser registrada con el fin de ser oponible a terceros, el control de legalidad que aquellas realizan debe ser revaluado, en especial cuando el documento es rechazado por considerarse que se trata de predios baldíos imprescriptibles, a partir de la sentencia T-488 de 2014 y la Instrucción Administrativa Conjunta No. 251-13 de 2014 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (hoy liquidado y cuyas funciones asumió la Agencia Nacional de Tierras) y la Superintendencia de Notariado y Registro, que mencionaba que las sentencias de pertenencia que trataran de bienes en falsa tradición, debían ser rechazadas por equipararlos a baldíos de la Nación.

Actualmente, la Instrucción Administrativa No. 01 de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro atemperó la interpretación anterior, de modo que, por insistencia del juez, se pudo realizar el registro de la sentencia remitiendo, posteriormente, el expediente de lo actuado a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras para que ejerza las acciones pertinentes; esta determinación está en aparente conflicto frente al contenido del Decreto 578 de 2018 y las Resoluciones No. 4209 de 2018 y 4721 de 2018 de esa misma entidad, pues en estas, se permite el saneamiento judicial de predios con nacimiento en falsa tradición, no habiendo razones para dudar del fallo y entrar a su revisión.

Ese llamado a hacer un uso indebido del artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, podría llevar al registro de sentencias frente bienes baldíos, pues la instrucción administrativa no hace diferenciación alguna frente a la inexistencia total de antecedentes registrales o las tipologías de falsa tradición, y habrá casos en los cuales, no proceda la suspensión provisional del registro a prevención, sino el rechazo de plano del documento cuando la tutela judicial efectiva entre en

conflicto con otros derechos constitucionales, como con la imprescriptibilidad de ciertos bienes.

De esta forma, se cumplirá con el objetivo de la investigación, logrando finalmente, determinar mecanismos para la garantía de la tutela judicial efectiva de los justiciables, frente a los procesos de la Ley 1561 de 2012 en relación a inmuebles rurales, estableciéndose posibles vulneraciones no solo por parte de los juzgados, sino también de las oficinas de registro de instrumentos públicos; además, frente a estas últimas, se concluirá el papel que cumple el certificado especial y su valor probatorio.

CAPÍTULO 1

EL REGISTRO INMOBILIARIO EN COLOMBIA Y SU INCIDENCIA RESPECTO DE LOS PROCESOS DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

1.1. BREVE HISTORIA Y ASPECTOS RELEVANTES

Un problema transversal y que afecta el entendimiento de los procesos de pertenencia frente a presuntos bienes baldíos, es el de la propiedad inmueble a partir del registro de instrumentos públicos. Allí se consolida la propiedad privada en Colombia, que partió de la teoría del título y el modo, pues éste a su vez, se perfecciona mediante el registro efectivo.

El primer vestigio del registro inmobiliario se encuentra en la Ley del 13 de octubre de 1821, que preceptuó en sus artículos 13 y 14 lo siguiente:

“Artículo 13. Dentro de cuatro años contados desde la publicación de la presente ley, todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia, y desde este tiempo ningún juez ni escribano podrá autorizar contratos de compra y venta de dichas propiedades, sin que se acompañe un certificado del agrimensor de haberlo así verificado.

Artículo 14. Si pasados los cuatro años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fueron adquiridas por merced o composición, se reincorporan al dominio de la República, y si fueron adquiridas por compras sucesivas u otros títulos, el Gobierno hará practica”.

Como se observa, en un principio, el registro de instrumentos públicos no se previó como una clasificación de los títulos, pero se empezaba a ver la necesidad del registro para la realización de actos posteriores, cuya prueba se soportaba a través del certificado del agrimensor, equivalente en la actualidad al certificado de tradición y libertad. Así las cosas, los registros que se hicieron

bajo la vigencia de la mencionada ley, no daban cuenta necesariamente de verdaderos titulares de derecho de dominio incluyéndose todos los tipos de títulos; podría tratarse de títulos originarios expedidos por el Estado, pero también sobre títulos imperfectos, declaraciones o venta de posesión, ventas entre particulares de derechos herenciales, entre otros. En palabras de la Corte Suprema de Justicia³, los citados artículos apenas se referían a un empadronamiento de la propiedad rural para fines puramente estadísticos, sin consecuencia para la calificación del dominio privado.

Posteriormente, la Ley del 11 de mayo de 1825 creó un libro especial para anotar las hipotecas y un libro general en donde se anotaban los demás actos atinentes a venta de bienes raíces, tributos y censos, sin tampoco hacer claridad en cuanto al tipo de derechos afectados, de modo que, en consecuencia, no había una definición de los derechos que eran objeto de registro y los efectos de este como modo de adquisición. En similares condiciones se pronunció el legislador en la Ley del 22 de mayo de 1826, pero en ella, además se dijo que el registro servía para dar publicidad a los actos relativos a inmuebles, lo cual abrió las puertas para empezar a establecer los principios propios del derecho registral.

Lo anterior, se desarrolló con más detalle en la Ley del 1º de junio de 1844, mediante la cual se expidió el primer estatuto orgánico del registro, en donde se hizo mención expresa a que el registro de los títulos sirve para dar solemnidad y validez a los actos, además de hacerlos oponibles a terceros y como medio de publicidad⁴. Se suman entonces otros principios más allá de la simple publicidad, aún vigentes en el derecho registral actual (Ley 1579 de

³ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 29 de marzo de 1941. G J. T. LI, P. 739.

⁴ CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. *Derecho Inmobiliario Registral*. Segunda Edición. Bogotá. Editorial Temis S.A., 2001, P. 170.

2012), y fue una muestra inicial de la importancia de cumplir con la tradición mediante el registro de los títulos tratándose de bienes inmuebles.

Es de aclarar que en la Ley del 1º de junio de 1844 se ampliaron también los tipos de actos que debían registrarse, incluyéndose los títulos que implicaban transferencia de derechos, mucho antes de que el Código Civil hablara de títulos traslaticios de dominio, pero no mencionaba explícitamente el derecho de dominio, sino que lo hacía de una manera mucho más general; así las cosas, se impuso el registro como una obligación para dotar de validez a los actos jurídicos y que estos fueran perfeccionados, pero se seguía extrañando una clasificación del contenido jurídico.

Con anterioridad a la expedición del Código Civil (año 1873), se dictaron otras normas para organizar administrativamente las oficinas de registro y se reglamentaron los derechos que debían cobrarse para la inscripción de los actos (Decreto del 1º de octubre de 1844 y la Ley del 17 de marzo de 1847 respectivamente). Con ocasión de la promulgación de la Constitución de Rionegro de 1863, de corte federalista, se propugnó porque cada estado dictara sus normas de registro. Sin embargo, con base en dicha potestad, la mayoría se limitó en esta materia a seguir el ejemplo del Código Civil chileno de 1859⁵, estableciéndose la teoría del título y modo, lo que serviría de base para el posterior desarrollo en materia de derecho inmobiliario en Colombia.

El 26 de mayo de 1873 se expide la Ley 84, actual Código Civil, en donde se recogieron algunos preceptos de leyes anteriores para dar inicio al registro inmobiliario moderno en Colombia, desarrollado en sus artículos 2637 al 2682 que definieron los derechos que eran objeto de registro. En ese sentido, el artículo 2637 *ibídem* establece que:

⁵ *Ibíd*, Ps. 170 y 171.

“El registro o inscripción de los instrumentos públicos tiene principalmente los siguientes objetos:

1º) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos, de que se ha hecho mención en el capítulo 3, título De la tradición;

2º) Dar publicidad a los actos y contratos que trasladan o mudan el dominio de los mismos bienes raíces o le imponen gravámenes o limitaciones al dominio de estos, poniendo al alcance de todos el estado o situación de la propiedad inmueble; y (...).” (Negrilla fuera de texto).

Lo derechos reales son aquellos relativos a una cosa y no respecto de personas, tal como el dominio, la herencia, el usufructo, las servidumbres entre otros⁶, debiéndose incluir allí las falsas tradiciones que implican precisamente un dominio imperfecto o incompleto relativo a inmuebles determinados; en otras palabras, la falsa tradición también constituye un derecho real que puede ser susceptible de transferencia, pero al no ser propiedad plena, no puede ser objeto de gravámenes pues, su titular, no es considerado como propietario de acuerdo al artículo 669 del Código Civil.

Es importante mencionar que hubo un momento en el que las posesiones se registraban, precisamente por considerar que se trataba de un derecho real de propiedad incompleta, lo cual además encontraba sustento en el artículo 785 del Código Civil que preceptúa: “POSESION DE BIENES SUJETOS A REGISTRO. Si la cosa es de aquellas cuya tradición deba hacerse por inscripción en el registro de instrumentos públicos, nadie podrá adquirir la posesión de ellas <sic> sino por este medio.”

Puede que allí se estuviera confundiendo posesión con propiedad, pero lo cierto es que esto posibilitó el registro de simples declaraciones de posesión por mucho tiempo, encontrando a la fecha folios de matrícula cuya apertura se

⁶ Artículo 665 del Código Civil

hizo con este sustento; las cosas fueron así hasta el año 1955, momento a partir del cual la posesión no es objeto de registro por tratarse de un hecho y no de un derecho, según definición de la Corte Suprema de Justicia, concluyendo que en Colombia solo existe la posesión material y no la inscrita. Dijo la Corte que:

“Por lo tanto, sobre las disposiciones analizadas del C.C., tendientes a atribuir al registro de los títulos de la propiedad raíz, una función posesoria, prevalecen los textos relativos a la posesión que el C.C. no califica, o sea, la material, la única verdadera posesión.

(...)

No existe, por lo mismo, en la legislación colombiana una posesión que consista en la inscripción de los títulos de los derechos reales inmuebles en el Registro Público, porque, como lo ha consignado la jurisprudencia nacional que este fallo acoge y compendia, la inscripción de los títulos carece de contenido y alcance posesorios⁷.

Asumiendo que la posesión es un hecho y no un derecho, esta no será objeto de registro a partir de dicha disposición jurisprudencial. Lo precedente no será óbice para que la posesión que ya fue publicitada en las matrículas inmobiliarias, pueda seguir siendo objeto de transferencia, pero contrario a las falsas tradiciones que se verán, este tipo de inscripciones deben tomarse como hechos registrados sobre baldíos de la nación, toda vez que el origen de la matrícula es una simple declaración de posesión sin que cuente con títulos antecedentes. Sobre este punto, actualmente existe la Resolución No. 625 del 21 de febrero de 2002 de la Superintendencia de Notariado y Registro que creó un código registral para el registro de la transferencia de la posesión con antecedente registral.⁸

⁷ Corte Suprema de Justicia. G.J, T LXXX. Número 2153, Ps. 87 y ss, citada por: CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Op Cit, Ps. 172 y 307.

⁸ Dicha resolución dispuso: Adicionar el artículo 1º de la Resolución 1695 del 31 de mayo de 2001 con la creación y adopción de un nuevo número de código y su especificación para la calificación de los negocios jurídicos referidos a la transferencia de la posesión con antecedentes registral objeto de inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos, del país, el cual se designará así: 0618 “Transferencia de posesión con antecedente registral”. Esto debe verse en concordancia con el artículo 785 del Código Civil.

Posterior al Código Civil, en la Ley 106 de 1873, código fiscal de la época, se creó la denominada Oficina de Estadística Nacional, para llevar un censo de “propietarios” en sentido general, sin ahondar en la naturaleza jurídica de los predios ni en la forma de acreditar la propiedad sobre los mismos; como consecuencia, tampoco estableció información acerca de los predios baldíos que eran propiedad de la nación.

Para esa época el registro inmobiliario se llevaba en libros múltiples según se puede observar en el artículo 2641 del Código Civil, libros que se estudiarán en el próximo título, pero fue solo hasta la Ley 40 de 1932 que se creó la matrícula inmobiliaria, o por lo menos se sentaron sus bases, pues si bien no era un número consecutivo como se conoce hoy en día, sí estableció un libro único como identificación real de los inmuebles en donde se llevarían todos los registros de su vida jurídica. Al respecto, su artículo 21 preceptuó:

“En cada Oficina de Registro se abrirá un libro de matrícula para cada Municipio de los que integren el respectivo Circuito.

Dicho libro será llevado por el orden en que se vayan sentando las matrículas, pero tendrán un doble índice: uno por orden alfabético del nombre de las fincas rurales, y otro por nomenclatura o numeración, en las calles y carreras, si se trata de bienes urbanos.

Es obligación de los Concejos Municipales dar antes de un año a partir de la publicación de esta Ley, numeración a las calles, carreras y casas de las poblaciones urbanas.”

A su vez, dicho libro de matrícula contaba con seis columnas para que allí se plasmara todo lo relativo tanto a la determinación del inmueble como a los actos jurídicos que eran objeto de inscripción, lo cual claramente marcó la forma en que se conformaría el folio de matrícula real que aún rige en la actualidad, pero esto continuaría interrelacionado con los libros múltiples de registro del Código Civil, que no desaparecieron con la expedición de la Ley 40 de 1932, según se puede corroborar en su artículo 24.

Las cosas cambiaron con el Decreto Ley 1250 de 1970, Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, denominado también de instrumentos privados debido a que reguló por un tiempo los actos relativos a automotores terrestres, preceptos suspendidos de manera permanente por el Decreto 2059 de 1970, momento a partir del cual, solo podemos hablar de Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, y así mismo se debe referenciar a las oficinas de registro respectivas.

El Decreto Ley 1250 de 1970 derogó expresamente el Título 43 del Libro 4º del Código Civil, convirtiéndose en un estatuto autónomo y especial, instituyendo como eje central del registro, la matrícula inmobiliaria. Es así como en su artículo 5º se dijo que: “La matrícula es un folio destinado a un bien determinado, y se distinguirá con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando”. Ya no se trataba de una numeración por nomenclatura o nombre de la finca como se hacía anteriormente, sino de un código numérico independiente, al cual se relaciona toda la información del predio, tal como ubicación, cabida, linderos y tradición.

Es de resaltar que desde ese momento, se habla en la doctrina de un Antiguo Sistema, que corresponde al régimen anterior a la expedición del Decreto Ley 1250 de 1970⁹, y de un Nuevo Sistema que se basa en la matrícula inmobiliaria como se ha mencionado; esta última se constituyó con seis secciones o columnas, tal como estaba dispuesto anteriormente, para la inscripción de los actos relativos a títulos traslaticios de dominio, gravámenes, limitaciones, medidas cautelares, de tenencia, y por último, aquellos que conlleven falsa tradición tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio¹⁰.

⁹ Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa No. 01 del 29 de abril de 2013.

¹⁰ Decreto Ley 1250 de 1970. Artículo 7º.

Por primera vez el concepto de falsa tradición aparece de manera expresa en una norma, constituyéndose como derecho real susceptible de registro por estar incluido dentro del mismo estatuto registral de la época, lo cual claramente no implica que se trate de derecho de dominio pleno, simplemente que, para efectos de publicidad, puede encontrarse en las matrículas inmobiliarias, tanto para su apertura como una anomalía que se genera posteriormente en la tradición del inmueble.

El Estatuto de Registro de 1970 instituyó un cambio medular en la concepción del registro de instrumentos públicos hasta ese momento, pues desde entonces, y aún en la actualidad, es un derecho adjetivo en donde confluyen y se materializan derechos sustantivos relativos a la propiedad privada, sean estos originados en la voluntad de las partes, por órdenes judiciales u órdenes administrativas.

Actualmente rige la Ley 1579 de 2012, que derogó el Decreto Ley 1250 de 1970, y que pretendió adaptar, después de más de 40 años, el registro público a las nuevas tecnologías interrelacionándolo de manera definitiva con el catastro nacional. Su expedición se dio ya en vigencia de la Constitución Política de 1991, según mandato expreso del artículo 131, y dentro de las novedades que trajo y que se quieren resaltar para efectos de este trabajo, son:

1) Se consignaron de manera taxativa los principios registrales¹¹, incluido el principio de legalidad que tendrá mucha incidencia en el desarrollo posterior del estudio.

¹¹ Ley 1579 de 2012. Artículo 4

2) Se mantuvieron las 6 columnas o secciones del folio de matrícula inmobiliaria, incluida la dispuesta para la falsa tradición, pero refiriéndose a ellas a través de códigos de naturaleza jurídica, e incluyó dos nuevas categorías que corresponden a los códigos 07/08 para cancelaciones, y 09 para otro tipo de actos jurídicos que requieran de publicidad¹²,

3) Se creó la posibilidad de suspender el trámite de registro cuando haya dudas frente a la legalidad de órdenes judiciales o administrativas, punto de especial atención cuando se analice el rechazo de sentencias judiciales en instancia de registro¹³,

4) Finalmente, también se le dio sustento jurídico a la apertura de matrículas inmobiliarias a los bienes baldíos de la nación¹⁴, matrículas que anteriormente, solo eran asignadas cuando el baldío se adjudicaba a particulares mediante la respectiva resolución.

1.2 LOS LIBROS DEL ANTIGUO SISTEMA

En el título anterior se mencionó que hasta la llegada del Decreto Ley 1250 de 1970, el derecho registral estuvo regulado por el libro IV, título XLIII del Código Civil, artículos 2637 al 2682, y fue a dicho marco legal al que se le dio el nombre de Antiguo Sistema, en el cual se incorporaban los registros de los títulos que eran presentados.

El artículo 2641 del Código Civil preceptuaba:

“El registrador llevará separadamente los libros que siguen:

¹² *Ibíd.* Artículo 8

¹³ *Ibíd.* Artículo 18

¹⁴ *Ibíd.* Artículo 57

1º) Uno titulado Libro de registro número 1º, para la inscripción de los títulos que trasladen, modifiquen, graven o limiten el dominio de los bienes inmuebles, o que varíen el derecho de administrarlos,

2º) Otro intitulado Libro de registro número 2º, para la inscripción de los títulos, actos o documentos que deban registrarse y que no estén comprendidos en las clasificaciones del inciso que antecede y del que sigue, y

3º) Otro intitulado Libro de anotación de hipotecas, para la inscripción de los títulos legalmente constitutivos de hipoteca”.

Los tres libros de que hablaba la norma, separaban los actos que eran objeto de registro por categorías; el primero para todos aquellos actos que trataran sobre el derecho real de dominio o de dominio incompleto, mientras que el segundo se creó para todos los demás actos que aun debiendo registrarse, no estaban incluidos en la anterior categoría de dominio, tal como las meras protocolizaciones y otros afines; el tercero por su parte, fue dispuesto exclusivamente para el registro de hipotecas.

Desde ese momento, se crea legalmente la posibilidad de registrar actos de dominio imperfecto mucho antes de la aparición del primer estatuto de registro, razón de más para que, cuando se refiera al Antiguo Sistema, se tenga claro que no se trata de un derecho muerto, pues aún derogado, subsiste al contar con un gran número de registros que no han sido trasladados al sistema de matrícula inmobiliaria.

Existen otros libros que conforman el Antiguo Sistema, como el de causas mortuorias, de autos de embargo y de demandas, de instrumentos privados, de prenda agraria, de patrimonio de familia, libros de índices, y por supuesto, el libro de matrícula que creó la Ley 40 de 1932, este último que antecedió la creación de la matrícula inmobiliaria propiamente dicha.¹⁵

¹⁵ CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Op. Cit, P. 172.

Los registros en dichos libros se hacían de conformidad con el artículo 2659 del Código Civil, y consistían en una transcripción manual o mecanográfica de los datos más relevantes del documento, que culminaba con la firma del registrador, lo cual se realizaba en libros múltiples personales y no por inmueble.

Dicho modo de realizar las inscripciones, parecía estar más cercano a la tradición francesa de conformidad con su Ley del 25 de marzo de 1855, según la cual, el registro era más que todo un depósito de contratos mediante la transcripción del título¹⁶ y se realizaba en folios personales y no reales; sin embargo, mientras los efectos del registro francés eran simplemente publicitarios y de organización, en Colombia al haberse adoptado la teoría del título y el modo en la legislación civil, el registro es considerado como constitutivo de derechos desde sus inicios.

Con el establecimiento del folio de matrícula inmobiliaria, iniciando precariamente con la Ley 40 de 1932, pasando por el Decreto Ley 1250 de 1970, y culminando con la Ley 1579 de 2012, se consolidó el alejamiento del derecho registral francés, constituyéndose un derecho registral sobre inmuebles y no sobre personas, mucho más cercano al derecho registral español y a la llamada ley hipotecaria de 1861¹⁷.

En cuanto a la cantidad de información obrante en los libros del Antiguo Sistema, se tiene que, para el año 2015, existían 85.500 libros distribuidos en

¹⁶ LACRUZ VERDEJO, José Luis. Elementos de Derecho Civil III Bis. *Derecho Inmobiliario*. Editorial Dykinson. Madrid, 2001, Ps 15 y 16.

¹⁷ Esta ley fue la base para los sistemas de inscripción constitutiva en Chile, Ecuador y Colombia, y además de traer consigo principios aún vigentes como el de prioridad, rogación, tracto sucesivo, entre otros, para el punto que se trata, en su exposición de motivos menciona que: “*el ámbito de aplicación se define por exclusión, quedando fuera de él, por ejemplo, los datos personales que constituyen información de dominio público (...)*”. Se procuró entonces, porque los registros fueran organizados por inmuebles y no por personas, lo que fue ampliado en nuestras legislaciones no solo a hipotecas sino a todos los actos que constituyeran o afectaran derechos reales sobre los predios.

179 oficinas de registro del país¹⁸, dato que incluye a todos los libros creados con anterioridad al Decreto Ley 1250 de 1970, lo cual es una muestra de la cantidad de datos que allí se encuentran y que deben ser trasladados a los folios de matrícula inmobiliaria, constituyendo una gran e importante parte de la historia registral del país y que, correlativamente, merece de especial atención.

Sobre este punto, la Superintendencia de Notariado y Registro ha manifestado que para el año 2018, se ha avanzado en la revisión y traslado de la información de tan solo 18.500 libros de Antiguo Sistema, lo cual corresponde cerca al 20,57% de los libros existentes¹⁹, cifra bastante baja teniendo en cuenta que la Ley 1579 de 2012, trajo un término perentorio para hacer la sistematización y digitalización de esta información, según se puede observar en el parágrafo 2º del artículo 6º, el cual estaba establecido hasta el 1º de octubre de 2017.

En consecuencia, es importante entender que cuando se trata el saneamiento judicial de la falsa tradición, se habla correlativamente, de la necesidad de estudiar el origen de dicha afectación, incluso trasladándose a tiempos del Antiguo Sistema, más aún cuando ahora, el Decreto 578 de 2018 obliga a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, a estudiar la existencia de anotaciones anteriores al 5 de agosto de 1974, independientemente del origen jurídico del predio, sea en pleno dominio o en falsa tradición.

¹⁸ Superintendencia de Notariado y Registro. Dirección Técnica. Estudios Previos de Contratación de Conservación y Digitalización de los Libros del Antiguo Sistema. Bogotá, 2015. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/Contratos2014/PSAMC-2014/PSAMC07-2014/estudiosprevios.pdf>

¹⁹ Superintendencia de Notariado y Registro. Nuevas facultades de la Superintendencia de Notariado y Registro. Decreto 578 del 27 de marzo de 2018. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <http://www.unioncolegiadadelnotariadocolombiano.com/sitio/sites/default/files/Presentacion%20Supernotariado%20-Saneamiento%20de%20la%20Falsa%20Tradicio%CC%8In.pdf>

Así entonces, para el estudio jurídico de la tradición, no es suficiente la información existente en la matrícula inmobiliaria, siendo igual de importante la consulta de los registros obrantes en los libros múltiples del Antiguo Sistema, con base en los cuales, y de no existir todavía matrícula asignada, se deberá abrir una nueva de conformidad con el actual Estatuto de Registro según se analizará en título 2.5; en cualquiera de los dos casos, esto posibilitará el saneamiento de la propiedad, incluidos los procesos de la Ley 1561 de 2012.

Además, la remisión a los antecedentes registrales no debe ser solo respecto de los libros primeros, debiéndose incluir también, los libros segundos, pues bien podría haber registros allí de manera equivocada, que en realidad correspondan a dominio; de la misma forma, es una consulta obligatoria los libros de matrícula, pues como se vio, estos por primera vez organizaron la información por predio, y serán de gran ayuda para establecer su origen jurídico, especialmente en búsqueda de rastros de pleno dominio, incluso, en los registros de las heredades de mayor extensión de donde se haya derivado.

De todas formas, el análisis de la tradición de los inmuebles en el Antiguo Sistema puede derivar en un dominio imperfecto, verbigracia venta de derechos herenciales u otro tipo de falsa tradición, lo cual implicaría que, tanto para la apertura de la matrícula como para la certificación especial, dicha situación debe mencionarse sin que sea un impedimento para el trámite correspondiente como se verá a continuación.

1.3. LA FALSA TRADICIÓN: ORIGEN Y TIPOS

El origen del concepto de falsa tradición se remonta al Código Civil, y parte de una diferenciación con la tradición como modo de adquirir el dominio. El derecho real de dominio, en términos del artículo 669 “es el derecho real en

una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”. Continúa la norma en cita indicando que “[!]a propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad”

Por su parte, los modos de adquirir el dominio según el artículo 673 son “(...) la ocupación, la accesión, **la tradición**, la sucesión por causa de muerte y la prescripción. (...)”. (Negrilla fuera de texto), y a su vez, la tradición se define en el artículo 740 como “(...) un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, **habiendo por una parte la facultad** e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.” (Negrilla fuera de texto).

Bajo las normas descritas, si el tradente no es el propietario, se genera indefectiblemente una falsa tradición al no haber transferido el dominio sino otro tipo de derechos, tal como serían derechos y acciones herenciales o gananciales, cosa ajena, posesión con antecedente registral, entre otros.

Así pues, la falsa tradición si bien transfiere un derecho real al relacionarse sobre inmuebles, no constituye el derecho de propiedad plena, y esta dolencia ha sido definida por la doctrina como una especie de dominio incompleto o impropio. Se ha dicho que:

“El DOMINIO INCOMPLETO se puede determinar por varios aspectos, dentro de los cuales encontramos la falsa tradición y la posesión inscrita.

La falsa tradición es la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble.

Existen varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan la compraventa de derechos y acciones, adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable); mejoras, posesión, enajenación de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota, venta de cosa ajena, remate de derechos y

*acciones, entre otros. La falsa tradición tiene como características, que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como; enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir servidumbres, propiedad horizontal, entre otros.*²⁰

Lo primero a resaltar, es que el dominio incompleto puede constituirse tanto por una falsa tradición como por medio de la posesión inscrita; en cuanto a la posesión, se dijo en su momento que su registro encontraba sustento en el artículo 785 del Código Civil, siendo importante la diferenciación que la doctrina hace con la falsa tradición, ya que la posesión inscrita surge de una simple declaración de parte realizada ante notario o juez, de haberse poseído el predio por un tiempo determinado sin mención alguna de títulos antecedentes; por esto, no constituye un derecho apto para acudir al proceso de la Ley 1561 de 2012, ya que no corresponde a una falsa tradición según se ha explicado, y es esta última afectación, la única prevista legalmente como objeto de saneamiento, mientras que en la simple posesión, se estaría en presencia muy probablemente de un baldío.

Aclarado esto, la falsa tradición puede ser dividida cuando menos en dos subespecies, teniendo como base el artículo 8º, párrafo 3º de la Ley 1579 de 2012, siendo que la actual sexta columna fue creada “para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, **tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio**, de conformidad con el párrafo 2o de este artículo.” (Negrilla fuera de texto).

De lo dicho, serían identificables dos tipos de falsa tradición: la enajenación de cosa ajena y la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, estando en este último la transferencia de la posesión registrada. Sobre esto es importante aclarar que, si bien la inscripción de la posesión no corresponde

²⁰ Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora Jurídica. Consulta No. 1477 de 2014

a falsa tradición por ser una simple declaración unilateral, su enajenación, al haber transferencia y por lo tanto tradición, sí la constituye según lo dijo la Superintendencia de Notariado y Registro.²¹

Vale mencionar que quien adquiere dominio incompleto, y de conformidad con el artículo 669 del Código Civil, no puede ser tomado como propietario y por lo tanto, no tiene derecho a disponer y a disfrutar del inmueble como sí lo haría el dueño, siendo inviable la constitución de gravámenes o limitaciones al dominio como hipotecas, servidumbres, constitución de patrimonio de familia o de afectación a vivienda familiar entre otros.

Actualmente, las otrora columnas del folio de matrícula inmobiliaria, se identifican por códigos registrales, correspondiendo a falsa tradición aquellos numerados con el número "06". Allí se encuentran varios códigos que técnicamente no corresponden por no comportar tradición como tal²², pero se debe entender que su inclusión obedece más bien a una inconsistencia en el nombre de la columna, habiendo sido más correcto denominarla de "dominio incompleto" con base en lo expuesto.

Los códigos que conllevan un dominio incompleto pero no falsa tradición, corresponden a: 0603 -afectación a vivienda familiar sobre mejores en predio ajeno, 0609 -declaración de mejoras de predio ajeno-, 0612 -patrimonio de familia sobre mejoras en predio ajeno-, todos estos fundamentados en el párrafo del artículo 5º de la Ley 258 de 1996 que preceptúa: "Las viviendas de interés social construidas como mejoras en predio ajeno podrán registrarse como tales en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble respectivo y sobre ellas constituirse afectación a vivienda familiar o patrimonio de familia

²¹Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora Jurídica. Consulta No. 14636 del 24 de agosto de 2004.

²²Ver: Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución No. 6264 del 14 de junio de 2016.

inembargable, sin desconocimiento de los derechos del dueño del predio”. Como se observa, ninguno de ellos es tradición o enajenación de derechos.

También se encuentra el código 0619 -declaración de posesión regular artículo 1 Ley 1183 de 2008-, sobre el cual se debe resaltar que, dicha declaración, solo aplica para poseedores de inmuebles urbanos y que requiere que no haya oposición para poder realizar el trámite notarial, además, el segundo capítulo de esa ley fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional según sentencia del C-1159 de 2008, quitándole competencia a los notarios para declarar la pertenencia sobre los predios, siendo esto exclusividad de los jueces de la República.

En cuanto a los códigos restantes que sí implican una falsa tradición, es importante realizar las siguientes precisiones:

La transferencia de derechos herenciales, es aquella que hace un heredero de los derechos que le puedan llegar a corresponder en una sucesión específica, lo cual encuentra sustento jurídico en los artículos 1377, 1967 y 1968 del Código Civil. Es de aclarar que esto constituye una mera expectativa y el cedente solo responde por su calidad de heredero o legatario y no de los derechos que se puedan adjudicar, salvo que los especifique de manera expresa.

Quien adquiere este tipo de derechos, queda pendiente de la adjudicación que se le haga de la propiedad cuando se adelante la sucesión del causante, pero la tradición se entenderá hecha desde el momento en que adquirió los derechos sucesorales tratándose de inmuebles, según lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia²³ de conformidad con el artículo 1875 del Código Civil.

²³ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de casación del 9 de julio, citada por: Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora Jurídica. Consulta No. 2616 de 2013.

Es de aclarar que en materia registral, los derechos herenciales se conocen más como derechos y acciones, y están relacionados a los códigos 0601- adjudicación sucesión derechos y acciones-, 0607-compraventa derechos y acciones-, 0610 –donación derechos y acciones-, 0613 –remate derechos y acciones-, 0615 –adjudicación liquidación sociedad conyugal derechos y acciones-, y 0617 –dación en pago de derechos y acciones-.

Situación similar acontece con los derechos gananciales, los cuales también pueden ser transferidos con base en el marco legal citado, y los encontramos en los códigos 0602 –adjudicación gananciales-, 0606 –compraventa derechos gananciales-, 0611 –donación gananciales-, y 0614 –remate gananciales.

Por otro lado, se tiene el código 0604 –compraventa de cosa ajena-, que aplica cuando quien pretende transferir la propiedad de un inmueble, no ostenta el derecho real de dominio. Esta situación encuentra sustento jurídico en Colombia en el artículo 1871 del Código Civil que preceptúa: “la venta de cosa ajena vale, sin perjuicios de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso de tiempo”; lo anterior en concordancia con los artículos 752 y 1874 *ibídem*.

Consecuentemente se ha dicho que, si el vendedor no es dueño, lógicamente no es posible que transfiera el derecho de propiedad, pero el intentarlo no invalida el título, sino que afecta la tradición de este²⁴, de ahí que la venta de cosa ajena sea tomada como una falsa tradición. Lo anterior tiene una razón de ser, y es que quien venda cosa ajena puede pretender subsanar dicha

²⁴ FERNÁNDEZ BONIVENTO, José Alejandro. *Los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales*. Bogotá. Librería del Profesional, 2012, P. 73.

situación de manera posterior de acuerdo con el artículo 752 del Código Civil, o también mediante ratificación de la venta realizada por el verdadero dueño.

En todo caso, la distinción entre título y modo en Colombia es la que permite entender el porqué de la validez contrato de compraventa de cosa ajena, pues este no constituye por sí solo el derecho de propiedad, sino que simplemente surge la obligación para el vendedor de entregar la cosa de manera posterior mediante su registro en el caso de inmuebles.

Sobre la venta de cosa ajena dijo la Corte Constitucional que:

“Lo anterior por cuanto, en aquellos sistemas que le confieren a la sola voluntad de las partes -vendedor y comprador- el poder de transferir y adquirir el derecho sobre la cosa, la titularidad del vendedor es presupuesto de validez del contrato –nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet-; mientras que en aquellos en los cuales el vendedor tan solo se obliga a transferir “tradere”, o a garantizar la posesión pacífica de la cosa negociada –dare-, tal titularidad resulta indiferente al contrato, porque el comprador asume el riesgo contractual de que la transferencia y la entrega de la cosa vendida, se den o no se den, en tanto que el vendedor garantiza su ejecución y, de no producirse, una, otra, o ambas, se obliga a resarcir el daño causado –res aliena venire potest-. Es decir que en el primer caso la compraventa es un contrato traslativo, en tanto que en el segundo este mismo contrato es simplemente obligacional”²⁵

Existe otro tipo de falsa tradición que corresponde a la compraventa de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota con antecedente registral, código 0605, lo cual significa que, existiendo una comunidad ilíquida sobre un inmueble, siendo que nadie es dueño de una parte determinada del mismo sino solamente de un porcentaje, en caso de venderse cuerpo cierto se generaría la falsa tradición aducida; esto lo estableció la Superintendencia de Notariado y Registro con base en los artículos 1868 y 2323 del Código Civil que mencionan:

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

“ARTÍCULO 1868. VENTA DE CUOTAS DE COSA COMUN. Si la cosa es común de dos o más personas proindiviso, entre las cuales no intervenga contrato de sociedad, cada una de ellas podrá vender su cuota, aún sin el consentimiento de las otras.

(...)

ARTÍCULO 2323. DERECHOS DE LOS COMUNEROS SOBRE LA COSA COMUN. El derecho de cada uno de los comuneros sobre la cosa común, es el mismo que el de los socios en el haber social”

Así las cosas, se ha interpretado que es improcedente por escritura pública, determinar un derecho de cuota con área y linderos particulares²⁶, pero esto debería limitarse a cuando por esta vía, se pretende transferir una parte determinada del inmueble que conlleve una segregación o apertura de una nueva matrícula inmobiliaria, pues además, para este proceder, se requiere de la respectiva licencia de subdivisión que solo puede ser solicitada por el propietario pleno o por todos los comuneros en conjunto, según se concluye de los artículos 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, en concordancia con el citado artículo 2323 del Código Civil.

Sin embargo, la venta de cuerpo cierto de un comunero, puede hacerse no con la intención de romper con la comunidad, sino de distribuir el uso del predio por voluntad de las partes, y sin que implique la apertura de una nueva matrícula inmobiliaria, para lo cual se debe tener presente el artículo 2330 del mismo Código Civil que dice: “COMUNIDAD SOBRE PREDIO. Cada uno de los que poseen en común una tierra labrantía, tiene opción a que se le señale para su uso particular una porción proporcional a la cuota de su derecho, y ninguno de los comuneros podrá inquietar a los otros en las porciones que se les señalen”. La forma de hacer efectivo lo anterior, bien podría ser a través de una compraventa de cuota parte determinándola como cuerpo cierto sin necesidad de hablar de una falsa tradición.

²⁶ Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa 16 de 2017.

Continuando con los actos de falsa tradición, existen también los códigos 0608 y 0618 que refieren a la compraventa de posesión con antecedente registral y a su transferencia. Al respecto, vale recordar que el registro de la posesión implicaba un dominio incompleto cuando era registrable con base en el artículo 785 del Código Civil, antes de 1955 cuando la Corte Suprema de Justicia expresó su imposibilidad en sentencia del 27 de abril de 1955, G.J, T LXXX. Número 2153, y siendo que este tema ya fue tratado anteriormente, solo falta decir que, partiendo del origen de la posesión inscrita, su enajenación no podía categorizarse de otra manera que como falsa tradición.

Para finalizar este título, existe el código registral 0616 –compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral-, que corresponde a mejoras realizadas sobre baldíos de la Nación de acuerdo a lo plasmado en el artículo 22, literal b) de la Ley 200 de 1936, y fue creado por la Superintendencia de Notariado y Registro hacia el año 2001²⁷. Parecido a lo que pasa con la posesión inscrita, son derechos publicitados que pueden seguir siendo transferidos pero dentro de la órbita de la falsa tradición.

1.4 APERTURA DE MATRÍCULAS INMOBILIARIAS EN FALSA TRADICIÓN

Se ha hablado de la necesidad de migrar la información que obra en los libros del Antiguo Sistema, al sistema de folio real creado a partir del Decreto Ley 1250 de 1970, todo ello teniendo en cuenta el análisis jurídico desde el mismo origen de la tradición, obligatorio en todo caso para dar apertura a la matrícula inmobiliaria y permitir así, que se adelante el respectivo proceso judicial de

²⁷ Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución No. 2708 del 27 de agosto de 2001.

pertenencia o de saneamiento de la falsa tradición. Esto especialmente dirigido a cumplir con las prerrogativas de la Ley 1561 de 2012.

La historia registral del inmueble bien puede proceder de pleno dominio, que es claramente lo más deseable, pero también puede acontecer que la tradición parta directamente de una falsa tradición, lo cual ha conllevado a contradicciones desde la Superintendencia de Notariado y Registro en cuanto a la apertura de matrículas inmobiliarias relacionadas a una falsa tradición original, dificultando su saneamiento por parte de los administrados.

Es del caso comenzar con la Circular No. 115 de 2009 de la Superintendencia de Notariado y Registro, dictada en vigencia del Decreto Ley 1250 de 1970 que, como se dijo, en su artículo 7º establecía la necesidad de registrar actos de falsa tradición en la sexta columna del folio; lo anterior fue el fundamento para que dicha circular, dando prioridad al principio de publicidad, dijera lo siguiente:

*“(...) la apertura de matrícula inmobiliaria no siempre ha de implicar que su primera anotación y complementación estén sustentadas en un acto o título constitutivo, traslativo o declarativo del derecho real de dominio, **sino que también es posible que un inmueble ingrese a la vida registral actual con títulos que impliquen la transferencia de un derecho incompleto, siempre y cuando tengan un sustento en un antecedente registral contenido en los Libros del Antiguo Sistema de Registro***

(.....)

*2. Posesión inscrita El artículo 762 del C. C. la define como “La tenencia de una cosa determinada con el ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en su lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”. En nuestro sistema de folio actual –Decreto Ley 1250 de 1970–, por tratarse de un hecho y no de un derecho real, no es viable el registro de la posesión y en consecuencia de radicarse hoy un documento referido a esta, será improcedente la asignación de folio de matrícula. **No obstante, los actos de posesión inscrita, efectuados en vigencia del antiguo sistema de registro –Título 43 del Código Civil–, deberán publicitarse y trasladarse a la matrícula inmobiliaria, para lo cual se utilizará la sexta columna del folio,***

conforme lo dispone el inciso final del artículo 81 del actual Estatuto de Registro.²⁸ (Negrilla fuera de texto).

Esta disposición se mostraba coherente con el estatuto registral vigente para la fecha, atendiendo la importancia del Antiguo Sistema, haciendo viable que una matrícula inmobiliaria inicie su vida jurídica con un dominio incompleto, así fuera con una intención simplemente publicitaria, pero que también posibilitaría su saneamiento posterior. Esto no duró mucho tiempo, y la misma entidad derogó la Circular 115 unos meses después con la expedición de la Circular No. 221 del 23 de septiembre de 2009, que regiría por cerca de cuatro años, la cual fue bastante perjudicial para el traslado de la información al sistema de folio real, retraso que como se explicará, se sufre hoy con la aparición de la Ley 1579 de 2012.

Allí se dijo que solo era viable la apertura de matrícula inmobiliaria si del estudio de la tradición, era posible encontrar origen en pleno dominio, bien sea a través de un título originario expedido por el Estado o por transferencia entre particulares, lo cual dejó de lado aquellos predios que iniciaban con una falsa tradición. Esto fue un claro retroceso en el proceso de migración de los registros del Antiguo Sistema, pues si bien lo que se buscaba era proteger presuntos bienes baldíos, lo cierto es que con la apertura de la matrícula, no se estaba afectando ningún derecho, por el contrario, se estaba ayudando al saneamiento de la propiedad bien sea a favor de particulares o de la misma nación.

La Circular 221 de 2009 fue derogada por la Instrucción Administrativa No. 01 del 29 de abril de 2013, mediante la cual se dio paso a la apertura de matrículas en falsa tradición para facilitar el saneamiento de la propiedad bajo los preceptos de la Ley 1561 de 2012. Sin embargo, es una instrucción

²⁸ Superintendencia de Notariado y Registro. Circular No. 115 del 1º de junio de 2009.

administrativa bastante enredada y llena de inconsistencias, y siendo que se encuentra aún vigente, es necesario realizar los siguientes comentarios:

Se fundamentó como se dijo, en la necesidad de dar cumplimiento a la Ley 1561 de 2012, especialmente en lo que afecta el registro inmobiliario, manifestando que:

“ (...) en lo que compete a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país, el artículo 11 de la precitada ley en sus literales a) y b), determina que, como anexos a la demanda -además de los previstos en el Estatuto General de Procedimiento vigente-, se deben adjuntar a la misma: i) cuando se pretenda sanear el título de propiedad que conlleve la llamada falsa tradición, o titular la posesión: El pertinente Certificado de Tradición y Libertad en donde consten las personas inscritas como titulares de derechos reales principales sujetos a registro, o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble, y ii) los medios probatorios con que se pretenda probar la posesión.”²⁹

La citación que hace la entidad del artículo 11 de la Ley 1561 de 2012 no es completa, y omite la diferenciación que la norma hace cuando el certificado se expide para el proceso de titulación de la posesión, o para el de saneamiento de la falsa tradición, importante distinción pues, para el primero de ellos, se podrá certificar que existen titulares de derechos reales o que estos no existen o no se encontraron sobre el inmueble, mientras que para el segundo, el artículo dice que **“El certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble objeto de este proceso verbal especial, es ineficaz para el lleno de este requisito cuando se pretenda sanear un título de propiedad que conlleve la llamada falsa tradición”** (Negrilla fuera de texto).

Es decir, fundamentar la apertura de matrículas inmobiliarias con origen en falsa tradición en la Ley 1561 de 2012, solo tiene realmente sustento cuando se trata del proceso de titulación de la posesión, pues en ese evento se podrá

²⁹ Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa No. 01 del 29 de abril de 2013.

certificar por parte de las oficinas de registro, la inexistencia de titulares de derechos reales, no así para el saneamiento de falsa tradición, caso en el cual siempre se requerirá de certificar propietarios, salvedad que no se hace en la citada instrucción administrativa.

Igualmente dijo la Superintendencia de Notariado y Registro que:

“Basados en el Principio de Publicidad, debe recordarse que, la apertura de una matrícula inmobiliaria no siempre implica que su primera anotación y/o complementación estén sustentadas en un acto o título constitutivo, traslativo o declarativo del derecho real de dominio, sino que también es posible que un inmueble ingrese a la vida registral actual con títulos que impliquen la transferencia de un derecho incompleto, siempre y cuando tengan un sustento en un antecedente registral contenido en los Libros del Antiguo Sistema de Registro.

Lo anterior no obsta para que, cuando sea necesario, cada oficina de registro agote la búsqueda en los archivos y posibilite la apertura del folio con base en un título de dominio.”³⁰ (Negrilla fuera de texto).

Aquí se retoma lo que ya había mencionado la Circular No. 115 de 2009, permitiendo que se abrieran matrículas inmobiliarias a predios originados con falsa tradición, pero lo que hasta ahí parecía claro, se contradice solo líneas más adelante por parte de la entidad cuando manifiesta lo siguiente:

*“De lo expuesto, se evidencia que, cuando del estudio de la cadena tradición, inscrita en los libros de Antiguo Sistema, se concluya que esta no corresponde a pleno dominio, **no se podrá abrir folio de matrícula para el bien, excepto en el caso, donde la cadena tradición en el Antiguo Sistema comience con un título de dominio pleno**, pero se haya convertido en falsa tradición antes de la vigencia del Decreto-ley 1250 de 1970, hoy derogado por la Ley 1579 de 2012, se podrá dar apertura a dicho folio dejando constancia en la complementación del título antecedente de dominio”³¹ (Negrilla fuera de texto).*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

La conclusión se basa en algo que nunca planteó en las premisas. Es imposible entender cómo, después de haber dicho que un predio puede ingresar al tráfico inmobiliario con una primera anotación y/o complementación con títulos de dominio incompleto, se requiera de todas formas que la cadena traditicia comience con un título en pleno dominio. La confusión es más profunda, pues, para ese momento, ya se encontraba vigente la Ley 1579 de 2012, actual Estatuto de Registro, mencionándose dentro de dicha instrucción cuando analiza su artículo 49 que “se infiere con meridiana claridad, que cuando se habla de la finalidad de la matrícula, cual es, la que esta exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien; no debe interpretarse como que exclusiva y necesariamente su primera anotación o su complementación de la tradición, deban referirse al pleno derecho real con base en documentos que la ley denomina actos o títulos traslaticios, declarativos o constitutivos de dominio”³².

Retorna así la Superintendencia a la manifestación inicial, expresando que no se requiere para la apertura de la matrícula inmobiliaria, que su tradición, incluyendo su complementación, inicie con pleno dominio. Habría sido bueno que dicha postura se estableciera sin dudas, pero ya para el final de la instrucción, se dice que la apertura procederá siempre y cuando el predio parta de pleno dominio o:

*“2. En tratándose de falsa tradición, o derecho incompleto, tales como compraventa de derechos y acciones: adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable), enajenación de cuerpo cierto sobre derechos y acciones teniendo solo derechos de cuota; remate de derechos y acciones en cuerpo cierto; o, sin antecedente propio, por vía de ejemplo: carece de título, título a la vista, ignoran título, por citar sólo unos (sic). **En los casos aquí señalados, la complementación se hará hasta encontrar título traslativo de dominio. 3. Cuando se trate de posesión inscrita**” (Negrilla fuera de texto).*

³² Ibíd.

Se debe interpretar entonces que, cuando un predio nazca con falsa tradición, es preferible que su complementación, esto es, la tradición del predio de mayor extensión, encuentre pleno dominio, pero sin que la falta de esto, sea un impedimento insalvable para la apertura de la matrícula inmobiliaria con el fin de dar publicidad a los registros legalmente realizados, así como para trasladar la información del Antiguo Sistema al folio de matrícula inmobiliaria según la misma Ley 1579 de 2012 lo ordena, facilitando el inventario y saneamiento de la propiedad.

De lo contrario, se desconocería que la titulación de la posesión que regula la Ley 1561 de 2012, puede adelantarse en contra de personas indeterminadas con base en el certificado especial que así lo manifieste, lo que trata precisamente, de inmuebles con nacimiento en falsa tradición, los cuales constituyen un gran porcentaje de los predios del país. En este sentido, la Superintendencia de Notariado y Registro ha manifestado que, de los actos jurídicos inscritos en las oficinas de registro de instrumentos públicos, **cerca del 36% de folios de matrícula tienen antecedentes registrales que inician con falsa tradición**, evidenciando un alto grado de informalidad en la titularidad de la propiedad rural.³³

Esta forma de entender la Instrucción Administrativa No. 01 del 29 de abril de 2013, es coherente con el artículo 48 de la Ley 1579 de 2012, pues de acuerdo a este, el traslado de los registros del Antiguo Sistema y la consecuente apertura de matrícula, se hará bien sea a petición de parte o de oficio, con el fin de amparar derechos sobre bienes raíces, y que sirva de antecedente o medio probatorio para la iniciación de procesos ordinarios para clarificar la propiedad o el saneamiento de la misma. En el mencionado artículo no hace

³³ Superintendencia de Notariado y Registro. Comunicado 13-18. Citado en *Ámbito jurídico*. ¿En qué va el saneamiento de predios rurales con falsa tradición? Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/civil/civil-y-familia/en-que-va-el-saneamiento-de-predios-rurales-con-falsa-tradicion>.

distinción respecto del tipo de derechos, luego no deja dudas respecto de la viabilidad de abrir matrículas con inicio en falsa tradición.

Si se obligara a partir siempre de pleno dominio para la apertura de matrículas inmobiliarias, se imposibilitaría dar cumplimiento al parágrafo 2º del artículo 6 *ibidem* que establece: “A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Notariado y Registro tiene un término de cinco (5) años para la sistematización o digitalización de la información contenida en los libros del Antiguo Sistema de Registro.” La anterior orden tampoco distingue el derecho del cual parte la tradición del inmueble, pues dicho traslado debe tener en cuenta todos los derechos que fueron registrados bajo la vigencia de los artículos 2637 al 2682 del Código Civil.

Adicional a lo mencionado, en la actualidad, la apertura de matrículas inmobiliarias en falsa tradición encuentra más fundamento en el Decreto 578 de 2018, en donde se incluyen dichas tradiciones como válidas para determinar la naturaleza privada de los inmuebles, más allá de no lograr encontrar en su inicio un pleno dominio, lo cual se analizará detalladamente en el capítulo siguiente.

1.5 IDENTIFICACIÓN REGISTRAL DE LOS BALDÍOS DE LA NACIÓN Y EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA DE 2016

El censo de 1870 dividió al país en un área poblada de 305.000 kilómetros cuadrados, y un área baldía de 1.025.300 kilómetro cuadrados³⁴ para épocas de la República, evidenciándose una gran cantidad de territorio por ser

³⁴ PALACIOS, Marco. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá. FCE: Universidad de los Andes, 2011, P. 85.

explorado, que, eventualmente, sería objeto de posteriores ocupaciones de hecho y asentamientos, lo que jurídicamente implicó el nacimiento de varias falsas tradiciones a partir del establecimiento formal del registro inmobiliario con el Código Civil, pues los particulares una vez apropiados de los fundos, empezaban a transferirlos tuvieran o no un título originario expedido por el Estado.

En cuanto al título originario, se debe mencionar que para el año 1926, la Corte Suprema de Justicia manifestó que siempre que hubiera litigio sobre un predio, el propietario debía demostrar tal calidad exhibiendo el título original mediante el cual la nación transfirió el dominio del predio, documento en la mayoría de los casos, de imposible consecución, recibiendo el nombre coloquial de “prueba diabólica”³⁵.

Con la expedición de la Ley 200 de 1936, se buscó solventar esta situación alejándose de la postura de la Corte Suprema de Justicia, trayendo una visión más a favor de los poseedores y exploradores económicos de los terrenos según se observa en las presunciones legales de sus artículos 1º y 2º. La implicación de dichos artículos frente al proceso de pertenencia, se desarrollará en el próximo capítulo, pero en este momento nos interesa mostrar su unión con los tipos de falsas tradiciones ya vistas.

Los baldíos son predios que tradicionalmente no han contado con matrícula inmobiliaria a favor de la nación, pues nada de esto se hallaba regulado en el Código Civil ni en el Decreto Ley 1250 de 1970. Para el caso de baldíos rurales, la apertura de matrícula solo se hacía una vez registrada la adjudicación a nombre de los beneficiarios con base en la resolución del

35 HIRSCHMAN, Albert. *La tendencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. En: Estudios sobre la política económica de América Latina. En ruta hacia el progreso.* Madrid. Editorial Aguilar, 1964, P. 115.

INCORA, posteriormente INCODER, y hoy Agencia Nacional de Tierras, entidad que tiene actualmente a su cargo la administración, adjudicación y defensa de este tipo de baldíos según lo dispuesto la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 y el Decreto 2363 de ese mismo año. Para cumplir con lo anterior, se creó por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro el código 0103 -Adjudicación baldíos-³⁶ para el registro del título y la apertura de una nueva matrícula inmobiliaria, siguiendo los lineamientos de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 19 del 30 de diciembre de 2011 suscrita entre la mencionada entidad y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Por otro lado, respecto de los baldíos urbanos, la Ley 137 de 1959, conocida también como Ley Tocaima, estableció en su artículo 3º que la cesión de la propiedad de los baldíos urbanos nacionales a los municipios, se hacía con base en esa misma ley, y que los particulares dueños de mejoras, podían solicitar la compra preferente del terreno.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", preceptuó en su artículo 123 lo siguiente: "[d]e conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales". Lo anterior implicó que los baldíos urbanos se convirtieron jurídicamente a partir de ese momento, en bienes fiscales, con unas obligaciones por parte de los municipios como se verá.

³⁶Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución No. 1695 del 31 de mayo de 2001.

La cesión que se hacía con base en la Ley 137 de 1959, pendía de una condición suspensiva, la cual era que el municipio procediera a la venta del baldío y a que utilizará el emolumento para la construcción del acueducto de Tocaima, o a obras de utilidad pública³⁷, lo cual cambió con la aparición de la Ley 388 de 1997.

El Consejo de Estado manifestó que de conformidad con el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, la cesión de los baldíos urbanos a los municipios se realiza con el fin de realizar los fines previstos en la Ley 9ª de 1989, esto es, que sean destinados a vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social entre otros, siendo excepcional la venta a particulares, lo cual solo se podrá hacer por licitación según los artículos 35 (hoy derogado) y 36 de esa misma ley. Por esta razón también se concluye, que los ocupantes de estos inmuebles no tienen derecho *ipso iure* a su adjudicación o compra en atención a la destinación especial que debe dárseles.³⁸

Es así que al día de hoy, la cesión que se hace por ley a los municipios de los baldíos urbanos, cumple con los designios constitucionales de la Carta Política y con el mandato del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, marcándose una clara diferencia con lo que ordenaba la Ley 137 de 1959, pues en esta había una consigna rentista a favor del municipio y supeditaba el traslado de la propiedad al ente territorial a su correlativa venta a los mejoristas, mientras que hoy lo que se busca, es que dichos bienes se destinen a los fines de los planes de ordenamiento territorial, sin que exista la condición de otrora de venderlos a los particulares.

³⁷ Decreto 1943 de 1960.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 1.592 del 4 de noviembre de 2004. Consejeros Ponentes Enrique José Arboleda Y Gustavo Aponte Santos.

Para el caso de baldíos urbanos, la apertura de las matrículas inmobiliarias se hace con el registro de la resolución que expida el municipio y de conformidad con lo regulado en la Instrucción Administrativa No. 03 del 26 de marzo de 2015 de la Superintendencia de Notariado y Registro, siendo los mismos municipios los habilitados para legalizar la propiedad sobre los baldíos urbanos, no teniendo injerencia en este punto la Agencia Nacional de Tierras.

Había entonces sustento jurídico, solamente para abrir matrículas inmobiliarias a favor de los municipios en el caso de baldíos urbanos, pero no se encontraba regulación alguna referente a los baldíos rurales, pues para estos, la apertura de matrícula se realizaba solamente cuando se registraba la adjudicación a favor de un tercero mediante el código 0103, pero no existía la posibilidad de hacerlo a favor de la nación.

Finalmente, esto encontró solución en los artículos 57 y 58 de la Ley 1579 de 2012, otorgándole la potestad al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, hoy Agencia Nacional de Tierras, para solicitar la apertura de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios baldíos que aún no la tengan, para que, a partir de ese momento, no proceda ninguna inscripción adicional sin la autorización de la entidad. Lo anterior se reguló mediante el Decreto 1858 de 2015, que adicionó un nuevo capítulo al título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, manifestando que para la apertura de la matrícula inmobiliaria, debe previamente realizarse una actuación administrativa, cuyo resultado será comunicado a la oficina de registro para que proceda según sus competencias.

Se debe precaver además, que pueden existir baldíos que ya tienen folio de matrícula a favor de terceros, como el caso de las mejoras en suelo ajeno que se mencionaron en el título de la falsa tradición, o con posesiones inscritas en los libros del Antiguo Sistema, casos en los cuales, se podría esclarecer la

titularidad de los bienes mediante el proceso de clarificación que adelante la Agencia Nacional de Tierras sin necesidad de abrir una nueva matrícula.

Esta novedad del actual estatuto de registro, busca ayudar con el inventario de bienes que debe realizar el Estado colombiano, aspecto que adquirió más relevancia después de las órdenes impartidas en la sentencia T-488 de 2014 por la Corte Constitucional y sus correlativos autos de seguimiento, facultad que se espera, se use de una manera más constante, pues la identificación registral de este tipo de baldíos también será vital para ayudar con el cumplimiento de los acuerdos de La Habana.

Sobre este punto, el llamado “Fondo de Tierras” del Capítulo 1.1.1 de los acuerdos, tiene un carácter permanente y dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación. Es una cantidad enorme de tierra que se requiere para el posacuerdo y es un punto de presión sin lugar a dudas, que afecta el entendimiento que se ha tenido de los bienes baldíos, en lo cual jugará un papel primordial la identificación registral que se tenga de los mismos junto con la interrelación con el catastro.

Las fuentes de las que se alimentará el Fondo de Tierras son:

*“Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras. • **Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo). • Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental. • **Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual*****

procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. • *Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.* • *Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz*". (Negrilla fuera de texto).

El área rural en Colombia, por lo menos desde el punto de vista catastral, entre los años de 1967 y 1988 pasó de 26´125.052 a 39´444.000 hectáreas, implicando un crecimiento total de 13.318.94 hectáreas, que representó un crecimiento promedio en ese período de 2,18 por ciento anual³⁹. El área rural citada da cuenta tanto de terrenos privados, territorios indígenas y predios de propiedad pública; respecto de estos últimos, se calcula que para el año 2009 los bienes estatales ascendían a cerca de 18 millones de hectáreas, de los cuales 12 millones aproximadamente correspondían a terrenos baldíos⁴⁰.

Entre los años 2007 y 2011, la adjudicación de baldíos no superó el millón de hectáreas, distribuido esto entre menos de 20.000 adjudicatarios⁴¹, habiendo un largo camino por recorrer si se quiere dar cumplimiento a lo estipulado en los acuerdos, requiriéndose por parte del Estado un mayor esfuerzo para la recuperación de baldíos usurpados y en la delimitación de aquellos pendientes de identificación, preferiblemente consiguiendo que cada uno de ellos cuente con su matrícula inmobiliaria actualizada.

³⁹ Misión de Estudios del Sector Agropecuario) (Ministerio de Agricultura y DNP. 1990), citado por: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá. CNMH, P. 245.

⁴⁰ Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia / El Instituto (IGAC). Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia, 2012, P. 112.

⁴¹ SANCHÉZ, Fabio y VILLAVECES, Juanita. Seminario: "El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia". *Tendencias y factores económicos y sociales asociados a la adjudicación de baldíos en Colombia, 1961-2010*. BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. Bogotá, 2016.

Los 3 millones de hectáreas que requiere el Fondo de Tierras obliga a trabajar en las deficiencias en la administración de las tierras de la nación – identificación, inventario, gestión, aprovechamiento y transferencia-⁴², lo que se hizo indudable en el Auto de seguimiento No. 222 de 2016 de la Corte Constitucional, donde el problema se extendió tanto a la Agencia Nacional de Tierras, como al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la UPRA y la Superintendencia de Notariado y Registro.

El posconflicto trae consigo unas obligaciones estatales, y algunas fueron recogidas en el Decreto Ley 902 de 2017 que no es del caso entrar a detallar, pero es prioritario enfocar esfuerzos en la formalización, el acceso y la distribución equitativa de la tierra, aspectos indispensables para dotar de certeza a quienes viven y trabajan de esta, requiriéndose de nuevas metodologías de barrido que permitan la formalización masiva, lo cual estará a cargo de la Agencia Nacional de Tierras.⁴³

El desarrollo rural a su vez, se debe a mandatos constitucionales que desde 1991 rigen nuestro ordenamiento legal, incluido el derecho de propiedad y su entendimiento a partir de una función social y ecológica⁴⁴, lo cual encuentra como principal obstáculo, la informalidad y la inseguridad jurídica en torno de dicho derecho real, lo que solo se podrá superar teniendo una identificación fidedigna de los inmuebles a partir del registro de los mismos y su relación con la información catastral. Sobre esto se ha dicho que “La omnipresencia de la propiedad informal de las tierras, y la falta de protección jurídica total de los derechos sobre la tierra son poderosos obstáculos a la inversión privada en estas regiones. Se estima que 40% de los predios rurales siguen sin

⁴² CORREA, Jaime, et al. *Lectura sobre derecho de tierras*. Tomo 1. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2017, P. 26.

⁴³ USAID. “*Colombia Land and Rural Development Program Year 4 Workplan October 2016-September 2017*, 2016, P. 14.”

⁴⁴ Artículo 58 de la Carta Política

títulos. Dicha informalidad distorsiona el mercado de tierras y desincentiva la inversión a largo plazo. Proporcionar un acceso seguro a la tierra será fundamental para el desarrollo de la economía rural y la estabilización de las zonas del conflicto.”⁴⁵

Es lógico que con la creación del Fondo de Tierras se requiera de una reinterpretación del régimen de los baldíos, y que esto de alguna manera haya influido en las determinaciones de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, pero el costo no puede ser vulnerar los derechos de quienes pretenden sanear vía judicial la propiedad del predio bajo los preceptos de la Ley 1561 de 2012, razón que obliga a analizar jurisprudencialmente el asunto en el título siguiente.

1.6 CONTROL DE LEGALIDAD A PARTIR DE LA SENTENCIA T-488 DE 2014

El control de legalidad que ejercen las oficinas de registro de instrumentos públicos, aplica sobre todo tipo de títulos o documentos según lo dispone expresamente el literal d) del artículo 6º de la Ley 1579 de 2012, lo que se complementa con el artículo 22 de ese mismo estatuto en el siguiente sentido:

“INADMISIBILIDAD DEL REGISTRO. Si en la calificación del título o documento no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, se procederá a inadmitirlo, elaborando una nota devolutiva que señalará claramente los hechos y fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución, informando los recursos que proceden conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique. Se dejará copia del título devuelto junto con copia de la nota devolutiva con la constancia de notificación, con destino al archivo de la Oficina de Registro.”

⁴⁵ USAID. “Estrategia de cooperación 2014-2018, un camino hacia la paz”, 2014. Ps 22 y 23.

En dicho control están incluidas las providencias judiciales que deban ser registradas para producir efectos, pero es allí donde se debe aclarar hasta dónde llega la competencia de las oficinas de registro de instrumentos públicos. Al respecto, la denominada función calificadora, reglada en el artículo 16 del Estatuto Registral, implica una revisión de las formalidades legales del documento a inscribir; es de cierta manera la forma en que el principio de legalidad se materializa.

Esto es mucho más importante en un sistema constitutivo de derechos como el nuestro, pues habiéndose acogido la teoría del título y el modo, es el registro el que genera derechos frente a terceros y a través del cual se materializa la tradición según se colige del artículo 756 del Código Civil, contrario a un sistema meramente publicitario y declarativo como el francés, pues allí el registrador no juzga la idoneidad de los títulos ni la existencia de los derechos.

La calificación del documento es, sin embargo, un análisis formal del título, pues en Colombia el registrador carece de competencia jurisdiccional como sí sucede por ejemplo en Alemania y la figura del juez inmobiliario, quien tiene amplias funciones, incluyendo una revisión de la existencia, licitud y validez del acto jurídico⁴⁶. Lo anterior implica que en nuestro país, en instancia de registro, no es viable por ejemplo, entrar a estudiar aspectos intrínsecos del documento como la capacidad de las partes o la eficacia del negocio jurídico, debido a que las manifestaciones de los contratantes, así como las órdenes judiciales o administrativas, cuentan con la presunción de buena fe del artículo 83 de la Carta Política, y por si fuera poco, los asientos registrales una vez realizados, también gozan de presunción de veracidad y exactitud mientras no se demuestre lo contrario⁴⁷.

⁴⁶ CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Op. Cit, P. 89.

⁴⁷ Ley 1579 de 2012. Artículo 3°. Literal e).

Es importante tener siempre en cuenta que, además del estudio formal descrito, también debe haber una validación del documento con los antecedentes registrales, consistentes tanto en la información que obra en la matrícula inmobiliaria, así como en los registros del Antiguo Sistema, los cuales según se explicó, cobran una importancia mayor cuando se trata de predios que surjan de falsa tradición y frente a procesos de pertenencia.

Cuando una oficina de registro aplica el principio de legalidad a una providencia judicial, no puede olvidar las limitaciones que se han mencionado, en donde más allá de revisar sus aspectos formales como el número de matrícula inmobiliaria, la identificación de las partes, la determinación del predio, la constancia de ejecutoria, entre otros, no puede, por regla general, entrar a debatir situaciones dirimidas propiamente dentro del proceso judicial.

Acá la duda que surge es si algo de esto cambió con la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, pues no fueron pocos los problemas suscitados con su expedición, sobre todo en cuanto a la cantidad de sentencias de pertenencia devueltas sin registrar por considerar que se estaban prescribiendo baldíos de la nación. Por lo dicho, se debe proceder a estudiar la principal jurisprudencia surgida desde allí, con miras al control de legalidad de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

En la sentencia en mención, la Corte Constitucional estudió el fallo de tutela del 19 de noviembre de 2013 del Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, mediante el cual se ampararon los derechos fundamentales incoados por el peticionario para el registro de una sentencia de pertenencia, ordenada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué, lo cual había sido negado inicialmente por la oficina de registro de instrumentos públicos por considerar que el predio objeto de prescripción, se trataba de un baldío por carecer de antecedentes registrales.

La obligatoriedad de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia de revisión, debe abordarse a partir de lo dicho por esa misma corporación en sentencia C-037 de 1996, mediante la cual se hizo el estudio de constitucionalidad del proyecto de ley No. 58 de 1994 del Senado y 264 de 1995 de la Cámara, proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Allí se dijo respecto del artículo 48 lo siguiente:

“(...) las sentencias judiciales a través de las cuales se deciden acciones de tutela, sólo tienen efectos en relación con las partes que intervienen en el proceso (Decreto 2591/91, art. 36). Sin embargo, la doctrina constitucional que define el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sentada por la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de los fallos de tutela, trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierte en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución. El principio de independencia judicial, tiene que armonizarse con el principio de igualdad en la aplicación del derecho, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedad. La jurisprudencia de los altos órganos jurisdiccionales, por medio de la unificación doctrinal, persigue la realización del principio de igualdad.”⁴⁸ (Negrilla fuera de texto).

Es así que cuando se analiza el alcance de una sentencia de revisión, además de su parte resolutive, se debe también tener en cuenta lo que la doctrina ha definido como *ratio decidendi*, pues estos dos aspectos serán de obligatorio cumplimiento para futuros fallos y para todos los actores que tengan participación en el cumplimiento de estos. La parte resolutive constituye la decisión que se toma en la sentencia judicial, la *ratio decidendi* por otro lado, corresponde al principio, regla o razón general base de la decisión judicial específica, mientras que vale mencionar, la *obiter dicta* atañe a las reflexiones adicionales que realiza el juez para motivar su fallo pero que no son necesarias para la decisión⁴⁹.

⁴⁸Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. P 152.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-047 de 1999. MP Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Ps 52 y 53.

Se tiene entonces que, los efectos *erga omnes* de la sentencia, se extienden no solo respecto de su parte resolutive sino también a su *ratio decidendi*, lo cual constituye doctrina vinculante para los otros jueces e incluso para entidades administrativas como las oficinas de registro de instrumentos públicos, siendo importante definir los hechos del caso y su relación con la decisión tomada.

De manera resumida, los principales fundamentos fácticos del caso objeto de examen por parte de la Corte Constitucional, son los siguientes:

1. El INCODER no fue vinculado al proceso de pertenencia,
2. Se declara la pertenencia sobre un predio sin antecedente registral.

Con base en esto es que debe entenderse las consideraciones de la Corte, evitando así extender de manera indebida, los efectos de la sentencia a otros casos similares tal como se explicará en seguida, y esto también debe ser observado por parte de las autoridades administrativas a quienes se les impartieron órdenes en la parte resolutive.

La Corte Constitucional realiza un análisis de la importancia del trato diferenciado de los bienes baldíos, dándole relevancia a la función social de la propiedad y resaltando, como bien se sabe, su condición de imprescriptibilidad a favor de particulares, consideraciones que se comparten siempre y cuando se haga un análisis integral de la providencia en mención.

La Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- expidieron la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13-251 del 13 de noviembre de 2014 que parece desbordar el marco

establecido en la sentencia de revisión. Dijeron allí las entidades que: “En este orden, no acreditan propiedad privada la venta de cosa ajena, la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente registral, protocolización de documento privado de venta de derechos de propiedad y/o posesión (ejemplo carta venta) y protocolización de declaraciones de terceros ante Juzgados o Notaría sobre información de dominio y/o posesión, hipótesis que corresponden a las denominadas falsas tradiciones (...).”.

Dicha manifestación es una extensión indebida de las consideraciones de la Corte Constitucional, respecto de los predios carentes de antecedentes registrales, a todos los tipos de falsas tradiciones, lo cual generó en gran parte el conflicto objeto de estudio; igualmente, allí se instó a hacer un uso incorrecto del artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, el cual menciona que el trámite de registro de un documento, en este caso una sentencia judicial de pertenencia, puede suspenderse por el término de 30 días ante una presunta ilegalidad, solicitándole ratificación a la entidad que profirió la decisión, pero que de recibirse la ratificación, se procederá al registro del documento con la salvedad del caso. Contrario a lo expuesto, se dijo en la instrucción administrativa lo siguiente: “En caso en que el Juez responda y decida ratificarse en su decisión, el Registrador de Instrumentos Públicos procederá a emitir nota devolutiva con fundamento en el precedente fijado en la Sentencia T-488 de 2014, objeto de la presente instrucción, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional consideró expresamente que (...)”⁵⁰

El control de legalidad encontró en la suspensión del trámite de registro a prevención, cuando se usa de manera correcta esta figura, otra garantía para dar cumplimiento a la revisión formal del documento, lo cual es coherente con lo afirmado en relación a que no se trata de un control de fondo que pueda

⁵⁰Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Instrucción Administrativa Conjunta No. 13-251 de 2014, P. 20.

entrar a dirimir minucias del proceso bajo el cual se expidió la providencia; es por esto que si la oficina de registro considera que la orden judicial o administrativa no se ajusta a derecho, lo hará saber por acto administrativo que comunicará a la entidad de origen, pero procederá al registro del documento cuando haya ratificación de su parte, lo cual conllevaba claramente la ilegalidad de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13-251 de 2014 en este apartado.

Era de esperar que con la anterior disposición, el incumplimiento a las sentencias de pertenencia se proliferara al extremo de volver regla general la excepción, es decir, su negativa de registro. Lo anterior debido a que, en principio, las sentencias judiciales son de obligatorio cumplimiento, y solo en casos muy particulares pueden ser desatendidas por imposibilidad de acatamiento o porque sus disposiciones son contrarias a la Constitución o a la Ley, pero siempre teniendo presente el control formal que hacen las oficinas de registro según el criterio de calificación que rige en Colombia, sin inmiscuirse en cuestiones propias del proceso judicial.

En este contexto la Corte Constitucional mencionó:

“Otra entidad que adquiere relevancia en este contexto es la Superintendencia de Notariado y Registro, y particularmente los Registradores Seccionales de Instrumentos Públicos. En efecto, la inscripción en el folio de matrícula constituye título suficiente de dominio y prueba de la propiedad; es así como se perfecciona y hace oponible ante terceros todo acto jurídico sobre un bien inmueble.

Pero la misión del registrador no es la de un simple testigo pasivo, su oficio es un auténtico servicio público que demanda un comportamiento sigiloso que salvaguarde la fe pública sobre los actos y negocios jurídicos. Es por esta misma razón que la Ley 160 de 1994 exige al registrador abstenerse de inscribir toda actuación que contradiga los requisitos y prohibiciones dispuestos para la adjudicación de bienes baldíos y se consagra un régimen de responsabilidad sobre el funcionario, que le hace responder tanto por sus actuaciones como omisiones” (Negrilla fuera de texto).

Para el caso concreto de la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional concluyó que el registrador de instrumentos públicos obró de manera correcta al negarse, en primer término, al registro de la sentencia de pertenencia, pues era evidente que se estaba prescribiendo un bien baldío de la nación, pero no se debe olvidar que la determinación de la subregla jurisprudencial se edificó bajo unos supuestos de hecho concretos. En dicha sentencia se esgrimieron varios argumentos, pero no todos hacen parte de la *ratio decidendi*, muchos de ellos corresponden a la *obiterdictum*, siendo que estos no son aplicados para la resolución del problema jurídico y, por lo tanto, no pueden extenderse a casos posteriores.

Para la resolución del problema jurídico la Corte concluyó:

1. La sentencia de pertenencia adolece de un defecto fáctico al no haberse valorado en debida forma las pruebas y omitir la práctica de otras de manera oficiosa, en especial, la de solicitar un concepto al INCODER sobre la calidad del predio,
2. Adolece también de un defecto orgánico, pues para el caso en concreto, el INCODER era quien debía adjudicar el bien baldío,
3. El actuar del registrador de instrumentos públicos se ajustó a derecho y dentro del marco de su autonomía, siendo que la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de registro inmobiliario.

Las conclusiones tienen relación directa con los hechos plasmados, siendo posible extraer la siguiente subregla jurisprudencial: los bienes inmuebles que no cuentan con antecedente registral, se presumen baldíos y sobre los mismos, no es viable adelantar proceso de pertenencia en atención a su

imprescriptibilidad. Igualmente se debe vincular al INCODER para que haga las manifestaciones de su competencia.

La citada subregla no puede ser ampliada de manera indiscriminada a otras situaciones, en particular a los predios que se encuentra en falsa tradición, pues como se pretende mostrar, la presunción baldía no se extiende a estos casos que no fueron objeto de examen por la Corte Constitucional, porque además, dicho análisis corresponde hacerlo exclusivamente a los jueces en cada proceso, y sólo de manera excepcional, podrán los registradores de instrumentos públicos abstenerse del registro de las sentencias; por lo anterior, se considera que, salvo casos en igualdad de condiciones, debe primar la presunción de legalidad de las providencias judiciales garantizándose la tutela judicial efectiva del demandante.

La tesis expuesta en la sentencia T-488 de 2014 fue reiterada en fallos posteriores (entre ellos sentencias T-548 y T-549 de 2016 de la misma corporación), pero nuevamente, el tema tratado fue sobre predios sin antecedente registral, o sea, sin ningún tipo de datos en los archivos de las oficinas de registro de instrumentos públicos, ni siquiera en falsa tradición; también se fundamentan al igual que en la sentencia hito, en una indebida vinculación al INCODER para ese entonces, razón por la cual se debe insistir respecto de la subregla jurisprudencial que se ha extraído.

También se encuentran fallos de tutela por parte de la Corte Suprema de Justicia que se decidieron con este mismo sustento, pero obviamente, al igual que las sentencia T-548 y T-549 de 2016, sus determinaciones tienen efectos inter partes y no *erga omnes*. En la sentencia STC12184-2016 del 1º de septiembre de 2016 por ejemplo, se menciona un aspecto a tener en cuenta respecto del certificado especial expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal, documento en el cual el registrador dijo:

“Revisados los índices del antiguo sistema de matrícula de propiedad inmueble correspondiente al Municipio de Tauramena, no se encontraron datos de registro referente al predio rural denominado “Maraure”.

La Corte consideró que dicho documento no se encontraba ajustado a la ley procesal (artículo 407 del Código de Procedimiento Civil para ese momento), pues no se certificó la inexistencia de titulares de derechos reales de dominio, sino que no se obtuvo información alguna respecto del inmueble⁵¹; en otras palabras, se estaba en presencia de un inmueble inexistente registralmente y por lo tanto baldío.

Siguiendo esa misma línea, en sentencia STC11391-2017 del 3 de agosto de 2017, la Corte Suprema de Justicia, retomando algunos apartes de la sentencia T-488 de 2014, mencionó que:

*“Basta volver sobre los apartes atrás transcritos de la decisión del despacho acusado para concluir que allí no existió una debida valoración de las probanzas recaudas de cara a las consecuencias sustanciales derivadas de las mismas, como lo exige el ordenamiento jurídico, **relievando que los predios objeto de usucapión carecían de antecedentes registrales**, por lo que, siguiendo las conclusiones de la Corte Constitucional a las que se hizo mención líneas atrás, debía presumirse que constituían baldíos imprescriptibles, **a menos que al interior del juicio se demostrara lo contrario, lo que obligaba al funcionario judicial acusado a decretar y practicar los medios de convicción suficientes con el fin de esclarecer la real naturaleza jurídica de los predios, lo que no hizo.**”⁵² (Negrilla fuera de texto).*

Se puede ver que se trata también de un predio sin antecedente registral, pero incluso en esos casos, la Corte dice que el juez puede a través de los distintos medios probatorios, demostrar que no se trata de un bien baldío, situación a tener en cuenta.

⁵¹Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC12184-2016. M.P. Ariel Salazar Ramírez, P. 26.

⁵² Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC11391-2017. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, Ps. 25 y 26.

Ahora bien, además de tratarse de tutelas en donde se dirime la naturaleza jurídica del predio y la falta de pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de baldío, también se fundaban en la falta de vinculación al INCODER. Sobre esto, es de aclarar que a partir del 1 de enero de 2016, el artículo 375 del Código General del Proceso establece la citación de dicha entidad, hoy Agencia Nacional de Tierras, como obligatoria; igual precisión aplica respecto de la Ley 1561 de 2012, pues según su artículo 12, existe el deber para el juez de consultar la información de dicha entidad pública, entre otras, razón para creer que ya no podrá darse dicho defecto fáctico en las sentencias de pertenencia.

No obstante esto, el juez podría concluir con base en las pruebas recaudadas, que se trata de un bien privado susceptible de ser adquirido vía pertenencia; cobrará mucha importancia para ese fin, el certificado especial que expida la oficina de registro de conformidad con el Decreto 578 de 2018, y la resolución de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras que se analizará en el capítulo de la Ley 1561 de 2012.

La Corte Suprema de Justicia manejó un criterio diferente por un tiempo, el cual se vio expresado en la sentencia STC1776-2016 del 16 de febrero de 2016, que se basó a su vez, en sentencias antiquísimas de casación⁵³; allí se dice que:

“Ahora bien, suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien”⁵⁴.

⁵³ Ver Sentencia de casación del 24 de junio de 1937, XVL, P. 329, Sentencia S. de N.G del 9 de marzo de 1936, XLVII, P. 798, Sentencia de casación del 19 de mayo de 1940 XLIX, P. 311 Sentencia del 22 de junio de 1956, LXXXIII, 74, y Sentencia del 31 de julio de 1962, XCIX, P. 172.

⁵⁴Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC1776-2016. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, P. 18.

Allí también se defiende la presunción legal del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, como bastión para poder prescribir un inmueble que esté siendo poseído bajo dichas circunstancias, y se le da una importancia especial al proceso de saneamiento de la falsa tradición que trae la Ley 1561 de 2012. Esta postura ya la encontrábamos en el salvamento de voto parcial de la sentencia T-488 de 2014 de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en donde planteó la inviabilidad de que “(...) en sede de revisión, la Corte Constitucional establezca reglas para que las autoridades administrativas puedan inaplicar o desconocer sentencias judiciales y que dichas actuaciones gocen de legitimidad. Esta posición es incompatible con principios constitucionales derivados del Estado Social de Derecho, tales como la seguridad y certeza jurídica, la cosa juzgada y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.”

Frente a esta disimilitud en las tesis jurisprudenciales, y ante el cúmulo de tutelas referentes al tema, la Superintendencia de Notariado y Registro expidió la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017, en donde si bien continuaba defendiendo que todos los predios en falsa tradición correspondían presuntamente a baldíos, se dijo que al momento de expedir el certificado especial de predios existentes registralmente pero en falsa tradición, “(...) es preciso que se certifique esta situación, **y se prevenga al juez respecto de que se puede tratar** de un predio de naturaleza baldía, el cual solo se puede adquirir por resolución de adjudicación de la Agencia Nacional de Tierras, art. 65 ley 160/94, y que los mismos por disposición del numeral 4º del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, hoy artículo 375 del Código General del Proceso, son imprescriptibles.”⁵⁵ (Negrilla fuera de texto). Es decir, se acepta que, si bien puede tratarse de un baldío, esto puede desvirtuarse en instancia judicial, lo cual sería casi un año después confirmado con la expedición del Decreto 578 de 2018.

⁵⁵Superintendencia de Notariado y Registro, Instrucción Administrativa a No. 01 de 2017, P. 3.

El anterior recorrido jurisprudencial requiere traer de nuevo la *ratio decidendi* de la sentencia T-488 de 2014, siendo que no todos los predios originados en falsa tradición, deben correr la misma suerte del asunto que allí se decidió. Al respecto, corresponde a los jueces definir el nivel de similitud que tienen sus casos con el de la sentencia hito, y establecer en consecuencia, si sus argumentos son aplicables o deben ser adaptados.

Seleccionar los antecedentes jurisprudenciales aplicables al caso concreto, implica hacer una distinción (*distinguish*) para señalar por qué las consideraciones de un fallo anterior, no se aplican al objeto de decisión, lo cual debe fundamentarse y razonarse en debida forma⁵⁶; lo antedicho encuentra coherencia normativa en el ordenamiento colombiano, visto el artículo 4º de la Ley 169 de 1896, pues el juez puede en todo caso, apartarse de un precedente jurisprudencial con la justificación debida.

En la sentencia T-580 de 2017 la Corte hizo precisamente unas distinciones importantísimas para este estudio. En dicha sentencia se acumularon las acciones de tutela T-6.090.117 de la Agencia Nacional de Tierras contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Enciso, Santander; T-6.113.181 de la Agencia Nacional de Tierras contra el Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal, Antioquia; T-6.113.147 de la Agencia Nacional de Tierras contra el Juzgado Civil del Circuito de Yarumal, Antioquia; T-6.094.898 de la Agencia Nacional de Tierras contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Ventaquemada, Boyacá; T-6.094.893 de la Agencia Nacional de Tierras contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Ventaquemada, Boyacá; y T-6.090.120 impetrada por la Agencia Nacional de Tierras en contra del Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander.

⁵⁶SIERRA SOROCKINAS, David. El precedente: Un concepto, Derecho del Estado No. 36. Enero-Junio de 2016. Universidad Externado de Colombia, Ps. 249-269.

Primero anotar respecto de los procesos de tutela No. T-6094893, T-6094898, T-6113147, T-6113181 y T-6090117, que la Corte Constitucional comprobó que el INCODER sí había sido vinculado pero que no hizo uso del recurso de apelación en ninguno ellos, razón por la cual, en virtud del principio de subsidiariedad, confirmó los fallos de primera instancia que habían negado el amparo constitucional.⁵⁷

Por otro lado, se debe resaltar el estudio que hace la Corte específicamente del expediente acumulado T-6090120, en donde manifiesta, entre otras cosas, que se presumen como baldíos aquellos predios que no son han sido poseídos por particulares con la correspondiente explotación económica⁵⁸, lo cual va unido a las presunciones legales de los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936. Se resalta que, para este caso, además de darle plena validez a la explotación económica como prueba de la naturaleza privada del inmueble, el alto tribunal también manifiesta que se trata de un predio que tiene historia registral, esto es, que existe en el registro inmobiliario, pues este fue segregado en su oportunidad de matrículas inmobiliaria de mayor extensión⁵⁹.

Es de anotar que la confusión que trajo la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13 del 13 de noviembre de 2014, llevó a que la oficina de registro para ese caso, asegurara que “la tradición del predio carece de antecedentes registrales y por ende de titulares de derechos reales”, aun cuando estaba plenamente probado todo lo contrario tal como lo resalta la misma Corte Constitucional.⁶⁰

Para este estudio es muy importante la diferenciación anterior con lo dicho en la sentencia T-488 de 2014 y la jurisprudencia que de allí se desprendió, pues soporta la subregla jurisprudencial en cuanto a que sólo la carencia total de

⁵⁷Corte Constitucional. Sentencia T-580 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, Ps. 42 y 48.

⁵⁸ *Ibíd.* P. 54

⁵⁹ *Ibíd.* P. 57

⁶⁰ *Ibíd.* P. 64

antecedentes registrales, puede tomarse como prueba irrefutable de estar en presencia de un baldío de la nación, ya que en caso de contar el predio con historia registral, el juez a través de su labor probatoria, podrá concluir que se trata de un bien privado susceptible de ser adquirido por esta vía.

Esa situación la expresa la Corte Constitucional en la decisión del expediente T-6090120 de la siguiente manera:

*“De igual forma, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE– citó como precedentes judiciales las sentencias T-548 y T-549 de 2016, respecto de las cuales debe señalarse que pese a que también obedecen a circunstancias fácticas similares a las que se analizan en el presente caso, lo cierto es que, **tales posturas jurisprudenciales no son aplicables al presente asunto, por cuanto, en aquellos asuntos se estaba en presencia de unos predios que no contaban con antecedentes registrales y, por consiguiente, no carecían de dueños reconocidos, mientras que en el proceso No. T-6090120 –se insiste– se acreditó lo contrario. (...) Por lo tanto, las consideraciones en las que se fundaron las sentencias T-488 de 2014, T-548 y 549 de 2016 no son aplicables al expediente de tutela No. T-6090120, básicamente porque los supuestos fácticos de esta última no son subsumibles en dichas sentencias.**”⁶¹(Negrilla fuera de texto).*

Igualmente, en relación al expediente T-6090120, se debe resaltar que las matrículas inmobiliarias No. 312-15807 y 312-16859 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Málaga – Santander, parten de falsa tradición, pero no por ello era de concluir su inexistencia registral; por el contrario, dichas anotaciones prueban que al predio se le ha dado un tratamiento de bien privado, lo cual aunado a las demás pruebas recaudadas, junto con las presunciones legales de la Ley 200 de 1936, posibilitan la prescripción del inmueble a favor de particulares. Esto es de cierta manera la razón de ser de la expedición del Decreto 578 de 2018 que será objeto de estudio en el capítulo previsto para la Ley 1561 de 2012.

⁶¹ Ibíd. P. 66

Se concluye por lo tanto, que el control de legalidad de las oficinas de registro no ha variado, y si bien la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014 resaltó la labor de los registradores de instrumentos públicos, esto no implicó modificación alguna de los fundamentos para determinar la procedencia o no de un registro como se estudiaron; es más, para el caso de sentencias judiciales de pertenencia, jurisprudencialmente quedó claro que solo cuando el predio no tenga información registral, se debe proceder al rechazo de la sentencia, lo que no es aplicable sin un estudio más de fondo, a predios con falsa tradición.

Cuando el predio parte de falsa tradición, y según los tipos de esta anomalía, la oficina de registro deberá realizar el estudio formal de la sentencia y contrastarla con los antecedentes registrales, y solo en caso de tratarse de posesión inscrita o declaración de mejoras en suelo ajeno, podrá rechazar el registro con la debida fundamentación, pues estas son tipologías de falsa tradición que muy probablemente traten de inscripciones sobre baldíos. Este análisis se verá afectado por la forma en que se certificó la titularidad del predio con destino al juzgado, sobre lo cual se profundizará seguidamente.

Tratándose de otras falsas tradiciones, salvo errores formales del documento, se debe proceder a su registro, cumpliéndose con un fallo en firme y debidamente ejecutoriado, y en caso de dudas, se reitera la importancia de dar aplicación al artículo 18 de la Ley 1579 de 2012 tal como fue concebido, esto es, que se suspenda a prevención el trámite para que la autoridad judicial se pronuncie, y en caso de haber ratificación, se proceda al registro con la salvedad respectiva, Sobre este punto se debe atender a lo mencionado en torno a la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, la *ratio decidendi* de la sentencia T-488 de 2014 y la jurisprudencia examinada.

CAPÍTULO 2

LEY 1561 DE 2012 RESPECTO DE PREDIOS RURALES.

2.1. VIGENCIA Y LOS DOS CASOS INMERSOS EN SU CONTENIDO NORMATIVO

Según la exposición de motivos de la Ley 1561 de 2012, su fin es el de garantizar mayor seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, impulsar el desarrollo rural sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de tierras⁶². Para ellos, fijó un proceso especial para otorgar tanto título de propiedad al poseedor material, como para sanear aquellos títulos que conlleven la denominada falsa tradición. Este trabajo se centrará en esos puntos en lo atinente con inmuebles rurales según los lineamientos que se plantearon en el capítulo anterior.

En primer término, el proceso definido en la Ley 1561 de 2012 corresponde a un proceso declarativo especial que se complementa con las disposiciones del Código General del Proceso, y no es correcto afirmar que con la llegada de este último, se haya derogado la ley objeto de estudio como alguna parte de la doctrina mencionó⁶³, pues hay que atender a su especialidad según se observa en su artículo 5º:

*“Los asuntos objeto de esta ley se tramitarán por el proceso verbal especial aquí previsto y se guiarán por los principios de concentración de la prueba, impulso oficioso, publicidad, contradicción y prevalencia del derecho sustancial. **En lo no regulado en esta ley, se aplicarán las disposiciones previstas para el proceso verbal de declaración de pertenencia en el estatuto general de procedimiento vigente.**”* (Negrilla fuera de texto).

⁶² Exposición de motivos Senado. Gaceta Judicial No. 234 de 2011.

⁶³ CF. ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique. *Salto al Código General del Proceso*. Primera Edición. Bogotá. Editorial Escuela Actualización Jurídica, 2016. Ps. 35 y 36.

Se colige de la norma, que existe una compatibilidad entre la ley especial y la ley general que regula el proceso verbal de pertenencia, situación evidente también en el artículo 375 del Código General del Proceso cuando menciona que “[e]n las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, **salvo norma especial**, se aplicarán las siguientes reglas”. De igual forma, insistir en la derogación de la Ley 1561 de 2012, sería desconocer que el artículo 18, numeral 3º del mismo Código General del Proceso, mencionó que los jueces civiles municipales conocen en primera instancia de los procesos especiales para la titulación de la propiedad inmueble de que trata la Ley 1182 de 2008, o la que la modifique o sustituya, y, precisamente, la Ley 1182 de 2008 fue reemplazada por la Ley 1561 de 2012.⁶⁴

La especialidad de la Ley 1561 de 2012 es un punto medular en este documento, pues esta se cimienta en normas procesales pero también sustanciales, como por ejemplo, cuando dispone en su artículo 2º, párrafo, que de existir sociedad conyugal vigente o patrimonial de hecho, son ambos cónyuges o compañeros permanentes los llamados a adquirir la propiedad del bien (legitimación en la causa y derecho de adquisición). También instituyó unas características especiales de los predios que pueden ser adquiridos por esta vía: para los inmuebles urbanos, su avalúo catastral no puede superar los 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes, mientras que la extensión de los inmuebles rurales no puede exceder una Unidad Agrícola Familiar – UAF.⁶⁵

Los límites mencionados implican que, para acudir por esta vía, los predios deben cumplir con dichas condiciones, pues de lo contrario, el interesado deberá acudir indefectiblemente al proceso de pertenencia del Código General

⁶⁴ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. *Procesos Declarativos, Arbitrales y Ejecutivos*. Octava Edición. Bogotá. Editorial Temis S.A., 2017, P. 89.

⁶⁵ Ver Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

del Proceso; sin embargo, surge la duda respecto a si aún bajo estos presupuestos, esto es, que el predio cumpla con las características especiales de la Ley 1561 de 2012, la persona decide iniciar el proceso de pertenencia general.

El Doctor Ramiro Bejarano Guzmán considera que esto no es posible, y que cuando se pretenda usucapir bienes muebles o inmuebles de conformidad con el proceso verbal del artículo 375 del Código General del Proceso, estos deben ser diferentes a los previstos en la Ley 1561 de 2012.⁶⁶; esto implicaría que el juez que conozca del proceso y que verifique que el predio corresponde por sus características a la ley especial, debería rechazar la demanda para que esta sea encausada en debida forma.

Debe tenerse en cuenta que en el caso contrario, de presentarse una demanda bajo la Ley 1561 de 2012 frente a un predio que exceda los límites allí plasmados, el rechazo de la demanda será evidente, pero cuando es el interesado quien renuncia al proceso especial, que en principio es más corto y expedito, y prefiere acudir al proceso del Código General, no se encuentra en su artículo 375 ninguna limitación en este sentido, y esto puede obedecer a que simplemente el demandante no quiera someterse a todos los requisitos de la Ley 1561 de 2012, como por ejemplo, al emplazamiento que hay que hacer a los colindantes cuando se pretenda el saneamiento de una falsa tradición, o el deber de aportar el plano del predio, y podría no ser tan sencillo rechazar la demanda sin vulnerar su derecho de acción, pues se reitera, es el interesado quien libremente prefiere acogerse a la ley general y no a la especial.

⁶⁶ CF. BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Op. Cit, P. 61.

Al respecto se tiene que, esta libertad del demandante de acudir o no al proceso de la Ley 1561 de 2012, encuentra sustento adicional en su artículo 26 cuando menciona que “**Podrá acogerse** al proceso verbal especial aquí previsto todo aquel que a la entrada en vigencia de esta ley haya cumplido los requisitos para tal efecto.” (Negrilla fuera de texto), y se ha interpretado por lo tanto, que no se trata de un proceso impositivo sino permisivo⁶⁷.

Aclarado lo anterior, es necesario analizar las dos grandes finalidades que trae la ley objeto de disertación, pues de allí se partirá para determinar los efectos y alcances del certificado especial que expiden las oficinas de registro de instrumentos públicos, así como para establecer cuándo la demanda debe dirigirse en contra de personas indeterminadas, sin que se esté en presencia de un bien baldío de la nación, circunscribiéndose el estudio siempre a los inmuebles rurales.

Se debe tener en cuenta que, así la demanda se interponga con el fin de titular la propiedad a favor del poseedor material o para sanear una falsa tradición, ambas se dirimen a través de un proceso de pertenencia pero con un procedimiento especial, compartiendo casi en su totalidad los preceptos de la ley como se verá. En este sentido, los sujetos habilitados para acudir a esta vía serán tanto el poseedor material como aquel que tenga un título registrado como falsa tradición.

Respecto de la diferenciación que hace la ley entre el poseedor material y el titular de falsa tradición, se debe aclarar que cada uno busca sanear la propiedad pero mediante pretensiones diferentes, lo cual podría llevar a pensar, equivocadamente, que quien ostenta un título en falsa tradición no debe necesariamente ser poseedor. Sobre este punto se debe observar que

⁶⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia 2013-00224 del 3 de octubre de 2013. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

ambos sujetos deben someterse a las limitantes y condiciones de la Ley 1561 de 2012, tal como la extensión del predio o su valor catastral, pero también respecto del tiempo de posesión material, sea esta regular o irregular; esto teniendo en cuenta que los artículos 1º y 2º de la ley no hacen distinción alguna respecto del poseedor o del titular de falsa tradición, y además, porque el proceso verbal especial aplica igual para los dos asuntos según su artículo 5º.

Para establecer si las condiciones de extensión o de valor de los inmuebles rurales o urbanos respectivamente, aplican también para el titular de falsa tradición, es necesario citar los artículos 3º y 4º para efectos de la explicación:

“ARTÍCULO 3o. POSEEDORES DE INMUEBLES RURALES. Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones.

Para efectos de la presente ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente.

ARTÍCULO 4o. POSEEDORES DE INMUEBLES URBANOS. Quien pretenda obtener título de propiedad de un inmueble urbano mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión regular o irregular por los términos establecidos en la ley para la prescripción ordinaria o extraordinaria sobre bienes inmuebles urbanos cuyo avalúo catastral no supere los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smlmv).

En el evento en que el bien objeto del proceso no cuente con avalúo catastral, se tendrá en cuenta su valor comercial, el cual será indicado por el demandante en la demanda y no deberá ser superior a doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smmlv).

PARÁGRAFO. La declaración de pertenencia y el saneamiento de la falsa tradición de la vivienda de interés social se regirán por las normas sustanciales para la prescripción establecidas en el artículo 51 de la Ley 9ª de 1989.” (Negrilla fuera de texto).

Si bien en estos dos artículos no se menciona el saneamiento de la falsa tradición expresamente, se dijo y se demostró previamente, que tanto el poseedor material como quien tiene un título registrado en falsa tradición, buscan obtener un título de propiedad mediante un proceso de pertenencia, luego no habría razón para aplicar las características de la Ley 1561 de 2012 solo para uno de ellos. De igual manera, el parágrafo del artículo 4º menciona expresamente la declaración de pertenencia como el saneamiento de la falsa tradición, lo cual si bien se relaciona para efectos de la vivienda de interés social, deja entrever que el legislador no tuvo intención de excluir de dichos requisitos a ninguno de los dos casos.

Sumado a lo expuesto, no es menos importante tener en cuenta que la Ley 1182 de 2008, que trataba específicamente el saneamiento de la falsa tradición, y que fue derogada precisamente por la Ley 1561 de 2012, sí tenía una limitación en cuanto a la extensión del predio, lo que da aún más sentido a que, precisamente por tratarse de un trámite especial, debe tener unas condiciones también particulares⁶⁸ que aplican actualmente tanto para la titulación a favor del poseedor material como para titular de la falsa tradición. Es decir, cuando se pretenda el saneamiento de una falsa tradición, existe razón suficiente para aplicar, al igual que para la titulación de propiedad, los requisitos de extensión, cuantía y tiempo de posesión, pues en ambos casos, se trata del mismo proceso especial de pertenencia.

De lo contrario, se dejaría abierta la posibilidad de acudir de manera parcial al proceso de la Ley 1561 de 2012 para sanear una falsa tradición, usándolo solo respecto de su procedimiento y sus ventajas, pero desechándolo cuando se imponen limitaciones a las características de los predios. Así pues, si no se cumple con esto último, la única opción que tendría el interesado sería la de

⁶⁸ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Op. Cit, P. 92.

acudir necesariamente al proceso de pertenencia del Código General del Proceso.

Desarrollando este punto, los requisitos de los artículos 3º y 4º de la Ley 1561 de 2012 conllevan a que, quien pretenda sanear un título en falsa tradición, también deba acreditar la posesión regular de 5 años o la irregular de 10 según sea el caso, ya que no sería lógico que quien adquiriera un predio en falsa tradición, tenga por ese simple hecho el derecho a adquirir la propiedad del predio sin tener en cuenta el aspecto inescindible de la posesión material siempre que se habla de un proceso de pertenencia (incluso sumando la del tradente), y, como se dijo inicialmente, la Ley 1561 de 2012 trata de un proceso de esta categoría.

En este sentido, ya desde la misma Ley 1182 de 2008, se hablaba de un término de posesión de cinco años para acceder al saneamiento de la falsa tradición según se observaba en su artículo 3º literal b), razón adicional para entender que el término de posesión, sea regular o irregular, también aplica cuando la pretensión sea el saneamiento de una falsa tradición mediante el proceso especial de la Ley 1561 de 2012.

Por estas razones, y para efectos de los bienes rurales, sea para el proceso de titulación de la propiedad al poseedor material o del saneamiento de la falsa tradición, debe tenerse como exigencia que el predio no supere una unidad agrícola familiar –UAF- dependiendo del sector, y además, el demandante deberá probar la posesión sobre el predio de la forma que se estableció.

Sobre el punto de la posesión, es de recordar que se habla exclusivamente de la posesión material, que es aquella que no requiere de su registro para producir efectos en un eventual proceso judicial, pues la posesión inscrita que regula el Código Civil en sus artículos 785, 789 y subsiguientes, ha dado paso

a la posesión material para efectos del proceso de pertenencia, es decir, esta última es la única que cuenta al momento de pretender prescribir un inmueble según se ha definido jurisprudencialmente por la Corte Suprema de Justicia en sendos fallos ⁶⁹.

Se tiene entonces que, cualquiera que sea el objeto de la demanda, siempre y cuando sea con base en la Ley 1561 de 2012, seguirá el procedimiento allí dispuesto con sus limitaciones y características, pero claro está, existiendo ciertas diferencias dependiendo de la pretensión, principalmente respecto del tipo de posesión que se puede alegar y el certificado especial que se debe anexar a la demanda.

En cuanto a la posesión, esta puede ser regular o irregular; la primera es aquella que procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe, mientras la segunda es la que carece de alguno de esos elementos⁷⁰. No es del caso entrar a estudiar a profundidad estos elementos, pero interesa la definición de justo título por el tema que se está tratando de cara, sobre todo, al saneamiento de la falsa tradición.

El justo título de conformidad con el artículo 765 del Código Civil es aquel “constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión y la prescripción.

Son traslativos de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, la donación entre vivos. Pertenecen a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición.”

⁶⁹ ESCOBAR VÉLEZ, Edgar Guillermo. *Prescripción y proceso de pertenencia*. Séptima Edición. Bogotá. Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 2016, Ps 84-88.

⁷⁰ Artículos 764 y 770 del Código Civil.

Adicional a lo precedente, el artículo 764 *ibídem* preceptúa además que “[s]i el título es traslativo de dominio, es también necesaria la tradición”; es así que tratándose de inmuebles, para incoar una eventual posesión regular, y dando por sentada la buena fe, se requiere de un justo título registrado ante la oficina de registro de instrumentos públicos.

También se debe atender a que, para alegar un justo título cuando se pretenda prescribir un inmueble, este debe estar contenido en una escritura pública y no en un documento privado o de otra clase, pues aquel es el único mediante el cual se genera la expectativa de que se hará efectiva la transferencia de la propiedad, pues, precisamente, se requiere de un título que sirva eventualmente para hacer la tradición⁷¹.

Todo lo anterior deja claro que en materia inmobiliaria, para alegar la posesión regular, se requiere de la buena fe y de un justo título, y este debe estar recogido en una escritura pública debidamente registrada, situación no menor para efectos de diferenciar las pretensiones que pueden surgir de la Ley 1561 de 2012.

Cuando se trate de titular la propiedad a favor del poseedor, bien puede el demandante probar una posesión regular, aportando justo título registrado según se mencionó atrás, sumando la buena fe; pero también es posible que adelante la demanda con base en una posesión irregular a falta de alguno de estos elementos.

No acontece así para el saneamiento de la falsa tradición, pues por regla general, en este caso jamás habrá justo título en los términos del artículo 765

⁷¹ CANOSA TORRADO, Fernando. *Teoría y práctica del proceso de pertenencia*. Séptima Edición. Bogotá. Ediciones Doctrina y Ley., 2017, Ps 179-181.

del Código Civil, toda vez que tratándose de un título que conlleva falsa tradición, este no podrá ser ni constitutivo ni traslativo de dominio, con una excepción, la venta de cosa ajena. Allí la intención contenida en el título sí es la de transferir la propiedad, y la condición de no propietario de quien vende no invalida el contrato según se vio en el capítulo de la falsa tradición, luego es de concluir, que el título se podrá tomar como justo para efectos de probar la posesión regular; en palabras de la Corte Suprema de Justicia: “[l]a venta real, aunque lo sea de cosa ajena, es justo título posesorio”⁷²

En ese sentido se tiene que, salvo la venta de cosa ajena, cuando se trate del saneamiento de la falsa tradición, quien lo pretenda deberá acudir necesariamente a la posesión irregular de los diez años por ser imposible contar con justo título, como sería el caso de la venta de derecho herenciales o gananciales, venta de posesión con antecedente registral, o de mejoras en suelo ajeno con antecedente registral, categorías que ya fueron explicadas.

Otra diferencia que comporta un especial interés para este trabajo, se da cuando se pretende la titulación de la propiedad al poseedor material o el saneamiento de una falsa tradición, en atención al artículo 11 de la Ley 1561 de 2012 que determinó:

“ANEXOS. Además de los anexos previstos en el estatuto general de procedimiento vigente, a la demanda deberán adjuntarse los siguientes documentos:

*a) Certificado de Tradición y Libertad del Inmueble en donde consten las personas inscritas como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. **El certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble objeto de este proceso verbal especial, es ineficaz para el lleno de este requisito cuando se pretenda sanear un título de propiedad que conlleve la llamada falsa tradición. Si la pretensión es titular la posesión, deberá adjuntarse***

⁷² Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 27 de febrero de 1962. T. XCVIII, P. 34. Citada por: CANOSA TORRADO. Op Cit, P. 156.

certificado de tradición y libertad o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión, deberá acompañarse el certificado que corresponda a la totalidad de este, y cuando el inmueble comprenda distintos inmuebles, deberá acompañarse el certificado de todos los inmuebles involucrados;” (Negrilla fuera de texto).

Se observa que, dependiendo de la pretensión del demandante, el certificado especial debe cumplir con unos requisitos diferentes: para el saneamiento de la falsa tradición solo servirá aquel que certifique titulares de derechos reales principales, no siendo viable aportar uno que mencione que no fue posible encontrarlos o que estos no existen. Situación diferente cuando se trata de titular la posesión a favor del poseedor material, caso en el cual servirá cualquiera de los dos, incluido el certificado negativo que se expondrá en el siguiente título.

Finalmente, en el artículo 14 de la Ley 1561 de 2012 existen otras distinciones que deben mencionarse; la primera se encuentra en su numeral 1º respecto de la medida cautelar de demanda, la cual se ordenará de manera oficiosa cuando se trate de saneamiento de falsa tradición, y también cuando se pretenda la titulación de la posesión, pero en este último caso, solamente de existir folio de matrícula inmobiliaria para el predio, debiéndose entender que, si bien es posible que el inmueble aún no tenga matrícula inmobiliaria, sí debe existir jurídicamente y registralmente para evitar usucapiones sobre predios baldíos de la nación de conformidad con el capítulo primero.

En ese mismo artículo se menciona que, cuando se pretenda la titulación del inmueble con base en la posesión material, se debe ordenar por el juez el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien. Esto aplica también para el saneamiento de la falsa tradición, pues el numeral 3º del artículo, tiene alcance para los dos tipos de pretensión, pero

para el saneamiento de la falsa tradición, el emplazamiento igualmente debe hacerse a los colindantes del inmueble.

Claramente, al estarse discutiendo la propiedad del bien, se debe demandar a los titulares inscritos notificándolos para que ejerzan su derecho de defensa, requiriéndose además, del emplazamiento a las demás personas que se crean con derecho. Pero particularmente, para el saneamiento de la falsa tradición, el emplazamiento a los colindantes aparece como una medida adicional para que estos sirvan como testigos, sin que sean propiamente demandados, dando mayor certeza al juez de las condiciones en las cuales se pretende realizar el saneamiento.

No queda del todo claro sin embargo, la razón por la cual el emplazamiento de los colindantes solo se da para el saneamiento de falsa tradición, cuando puede también ser útil para la titulación de la posesión material, y parece ser más un rezago del artículo 8º de la Ley 1182 de 2008 que tenía dicha disposición. En dicho artículo, además, se establecía que de no comparecer los colindantes, se daba por hecho que no tenían interés en el asunto, lo cual también debe entenderse así en vigencia de la Ley 1561 de 2012, pues estos no son propiamente demandados sino simples testigos de excepción⁷³.

⁷³ CANOSA TORRADO, Fernando. Op Cit. P. 457

2.2. EL CERTIFICADO NEGATIVO Y SU VALOR PROBATORIO: ANTECEDENTES E INCIDENCIA DEL ARTÍCULO 375 DEL C.G.P

La prescripción está definida en el artículo 2512 del Código Civil de la siguiente manera: “[l]a prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.”

Interesa para este trabajo la prescripción adquisitiva de dominio, no tanto así la extintiva, aun cuando ambas guarden cierta relación, por ejemplo, respecto de los derechos reales inscritos en la matrícula inmobiliaria y que coetáneamente con la prescripción a favor del demandante, pueden ser extintos en contra de sus titulares, sean derechos reales principales o, incluso, accesorios como en el caso de la hipoteca.

Hecha esta precisión, se tiene que el proceso de pertenencia debe adelantarse en contra de los propietarios registrados, siendo estos los mismos demandados, lo cual se hará con base en el certificado especial que expide las oficinas de registro de instrumentos públicos. Sobre este punto, el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1º, numeral 210 del Decreto 2282 de 1982, preceptuaba:

“En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal.

Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella” (Negrilla fuera de texto).

El apartado resaltado mencionaba expresamente, la posibilidad de certificar por parte de las oficinas de registro, que con los datos suministrados por el interesado, no había sido posible encontrar sobre el predio objeto de usucapión, titulares de derechos real sujetos a registro. En este sentido, la doctrina mencionó que, siendo que el certificado especial no solo sirve para determinar quiénes son titulares, sino también para identificar el inmueble y su naturaleza privada o pública imprescriptible, la certificación regulada en el Código de Procedimiento Civil, cuando no aparece ninguna persona como titular de derechos reales, no podía ser tenida en cuenta para instaurar proceso de pertenencia, pues no sería posible determinar si el inmueble es prescriptible si no se conoce su titular, entendiéndose de esta forma que se trata de un baldío.⁷⁴

Con ese argumento, el Doctor Héctor Enrique Quiroga Cubillos había entablado demanda de constitucionalidad en contra del artículo 407 del C.P.C., decidida en sentencia C-383 de 2000, lo que será importante en relación a las discusiones dentro de la comisión redactora del Código General del Proceso. En esta sentencia, la Corte Constitucional deja claro que las oficinas de registro tienen la obligación de certificar con base en la información suministrada por la parte interesada, incluida la hipótesis de no encontrar titulares de derecho reales.

Se dijo igualmente, que los datos que aporte el interesado deben ser lo más completos posibles con el fin de identificar plenamente el inmueble que se

⁷⁴ QUIROGA CUBILLOS, Héctor Enrique. *El Proceso de Pertenencia. Derecho Procesal Civil - Procesos de Conocimiento-*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia –Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2001. P. 181.

pretende usucapir. Interesa resaltar aquí que, para la identificación del predio, no se requiere siempre que este cuente con folio de matrícula, pues dicha información puede estar aún en los libros del Antiguo Sistema, luego puede bastar para efectos del certificado, con que se suministre dichos datos.

Así se estableció, sin duda alguna, la posibilidad de demandar exclusivamente a personas indeterminadas, pero debiéndose sumar a esto, la existencia jurídica del predio, precisamente trayendo a colación todo lo que dejó el análisis en torno a las falsas tradiciones, pues de no existir el predio en el registro inmobiliario, el certificado especial será de carencia registral. Esto es diferente a cuando existiendo el inmueble, no se logre encontrar titulares de derechos reales de dominio, debiéndose demandar a indeterminados salvo que se observe primigeniamente la naturaleza baldía del predio, verbigracia, mejoras en suelo ajeno o simples declaraciones de posesión.

Hay entonces una responsabilidad por parte del peticionario y posterior demandante, para que informe y aporte información relacionada con el inmueble que pretende prescribir y no respecto de otro, pues interesa que el predio exista jurídicamente en el registro inmobiliario, so pena de ser considerado un baldío de la nación. Ahora bien, el inmueble puede existir pero no contar con titulares de derechos reales principales, por ejemplo, con nacimiento en falsa tradición, situación que dará como resultado la expedición de un certificado que, aun dando cuenta de la existencia registral del bien, manifieste que respecto de este, no fue posible encontrar propietarios registrados.

El hecho de no encontrar propietarios conocidos con base en la información suministrada, una vez revisados los antecedentes registrales por parte de la entidad competente, pero establecida la existencia jurídica del bien inmueble, da pasó a la expedición del denominado certificado negativo, debiéndose

dirigir la demanda en contra de personas indeterminadas, frente a lo cual el juez tendrá otras herramientas para garantizar su derecho de defensa, tal como su emplazamiento, e incluso, la instalación de la valla de que trata hoy el artículo 375 del Código General del Proceso.

Más allá del certificado especial y de su contenido, aún se podría considerar que se trata de un bien imprescriptible, y que el documento presentado adolece de errores que no dan cuenta de la naturaleza jurídica del predio, por ejemplo, en el caso de certificarse propietario frente a un bien de uso público, evento en el cual el juez debe analizar las pruebas en conjunto, incluida la inspección judicial, testimonios, y los informes que rindan las entidades como la Agencia Nacional de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro entre otras, de conformidad con el numeral 6º del artículo 375 del C.G.P y el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012.

Se evidencia entonces que en vigencia del artículo 407 del C.P.C, además de la posibilidad de certificar propietarios cuando existiera plena certeza sobre el inmueble objeto de prescripción y su titularidad, también era viable una vez determinado el inmueble, certificar que no se encontraron titulares de derechos reales sujetos a registro. Sin embargo, también podía acontecer que no fuera posible identificar en debida forma el inmueble, caso en el cual de todas formas, el registrador estaba en la obligación de responder la solicitud, sea certificando o no⁷⁵.

El registrador siempre ha estado en la obligación de dar respuesta a la solicitud de certificación, siendo lo más deseable que se pueda expedir el certificado especial con titulares de derechos reales principales, o en su defecto, el certificado negativo según se analizó. La Superintendencia de Notariado y

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-275 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Registro, mediante la Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017, estableció un protocolo para la expedición de los certificados, previa búsqueda en los antecedentes de cada oficina, resaltándose allí, la posibilidad de certificar inexistencia de antecedente registral, que es la tercera hipótesis que trataba la Corte Constitucional en la sentencia C-275 de 2006, el cual no será documento idóneo para aportar a la demanda de pertenencia, sino que servirá para un eventual saneamiento ante la Agencia Nacional de Tierras o por parte del municipio respectivo, dependiendo si el predio es rural o urbano, por tratarse con gran grado de certeza, de un bien baldío.

La inexistencia jurídica y registral del predio, y el correspondiente certificado de carencia registral, es diferente a la certificación de un predio existente pero con nacimiento en falsa tradición, lo cual de conformidad con el estudio hecho en el capítulo precedente, en torno a la *ratio decidendi* de la sentencia T-488 de 2014, y las conclusiones de la sentencia T-580 de 2017 de la Corte Constitucional, implica que se está en presencia de un bien baldío imprescriptible, siempre que no cuente con ningún dato en el registro inmobiliario; diferente a que el inmueble exista con antecedentes registrales, así sea con origen en falsa tradición, caso este último que deberá ser objeto de estudio por el juez en el proceso respectivo para determinar su naturaleza.

Esta diferenciación no la comparte el Doctor Ramiro Bejarano, para quien incluso los predios inexistentes registralmente, pueden ser objeto del proceso de pertenencia,⁷⁶ lo cual también defiende el Doctor Luis Armando Tolosa Villabona⁷⁷, en atención a la presunción legal de los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936, y a lo preceptuado en el artículo 762 del Código Civil en cuanto a que la posesión, es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor

⁷⁶ CF. BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Op. Cit, Ps. 78-81.

⁷⁷ CF. Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC9845-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo. Salvamento de voto Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona, Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC1776-2016. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

y dueño, y que quien detenta esta calidad se reputa propietario mientras otra persona no justifique serlo.

Sin embargo, en los casos de inexistencia total de antecedente registrales, se debe considerar que no se trata de posesión propiamente dicha sino de una mera tenencia, lo cual se colige del tratamiento que se le ha dado al predio, pues al no contar con matrícula inmobiliaria ni con datos en el Antiguo Sistema, su titular jamás ha podido disponer del bien de manera pública, así fuera con un dominio imperfecto como en algunas falsas tradiciones, entendiéndose que el predio no le pertenece.

Además, como ya se mencionó, esta situación fue aclarada de manera expresa por la Corte Constitucional en la la sentencia T-580 de 2017, no habiendo duda de la naturaleza baldía de un predio carente de antecedentes registrales, lo cual encontró sustento adicional con la expedición del Decreto 578 de 2018 como se demostrará en su momento, así como en lo que la Agencia Nacional de Tierras expuso en la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018.

El artículo 407 del Código de Procedimiento Civil fue derogado por el Código General del Proceso, el cual en su artículo 375, numeral 5º, preceptuó lo siguiente:

“A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. Cuando el bien esté gravado con hipoteca o prenda* deberá citarse también al acreedor hipotecario o prendario.” (Negrilla fuera de texto).

Salta a la vista la exclusión que hubo comparada la anterior norma, en cuanto a la posibilidad de certificar cuando de la búsqueda hecha por la oficina de registro, no aparezca ninguna persona como titular de derecho real alguno; y el único antecedente del porqué de dicha determinación, está en el acta No. 58 del 16 de febrero de 2005 de la Comisión Redactora del Proyecto del Código General del Proceso, en donde el Doctor Héctor Enrique Quiroga Cubillos, quien había demandado la constitucionalidad del artículo 407 del C.P.C, resuelta mediante sentencia C-383 de 2000 y que mantuvo la norma atacada, planteó argumentos muy similares ante la comisión; al respecto obra en el acta lo siguiente:

“El Dr. Quiroga comenta que la jurisprudencia ha avanzado en materia de legitimación para el proceso de pertenencia, pero la ley no es clara acerca de si el dueño del inmueble puede promover este proceso para sanear los vicios que pueda tener su título. Agrega que el numeral 4 es repetición de una norma sustancial y resulta corta frente al desarrollo jurisprudencial sobre bienes imprescriptibles.

Sobre el numeral 5 indica que un certificado del registrador en el que no aparece ningún titular de derecho real equivale a un certificado en blanco. Comenta que en la práctica éste se ha cambiado por un certificado negativo según el cual se ha revisado toda la base de datos de la oficina de registro sin encontrar el predio.

Añade que con el folio real se demuestra que se trata de un bien de propiedad privada o prescriptible, se logra la identificación del bien y se indican las personas a quienes se debe dirigir la demanda. Sugiere suprimir la expresión “o que no aparece ninguna como tal”, con el propósito de exigir el certificado o folio real del bien, dado que si no aparece ningún titular se entiende que el bien es del Estado.”

Lo cierto es que dicha propuesta se vio reflejada más tarde en el Código General del Proceso en el reseñado artículo 375, numeral 5º, aun cuando la Corte Constitucional ya había zanjado la discusión; de todas formas, no se debe desconocer lo que el alto tribunal definió en las sentencias C-383 de 2000 y C-275 de 2006, pues siempre habrá casos en los cuales, existiendo el inmueble jurídica y registralmente, no sea posible encontrar propietario

inscrita, precisamente cuando su origen parta de una falsa tradición o cuando se desconozca el predio de mayor extensión del cual se derivó esta, el cual no obstante, puede o no partir de pleno dominio.

Al respecto, se debe observar que el numeral del citado artículo en su párrafo final menciona que “El registrador de instrumentos públicos deberá responder a la petición del certificado requerido en el inciso anterior, dentro del término de quince (15) días.”, lo que da a entender que de una u otra manera, se debe certificar incluso al no encontrarse titular de dominio respecto del inmueble, bien sea porque nace en falsa tradición, o porque el predio es inexistente en registro.

A lo anterior se debe sumar que el artículo 11, literal a) de la Ley 1561 de 2012, sí permite expresamente certificar que no fue posible encontrar ningún titular de derecho real principal, el cual es aplicable al proceso de pertenencia del Código General del Proceso de conformidad con su artículo 12⁷⁸, pues habiendo la necesidad siempre de certificar para dar respuesta a la petición del interesado, se trata de un vacío que debe ser suplido por la citada norma que regula un caso análogo.

El certificado especial debe ser valorado por el juez, quien verificará que cumpla con su propósito, para lo cual es importante tener en cuenta que el certificado debe expedirse indicando de manera expresa, las personas titulares o su inexistencia en relación a un inmueble claramente determinado, pues no satisface dicho requisito, el certificado que se limite a decir que no se cuenta con la información necesaria e indispensable para aseverar si hay o no

⁷⁸ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Op. Cit. P. 79

propietarios, caso este último que no cumple con la finalidad del certificado, al no ofrecer claridad suficiente respecto de la titularidad del bien⁷⁹.

Se insiste en que el certificado especial que debe expedir la oficina de registro, cuando el interesado aporta toda la información necesaria para la identificación del predio, pero cuando este no ha existido registralmente, debe ser aquel denominado de carencia registral⁸⁰, sin que se deba confundir con aquel que no es prueba idónea por su indeterminación tal como lo dijo la Corte Suprema de Justicia, pues si bien el de carencia registral, tampoco servirá para dar inicio al proceso de pertenencia, puede usarse para tramitar el proceso de adjudicación de baldíos ante la Agencia Nacional de Tierras, mientras que el indebidamente certificado será una simple respuesta a un derecho de petición.

Así las cosas, el certificado negativo tiene plena vigencia en el ordenamiento legal colombiano de manera expresa en el artículo 11 de la Ley 1561 de 2012, aplicable también para el proceso de pertenencia del Código General del Proceso según se expuso, y por solo este hecho, anexándose este certificado, no es viable que el juez rechace o inadmita la demanda por considerar que se trata de un bien baldío, sino solamente una vez visto en conjunto con otras situaciones que se verán a continuación.

2.3. LOS CERTIFICADOS ESPECIALES A PARTIR DEL DECRETO 578 DE 2018

Sobre el tema de los certificados especiales con miras a los procesos de pertenencia, el Decreto 578 de 2018 trajo un cambio fundamental que afecta

⁷⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia STC15887-2017 del 3 de octubre de 2017. Radicación No. 85001-22-08-002-2017-00208-01. M.P. Ariel Salazar Ramírez, Ps 21-24.

⁸⁰ Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017.

la forma de expedirlos, y, consecuentemente, el valor probatorio que los mismos tendrán en instancia judicial. El presidente mediante dicho decreto, modificó el numeral 6º del artículo 27 del Decreto 2723 de 2014 en cuanto a las competencias asignadas a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, para que dicha dependencia, a petición de parte, verifique la tradición de los inmuebles aun con nacimiento en falsa tradición, y determine si a través de inscripciones anteriores al 5 de agosto de 1974, se puede concluir que al inmueble se le ha dado un tratamiento público de propiedad privada.

En cumplimiento de lo anterior, la superintendencia mencionada deberá expedir una resolución motivada que se agregará como anexo al folio de matrícula inmobiliaria, según el artículo 2º del Decreto 578 de 2018, es decir, se trata de un acto administrativo que hará parte integral de la tradición y de los antecedentes del inmueble, que afectará por lo tanto, la forma en que la oficina de registro certifique con destino al proceso de pertenencia.

Cuando se trate de predios rurales, estos no podrán superar el rango mínimo de la Unidad Agrícola Familiar –UAF-, lo que corresponde también a lo preceptuado en la Ley 1561 de 2012 en su artículo 3º según se vio. Así pues, cuando se esté en presencia de un proceso para obtener título de propiedad, lo que no aplica para el saneamiento de falsa tradición por requerirse siempre de titular de derecho real de dominio registrado, y se pretenda obtener previamente un certificado especial con base en la resolución expedida según el Decreto 578 de 2018, la extensión superficiaria no podrá superar en ningún caso la UAF respectiva, siendo coherentes en este aspecto las dos normas.

El artículo 3º de la Ley 200 de 1936 manifestaba que la presunción legal del artículo 2º, esto es, que los predios que no se posean con la consecuente explotación económica se deben tomar como baldíos, podía ser desvirtuada

mediante la exhibición del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o de títulos de dominio anteriores a dicha ley y por un término no menor al de la prescripción extraordinaria. Dicha disposición fue recogida por la Ley 160 de 1994, que preceptúa en su artículo 48 lo siguiente:

“De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:

1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.

*A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, **o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. (.....)**”*
(Negrilla fuera de texto).

Acreditar la propiedad privada mediante título originario no tiene ninguna discusión, es claro que de existir aquel, será suficiente prueba para oponerse a un proceso de clarificación iniciado por la Agencia Nacional de Tierras, y para efectos del tema que se está tratando, no habría necesidad de iniciar ningún proceso de saneamiento, incluido el de la Ley 1561 de 2012. Sin embargo, el tema no es tan claro cuando se trata de desvirtuar la naturaleza baldía del predio mediante la presentación de títulos registrados con tradiciones de dominio no menores al término de la prescripción adquisitiva extraordinaria, caso en el cual se debe mencionar lo siguiente:

El término de prescripción extraordinaria para el momento de expedición de la Ley 200 de 1936, que data de abril de 1937, era de 20 años, razón por la cual, la tradición debía remontarse hasta el año de 1917. Por otro lado, la Ley 160 de 1994 fue expedida el 4 de agosto de 1994, debiéndose cumplir dicho requisito con tradiciones que provengan de 1974; esta ley trajo otro requisito

que antes no se encontraba, y es que los títulos debían estar debidamente inscritos en el registro inmobiliario, más allá de los errores que se hubieran podido cometer en su calificación, siempre y cuando trataran de derecho de dominio, siendo necesario igualmente, la citación del título antecedente, respetándose el principio de tracto sucesivo de la Ley 1579 de 2012⁸¹.

Sobre este punto, vale recordar que en el Código Civil se establecía un término de 10 años para la prescripción ordinaria y de 20 para la extraordinaria que fue modificado por la Ley 791 de 2002, reduciéndose el tiempo a 5 para la primera y 10 a la segunda, lo cual afectó la previsión del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 por ser aquella una norma procesal de aplicación inmediata, es decir, las cadenas de tradición cuando se trate de un proceso de clarificación, deben constatarse por un término de 10 años hacia atrás, no obstante que la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras habla todavía de los 20 años de otrora, y tiene en cuenta la fecha de expedición de la Ley 160 de 1994.

Ahora bien, cuando el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 habla de tradiciones de dominio, surge una dificultad contrastado con el Decreto 578 de 2018, pues este en su artículo 1º determinó: “[m]odificar el numeral 6 del artículo 27 del Decreto 2723 de 2014, el cual quedará así:

*"6. Verificar las matrículas inmobiliarias que identifican registra/mente los predios rurales y proponer las acciones a que haya lugar, entre ellas, la expedición de actos administrativos tendientes a identificar, a petición de parte, **la cadena de tradición de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, y la existencia de titulares de eventuales derechos reales sobre predios rurales** que no superen el rango mínimo de la Unidad Agrícola Familiar UAF, **para determinar si, a través de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria, con anterioridad al 5 de agosto de 1974, se le ha dado tratamiento público de propiedad privada al bien, siempre y cuando los antecedentes registrales provengan de falsa tradición, que dichos títulos se encuentren debidamente inscritos de acuerdo a lo señalado en el***

⁸¹CORREA, Jaime, et al. Op Cit, Ps. 213 y 214.

artículo 665 del Código Civil y que su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato.

No serán objeto de este estudio los predios rurales que cuenten con medidas cautelares adoptadas en procesos de restitución de tierras, de extinción del derecho de dominio y los que se encuentren ubicados en zonas de resguardos indígenas, comunidades negras o en Parques Nacionales Naturales." (Negrilla fuera de texto).

Se evidencia que el Decreto 578 de 2018 menciona predios que provengan de falsa tradición, lo cual según lo que se ha desarrollado, significa que no cuentan con propietario o titular de derecho real de dominio, tratándose de un derecho de dominio imperfecto o incompleto, así como de un derecho real cuando está relacionado a inmuebles determinados, y, como se dijo, su objeto es el determinar si por el hecho de contarse con una tradición anterior al 5 de agosto de 1974, más allá de su precaria propiedad, el tratamiento público que se le ha dado al bien es de propiedad privada.

Por otro lado, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 establece que, para acreditar propiedad privada cuando se inicie un proceso de clarificación, además del título originario, se podrá hacer mediante títulos inscritos de tradiciones de dominio, lo cual da a entender que no puede tratarse de falsas tradiciones, postura que sostiene los Doctores Andrés L. Parra Cristancho y Jaime Augusto Correa Medina⁸².

Así las cosas, se ultima que el cambio en la figura transaccional de acreditación, no se dio respecto del proceso administrativo mencionado, sino cuando se pretenda iniciar un proceso de pertenencia frente a predios con surgimiento en falsa tradición, caso en el cual de conformidad con el Decreto 578 de 2018, el certificado especial de las oficinas de registro podrá manifestar que el bien se presume de propiedad privada aun partiendo de falsa tradición,

⁸² CF. CORREA, Jaime, et al. Op Cit, P. 215.

lo que guarda relación con lo que la misma Agencia Nacional de Tierras ha venido sosteniendo, diferenciando las dos formas de acreditar propiedad presentes en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, mencionando que:

“Cuando estos asientos registrales den cuenta de la figura jurídica de falsa tradición y la certificación de registro no de (sic) cuenta de la integridad de la historia de la propiedad del inmueble que permite establecer el antecedente propio de titularidad plena, pero de la información de instrumentos públicos se evidencie el tratamiento de un predio sometido a régimen privado de propiedad, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima, salvo acreditación contraria debidamente allegada, se debe afirmar que este inmueble salió del dominio de la nación y en consecuencia está sometido a un régimen privado de propiedad”⁸³

Se debe hacer hincapié en que lo anterior no implicó cambio alguno en el proceso de clarificación, y solo afecta como se estudiará más adelante, la expedición del certificado especial con destino al juzgado, el cual deberá ser acorde en principio, con las manifestaciones que haga la Agencia Nacional de Tierras de conformidad con la Ley 1561 de 2012, en cumplimiento del citado Decreto 578 de 2018 y sus reglamentaciones, así como de la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de la misma ANT.

Con base en lo expuesto, los certificados especiales que se expiden de acuerdo al artículo 69 de la Ley 1579 de 2012 y la Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, deben ser revaluados cuando dentro de los antecedentes del folio de matrícula inmobiliaria, el registrador encuentre la resolución expedida por la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, en donde se haya manifestado que incluso partiendo de falsa tradición el predio, se debe tomar como un bien de propiedad privada.

⁸³ Agencia Nacional de Tierras. Circular No. 05 del 29 de enero de 2018.

En dicho evento, la certificación deberá ser clara en expresar que con base en la información suministrada por el interesado, y los antecedentes registrales del predio, no fue posible encontrar titulares de derechos reales principales pero que, por existir anotaciones anteriores al 5 de agosto de 1974, el predio se presume de propiedad privada y es susceptible de ser adquirido por vía de prescripción adquisitiva de dominio.

Se tienen entonces, que existe la obligación para el interesado, de primero conseguir la resolución del Decreto 578 de 2018 para que, solo una vez esta sea remitida la oficina de registro correspondiente, se pueda certificar según el criterio que se ha explicado. Es un trámite previo necesario, pues las oficinas de registro, carecen de competencia para certificar de otra manera diferente a la que se colige de los antecedentes registrales, requiriéndose entonces que la resolución haga parte de estos para poder manifestar en la certificación, que la presunción legal ya no es la de un bien baldío, tal como se hace hoy en cumplimiento de la Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017, sino de un bien de propiedad privada.

En cuanto al efecto que esto tiene frente al proceso judicial de la Ley 1561 de 2012, ya se vio que en virtud del valor probatorio del certificado especial, se hace necesario que el juez analice dicho documento con miras a verificar que sea idóneo para la pretensión que se endilga, por lo que tendrá efectos contrarios el certificado que mencione que hay una presunción de baldío sobre el predio cuando, por ejemplo, el bien parte de falsa tradición y no se cuenta con la resolución del Decreto 578 de 2018, diferente a que se diga que el bien se presume de propiedad privada incluso partiendo de un dominio imperfecto.

Esto no atará al juez en su decisión de rechazar, admitir o inadmitir la demanda, pues claramente tendrá que tener en cuenta otras pruebas, pero lo cierto es que el certificado especial ya no solo sirve para determinar la parte

pasiva de la demanda, efecto más importante desde su regulación en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, y los actuales artículos 11 de la Ley 1561 de 2012 y 375 del Código General del Proceso, sino que además, dará luces preliminares respecto de la naturaleza jurídica del predio, y si este debe presumirse baldío o privado, situación de suma importancia que podrá guiar al juez en sus determinaciones.

2.4. RECHAZO E INADMISIÓN DE LA DEMANDA Y SUSPENSIÓN DEL PROCESO FRENTE A PREDIOS INEXISTENTES REGISTRALMENTE O EN FALSA TRADICIÓN

Previa a la calificación de la demanda, el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012 obliga al juez a constatar una información dentro de los diez días después del recibo de la misma, de lo cual resalta la información que administra la Agencia Nacional de Tierras respecto de los fundos rurales, pues esto dará cuenta primigeniamente, de la naturaleza jurídica del predio, aunado al certificado especial que se haya aportado por la parte interesada.

Esto tiene mucha relevancia cuando se observa el artículo 6º de esa misma ley, pues el proceso no podrá tramitarse sobre bienes inmuebles imprescriptibles, pero más especialmente, baldíos de la nación. Es más, en su numeral 6º también se dice que el inmueble no puede estar sometido a procesos administrativos agrarios de titulación de baldíos entre otros, luego la manifestación que haga la Agencia Nacional de Tierras será indispensable para descartar esta posibilidad.

El juez en todo caso, de considerar que el proceso se pretende adelantar sobre un predio de las condiciones anteriores, deberá rechazar la demanda o dictar sentencia anticipada según sea el caso, pero para este efecto, sigue siendo

una diferenciación fundamental la existencia registral del predio, contrapuesto a aquellos que existan con falsas tradiciones incluso desde su origen, para lo cual en la sentencia T-488 de 2014 ya se había sentado una sub regla jurisprudencial que se trató en el capítulo anterior, y que versa: “Los bienes inmuebles que no cuentan con antecedente registral se presumen baldíos y sobre los mismos, no es viable adelantar proceso de pertenencia en atención a su imprescriptibilidad. Igualmente se debe vincular al INCODER para que haga las manifestaciones de su competencia.”. Allí se mencionan los predios sin antecedente registral, siendo necesario separar de dicha categoría a aquellos con datos de registro, incluso con nacimiento en falsa tradición, situación tratada en el análisis de la sentencia T-580 de 2017.

En este punto confluyen varios temas, necesarios para diferenciar si se está en presencia de un baldío o de un bien de propiedad privada:

El primero de ellos ya se expuso, y hace referencia a la forma en que la oficina de registro haya certificado con destino al proceso de pertenencia, dependiendo si se certificó carencia registral, predio existente pero en dominio imperfecto, o inmueble con propietarios inscritos, teniendo en cuenta igualmente los nuevos certificados que se expidan con base en el Decreto 578 de 2018 y la resolución de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

El segundo tema es la manifestación que haga la Agencia Nacional de Tierras -ANT- al juzgado, lo cual debería ser acorde a lo consignado en el certificado especial, pero lamentablemente al ser dos entidades independientes y que no se encuentran interrelacionadas, puede diferir, situación que podría llegar a perjudicar al proceso y al interesado. Si el predio existe registralmente y cuenta con titulares de derechos reales principales, se espera que la ANT no se oponga de ninguna forma al proceso de pertenencia, por lo menos no

inicialmente, pues siempre tendrá la posibilidad de iniciar el proceso de clarificación cuando lo determine necesario, y además, porque la sentencia de pertenencia en ningún caso le será oponible de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1561 de 2012 y el artículo 375, numeral 10º del C.G.P.

Así mismo, si se está en presencia de un predio carente de antecedente registral, y de llegarse a presentar la demanda de pertenencia, la ANT estaría en la obligación de oponerse a las pretensiones e iniciar inmediatamente el proceso de clarificación. Incluso, de encontrarse el proceso ya en segunda instancia pendiente de sentencia, este deberá ser suspendido hasta tanto se decida lo correspondiente en el proceso administrativo. Esta obligación la tiene el juez de acuerdo a los artículos 161 y 162 del Código General de Proceso que preceptúan:

“SUSPENSIÓN DEL PROCESO. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción. El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción. (...)

DECRETO DE LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS. Corresponderá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión.

La suspensión a que se refiere el numeral 1 del artículo precedente solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia de segunda o de única instancia.

La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decreta.

El curso de los incidentes no se afectará si la suspensión recae únicamente sobre el trámite principal.” (Negrilla fuera de texto).

Se ha entendido jurisprudencialmente que, así la norma mencione la dependencia de otro proceso judicial, también aplica para el proceso administrativo de clarificación de la Agencia Nacional de Tierras⁸⁴. Esto se puede predicar para inmuebles inexistentes registralmente, pero no para predios en falsa tradición, salvo casos particulares como el de la posesión inscrita o la declaración de mejoras en suelo ajeno, para lo cual deberá consultarse el certificado especial que se aportó, y si este trae consigo las manifestaciones resultantes del Decreto 578 de 2018.

Por lo precedente, por regla general, cuando el predio exista en registro y parta de una falsa tradición, la Agencia Nacional de Tierras no debería iniciar el proceso de clarificación obligando al juez a suspender el proceso, quien deberá de todas formas, tener un cuidado especial en atención a las pruebas aportadas y recaudadas si decide suspenderlo, aún más cuando se haya certificado por parte de registro que el predio se presume de propiedad privada por contar con anotaciones anteriores al 5 de agosto de 1974, pues es este caso, la suspensión acarrearía graves vulneraciones al derecho del demandante a una tutela judicial efectiva, y la Agencia Nacional de Tierras debería seguir este mismo lineamiento⁸⁵.

En conclusión, la suspensión del proceso judicial solo tendría que darse frente a predios sin ningún tipo de antecedente registral, o en casos muy particulares de falsas tradiciones, y solo en el evento de no haberse rechazado la demanda de plano, lo que sería incluso más certero cuando el inmueble no exista jurídicamente, pues no podrá decirse que un predio sin datos de registro y sin cadenas de tradición de ningún tipo, pueda tratarse de un predio privado. Al extenderse esto a predios en falsa tradición sin un análisis más de fondo, implicaría un estancamiento de multitud de procesos hasta tanto la Agencia

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁵ Ver: Agencia Nacional de Tierras. Circular No. 05 del 29 de enero de 2018.

Nacional de Tierras logre la clarificación y recuperación de los bienes baldíos nacionales, lo cual ella misma proyectó hasta el año 2025.⁸⁶

El rechazo de la demanda bajo los lineamientos de la Ley 1561 de 2012, se debe dar cuando no se cumplan con los requisitos de los numerales 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de su artículo 6º, para el tema que se está tratando, se hace referencia a sus numerales 1º y 6º que hablan de bienes imprescriptibles o sometidos a procesos administrativos agrarios. En otros casos en los que se encuentren errores subsanables, se deberá proceder a la inadmisión de la demanda y el interesado tendrá cinco (5) días para proceder en este sentido.

El juez deberá analizar el certificado especial anexo a la demanda en conjunto con las demás pruebas que obren en el proceso, pues salvo el caso de la inexistencia total del inmueble en registro, y de aportarse el certificado de carencia registral, caso en el cual se tratará de un baldío sin mayor consideración, el certificado mencionado podrá servir como prueba para adelantar el proceso. Consecuentemente, podrá el juez superar la presunción que se manifieste en el certificado y concluir que la naturaleza jurídica del predio es en realidad otra, para lo cual será de suma importancia para efectos de la admisión de la demanda, las manifestaciones que hagan las entidades que se mencionan en el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012.

También se debe proceder al rechazo de la demanda cuando la pretensión sea sanear un título con falsa tradición pero la demanda se dirija en contra de personas indeterminadas, situación contenida expresamente en el artículo 13 de la Ley 1561 de 2012. Acá surge una duda, y es que aun dirigiéndose la demanda en contra de indeterminados, puede pasar que esto se haga con base en un certificado especial expedido una vez surtido el trámite del Decreto

⁸⁶ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. Auto de seguimiento No. 40 de 2017.

578 de 2018, en donde se manifieste que por cumplirse con las condiciones necesarias, el predio se presume de propiedad privada. Este certificado de todas formas, incluso con la manifestación de la presunción de bien privado, no será idóneo al no mencionar titulares de derechos reales principales, y siendo que el legislador así lo dispuso, al interesado no le quedará más opción que iniciar el proceso de titulación inmerso en la misma ley, o el proceso de pertenencia del Código General del Proceso, para el cual este documento sí podrá tenerse como válido por el juez.

Se tiene entonces que, si bien es correcto rechazar la demanda, sea la pretensión de saneamiento de falsa tradición o de titulación de la propiedad a favor del poseedor material, cuando se trate de un predio inexistente registralmente, cabe también la posibilidad por parte del juez de segunda instancia, o cuando esto se ordene vía tutela, de suspenderlo hasta tanto la Agencia Nacional de Tierras lleve hasta su culminación el proceso de clarificación. Por otro lado, se considera que no procederá el rechazo ni su suspensión cuando el predio exista con datos de registro, aun partiendo de falsa tradición, y se anexe el certificado especial de acuerdo a la Ley 1579 de 2012 y el Decreto 578 de 2018.

Pero ¿Qué pasa cuando el certificado especial no cumple con los requisitos del Decreto 578 de 2018? Esta situación daría pie al rechazo de la demanda, pues el certificado manifestaría según está hoy regulado en la Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017, que se está en presencia de un bien presuntamente baldío, y es muy difícil que un juez pueda desatender esta prueba. No obstante lo anterior, podría pasar que la misma Agencia Nacional de Tierras manifieste que el predio no debe ser tenido como baldío, por ejemplo, en atención a la antigüedad de sus anotaciones según lo dispone la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de esa entidad, y siendo que en el certificado especial se menciona una presunción que admite prueba en

contrario, bien se podría mediante un análisis probatorio en conjunto, llegar a concluir que se puede adelantar el proceso hasta su culminación.

Diferente situación se daría cuando, además de no aportarse el certificado especial que dé cuenta de una presunción privada del inmueble, la Agencia Nacional de Tierras exprese que el bien se trata de un bien baldío por estar dentro de su inventario, lo cual llevaría al rechazo de plano la demanda por tratarse del caso del numeral 1º del artículo 6º de la Ley 1561 de 2012. También puede suceder que dicha entidad informe que sobre el predio se encuentra en curso un proceso agrario, bien sea de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad entre otros, lo que llevaría igualmente al rechazo la demanda en cumplimiento del artículo 13 *ibídem*.

Siendo así, se observa que de la información previa que debe recaudar el juez, y vistos los anexos que le son presentados, incluido el certificado especial, la calificación de la demanda puede conducir a su rechazo de configurarse alguno de los presupuestos del artículo 6º, salvo en lo atinente a la posesión material en forma pública, pacífica e ininterrumpida, pues esto requerirá de un fallo de fondo mediante sentencia. La inadmisión por otro lado, se entenderá necesaria para efectos de aclarar aspectos de la demanda que no pueda hacerlo de manera oficiosa el juez, como cuando las pretensiones son confusas o cuando se omite anexar algún documento necesario por ley.

No será viable la inadmisión por ejemplo, si lo que se requiere aclarar es la certificación expedida por el registrador de instrumentos públicos, pues esto podrá hacerlo directamente el juez si considera que hay dudas una vez revisada la tradición del predio. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el marco legal que regula la expedición de este documento, pues la certificación tampoco puede ir más allá de la información registral encontrada con base en

la petición, y los datos dados por el interesado, así como de la eventual resolución que haya expedido la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras según el Decreto 578 de 2018, la cual atará al registrador en la manera en que certifique con destino al juzgado.

2.5 EL PROCESO FRENTE A PRESUNTOS BIENES BALDÍOS

Una vez advertidas las implicaciones del certificado especial para el proceso de la Ley 1561 de 2012, la calificación de la demanda frente a predios carentes por completo de antecedentes registrales y de aquellos con datos de registro pero sin propietario conocido, se dejó claro que los primeros de ellos deben presumirse baldíos, más aún porque respecto de estos, el único certificado viable para expedir es el de carencia registral, que no es idóneo para iniciar un proceso judicial de este tipo.

Por otro lado, si el predio existe en registro pero parte de una falsa tradición, la presunción de baldío se dará siempre y cuando el interesado no haya adelantado el procedimiento previo del Decreto 578 de 2018, y por lo tanto, no se haya expedido la resolución respectiva por la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Existiendo esta resolución dentro de los antecedentes registrales, la certificación se expedirá mencionando que el predio se presume de propiedad privada.

Más allá de las anteriores precisiones, y que en gran parte se aclaró la tesis según la cual, todos los bienes inmuebles que surjan en falsa tradición se deben presumir baldíos, lo cierto es que todavía se puede estar en presencia de un bien imprescriptible, especialmente baldío, que debe ser objeto de

adjudicación por parte de la Agencia Nacional de Tierras, como única forma de adquisición.

Sobre los bienes imprescriptibles, los baldíos adjudicables son especiales y no son tan fáciles de identificar como los bienes de uso público por ejemplo. Respecto de estos últimos, es casi imposible que un juez siquiera inicie el proceso, o si lo llegara a hacer, en la inspección judicial evidenciará la necesidad de dictar la sentencia anticipada negando las pretensiones del accionante; de igual forma, las oficinas de registro al no encontrar antecedentes registrales del predio, o al momento de constatar la identificación del predio en el caso de contar con folio de matrícula inmobiliaria, de donde se colija que se trata de un bien público, deben hacer esta manifestación en la certificación que expidan, lo cual ayudará al juez al rechazo de la demanda.

No obstante, habrá casos en los cuales no proceda el rechazo *in límine* de la demanda pero que en el transcurso del proceso se llegue a determinar la naturaleza imprescriptible del predio. Esto puede suceder en ciertos casos de bienes con tradición imperfectas, cuando habiéndose admitido la demanda, se llegue a la conclusión de estar en presencia de un bien baldío, como en el caso de meras declaraciones de posesión registradas, o de declaraciones de mejoras en suelo ajeno.

De estar en una situación como la anterior, no siendo tan clara la naturaleza jurídica del inmueble, es recomendable no rechazar la demanda sino dictar un fallo de fondo que haga tránsito a cosa juzgada, pues de una manera u otra, sea que se acceda a la pretensión o que esta se niegue, se garantizará la tutela judicial efectiva de la parte demandante, y se dará seguridad jurídica no solo a esta, sino también a la nación en defensa de sus bienes.

El debate de fondo en el proceso judicial en los casos mencionados, implica que no hubo razones claras para el rechazo de plano, y la discusión de la titularidad del bien se dará más que todo con base en la prueba de la posesión regular o irregular según corresponda, lo que aplica también como se dijo en su momento, cuando la pretensión sea el saneamiento de una falsa tradición de acuerdo a los artículos 3º y 4º de la Ley 1561 de 2012. Allí se podrá concluir entre muchas otras cosas, que hay lugar a negar la pretensión por no haberse probado la posesión en la forma requerida y que, en el caso de los predios que nacen con una falsa tradición, se esté en realidad frente a un bien baldío.

Lo dicho tiene relación directa con las presunciones de los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936, pues allí se habla de una posesión que requiere de explotación económica, y de esto también dependerá la decisión que asuma el juez, declarando la pertenencia o negándola por concluir que el bien es un baldío, no solo por partir de falsa tradición, sino porque sumado a esto, el predio no se encuentra explotado en la forma en que se requiere. Es de aclarar que las presunciones legales de la Ley 200 de 1936, tal como se expuso en el artículo 1º del Decreto 59 de 1938, admiten prueba en contrario, luego incluso habiéndose demostrado la explotación económica por el particular, se puede llegar a considerar que se trata de un bien imprescriptible.

En un momento se llegó a decir que el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 “bajo la forma de una presunción, establece el modo constitutivo de la ocupación para la adquisición del dominio de las tierras baldías”⁸⁷. Se creía entonces, que dicha presunción no requería de ningún pronunciamiento posterior, ni vía adjudicación administrativa de baldíos ni judicial de pertenencia o de saneamiento. Esto fue rebatido por el Consejo de Estado, quien especificó que

⁸⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 31 de enero de 1961.

el modo de adquirir los baldíos, es realmente mediante el registro de la adjudicación realizada por la autoridad competente, y no la ocupación⁸⁸.

Posteriormente, este mismo tribunal consideró que la tesis de la ocupación como modo de adquirir el dominio a favor de particulares, entraba en conflicto con el artículo 685 del Código Civil, pues cuando se trata de inmuebles, aquellos que carezcan de dueño pertenecen a la nación, y dijo entonces que la presunción citada de la Ley 200 de 1936, “a favor de quien ejerza ese poder de hecho, en las circunstancias de uso conocidas (explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o las sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica) se tenga como tal. Pero diferente a que se diga o sostenga que es dueño por ese mismo hecho.

El dominio se logra, en verdad, mediante la adjudicación que hace el Estado (...)”⁸⁹

Adicionalmente, los bienes vacantes corresponden a inmuebles que estuvieron bajo el dominio del hombre pero que actualmente carecen de dueño aparente, los baldíos por otro lado, nunca han tenido dueño particular. Así las cosas, los bienes inmuebles vacantes solo pueden ser adquiridos por ocupación por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– según lo previsto en el artículo 66 de la Ley 65 de 1968 y en el artículo 383 del Código General de Proceso, este último que preceptúa: “[p]ara que proceda la declaración de vacancia de un inmueble rural se requiere que el demandante haya demostrado que aquel salió legalmente del patrimonio de la Nación.”; es

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expedientes acumulados No. 2545, 2562 y 2767. 9 de diciembre de 1983. C.P. José Alejandro Bonivento Fernández.

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Aydée Anzola Linares. Expediente No. 11090 del 31 de julio de 1985. Salvamento de Voto Consejero Jorge Valencia Arango, Ps. 35 y ss.

decir, se reitera que la ocupación no opera para los bienes baldíos propiamente dichos⁹⁰.

Es así que las presunciones hoy vigentes de la Ley 200 de 1936, constituyen una base para que el interesado pruebe en el proceso correspondiente, incluido el proceso especial de la Ley 1561 de 2012, el derecho que tiene para que se le titule la propiedad, y el modo de adquisición será entonces la declaración de pertenencia o el registro de la adjudicación del bien como baldío por la Agencia Nacional de Tierras.

Igualmente, la posesión con ánimo de señor y dueño del artículo 762 del Código Civil en relación a un predio específico, solo se dará cuando este haya sido objeto de enajenaciones y cuente con una historia registral, incluidas algunas falsas tradiciones, pues en el caso de inexistencia jurídica, se debe hablar de una mera tenencia sobre un baldío de la nación, aplicable esto también a las situaciones de hecho de la Ley 200 de 1936.

Es así que a partir de la sentencia T-488 de 2014, se debe entender que la presunción de propiedad privada por la explotación económica del predio, no aplica cuando este carezca de antecedentes registrales, sin embargo, la discusión sí se seguirá dando en el caso de los inmuebles existentes pero con nacimiento en una falsa tradición. Por esto es que, más allá del certificado especial que se haya aportado al proceso, y todo lo visto en torno al Decreto 578 de 2018 y sus implicaciones, la prueba principal para el fallo de fondo seguirá siendo aquella que dé cuenta de la posesión.

El certificado especial servirá sin lugar a dudas, para evitar el rechazo de la demanda, y también dará una base importante para la decisión del proceso,

⁹⁰ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Op Cit., Ps. 135-137.

pero no obligará al juez a fallar en determinada forma, quien deberá estudiar las demás pruebas de manera integral y así mismo definir, entre otros aspectos, la situación jurídica del bien, y si es susceptible o no de ser adquirido por vía de pertenencia o de ser objeto de saneamiento de una falsa tradición.

La Corte Constitucional aclaró aún más la situación respecto de las presunciones legales de la Ley 200 de 1936, diferenciando como se ha repetido, cuando el predio existe jurídica y registralmente a cuando no cuente con antecedentes registrales. En este sentido, en el análisis hecho en la sentencia T-580 de 2017 se le da valor nuevamente a la explotación económica del predio con el fin de superar la presunción de baldío, pero requiriéndose siempre de un predio existente ante el registro inmobiliario, concluyéndose que el requisito de la explotación económica no será suficiente cuando haya carencia registral.

El derecho a una tutela judicial efectiva a favor de la persona que pretende acudir a la jurisdicción mediante el proceso especial de la Ley 1561 de 2012, implica entender que, salvo cuando se dé el rechazo de plano de la demanda, se requiere de una resolución de fondo del problema dentro del plazo legal previsto, pero además, de darse el rechazo, este no puede ser caprichoso como cuando la imprescriptibilidad del bien no está claramente probada. Importante con el fin de no hacer nugatorio dicho derecho, establecer con base en las evidencias presentadas, la situación jurídica del inmueble, y una vez admitida la demanda, salvo pruebas o hechos sobrevinientes, darle prevalencia a la presunción de bien privado al fundo objeto del proceso.

Las preocupaciones por el acceso afectivo a la tierra mediante un proceso judicial idóneo, haciéndose referencia a la Ley 1561 de 2012, se fundan a partir de un cambio de visión en torno a la propiedad privada. En este sentido, la Ley 200 de 1936 trajo consigo la función social de la propiedad, y después, la Carta

Política de 1991 agregó una función ecología a la misma en su artículo 58, lo cual muestra una evolución de dicho derecho, pasando de una concepción meramente individual a una más colectiva⁹¹. Es así que la propiedad privada no es solamente una garantía para quien accede a ella sino para la sociedad misma, pues ambos se ven afectados tanto por su informalidad como por la falta de mecanismos idóneos para su saneamiento, razones que traen consigo la necesidad de reinterpretar la forma de acceder a la justicia y a obtener un fallo de fondo, fallo que además, debe poderse cumplir.

La importancia de dotar a los administrados de un proceso judicial especial para el saneamiento de la propiedad rural, fue incluso más allá con la expedición del Decreto 2303 de 1989, pues en este, más allá de traer cambios de procedimiento, creó la llamada jurisdicción agraria, inexistente en todo caso en la actualidad, y que tuvo su debacle paulatinamente, en primera medida a través de las Leyes 270 de 1996 y 1285 de 2009, ambas que reformaron la administración y la composición de la justicia ordinaria, y, posteriormente, con la Ley 1395 de 2010, cuyo artículo 44 derogó los artículos 51 a 97 del Decreto 2303 de 1989. Finalmente, con la expedición del Código General del Proceso, con su artículo 626, literal c), se derogó por completo el mencionado Decreto 2303 de 1989⁹². Esto quiere decir que, desde ese momento, los jueces civiles asumieron la responsabilidad de solucionar los conflictos agrarios, más específicamente, aquellos relativos a la propiedad.

En este contexto se expidió la Ley 1182 de 2008, derogada por la Ley 1561 de 2012, buscándose un mecanismo ágil para la formalización de la propiedad frente a una situación de hecho de posesión y de explotación del predio; para

⁹¹CORREA, Jaime, et al. Op Cit. P. 49.

⁹² BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. *Resurrección de una jurisdicción*. Artículo del 16 de octubre de 2014. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/resurreccion-de-una-jurisdiccion>.

el caso de esta ley, no sería razonable que ya admitida la demanda, de contarse además con el certificado especial expedido en cumplimiento del Decreto 578 de 2018, y probada la posesión sobre el predio de conformidad con el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, se nieguen las pretensiones por asumirse que se trata de un bien baldío. Así mismo, no tendría justificación que, dictada la sentencia que reconoce el derecho al demandante, y una vez se encuentre ejecutoriada, la oficina de registro se niegue a su inscripción o la condicione, situaciones que darán paso al siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO GARANTÍA JUDICIAL Y SUS POSIBLES VULNERACIONES DE CARA A LOS PROCESOS DE LA LEY 1561 DE 2012

3.1. BREVE INTRODUCCIÓN Y SU CLASIFICACIÓN

La Constitución Política de 1991 preceptúa en su artículo 229 que “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.” Ahora bien, el problema no se limitará solamente al acceso, sino como se verá, se extiende a que haya una resolución de fondo del caso en un término prudencial, y que dicha decisión pueda cumplirse materialmente.

El derecho de acción implicaba en principio, una relación directa con el derecho sustancial, y su separación solo se dio al distinguirse, por un lado, el derecho que se pretende hacer valer, del derecho que servirá como herramienta para su consecución⁹³, dándose surgimiento al derecho procesal como una rama autónoma tal como se conoce hoy en día.

Acceder a la administración de justicia requiere de una pretensión, siendo esta inescindible al derecho en mención, ya que es la forma de ejercerlo efectivamente; esto se explica en atención a que, habiéndose arrogado el Estado la potestad de administrar justicia, se proscribió la auto tutela en cabeza de los particulares, y aquel asumió la obligación de atender sus súplicas dentro del marco legal dispuesto para tal fin, lo que involucra

⁹³ TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. *Aproximación conceptual al “acceso efectivo a la administración de justicia” a partir de la acción procesal*. Revista de Derecho Privado. No. 24. Enero – Junio de 2013. Universidad Externado de Colombia, P 240.

precisamente el derecho de acción, el cual además de ir unido a una pretensión como se dijo, también puede ejercerse por vía de excepción, pues en ambos casos sin lugar a duda, se está poniendo en movimiento la jurisdicción⁹⁴.

Interesa en este capítulo, ver el derecho de acción frente al actuar de la entidad jurisdiccional cuando se acude al procedimiento especial de la Ley 1561 de 2012, y, también, respecto a si la regulación legislativa actual protege este derecho de manera efectiva, precisamente por tratarse de una ley que pretendió agilizar el saneamiento judicial de la propiedad en los casos allí establecidos, y no hacerlo más engorroso. Finalmente, también es significativo entrar a analizar la efectividad de la sentencia y su relación con la tutela judicial efectiva, más concretamente respecto del registro de instrumentos públicos.

Esta visión de la acción como un deber estatal a través de sus órganos, más allá de la simple satisfacción de intereses subjetivos, implica entender la autonomía de la ley procesal como un fin en sí mismo, es decir, se justifica en cuanto da la oportunidad de acceder a ella sin importar que se haga uso de esta potestad; en ese sentido, no se debe atender a si la pretensión del demandante tiene o no asidero suficiente, pues no se requiere de una acción fundada como en algún momento se llegó a pensar⁹⁵, ya que salvo los casos en los cuales se debe rechazar de plano la demanda, muchos otros implicarán una sentencia de fondo que garantice la tutela judicial.

El particular tiene entonces, la posibilidad de activar la jurisdicción aun no teniendo derecho razonado a su pretensión, pero incluso más importante, en

⁹⁴ MORALES MOLINA, Hernando. *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte General*, Undécima Edición. Bogotá. Editorial ABC, 2015, P. 134.

⁹⁵ CF. GIUSEPPE, Chiovenda. *Instituciones de Derecho Procesal Civil, Volumen I, Conceptos Fundamentales, La Doctrina de las Acciones*, Segunda Edición. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado, 1948, Ps. 24-26.

algunos casos la resolución de su caso deberá hacerse a través de un pronunciamiento de fondo dependiendo de las condiciones del caso, por ejemplo, cuando la naturaleza jurídica del bien objeto de la pertenencia o del saneamiento de la falsa tradición no está clara desde un inicio.

La autonomía que se predica hoy en día del derecho acción, también aplica para la contraparte, que puede ser el mismo Estado cuando se está en presencia de un proceso bajo los lineamientos de la Ley 1561 de 2012, pues el derecho de acción es un poder de las partes en general, siendo cuando menos bilateral, y que también tiene relación directa con el derecho de contradicción como lo menciono el maestro Carnelutti⁹⁶. Es decir, cuando se discute la naturaleza jurídica del predio objeto del proceso, y se incluye a la Agencia Nacional de Tierras como sujeto, entre otras entidades estatales, es un desarrollo precisamente del derecho de acción.

Esto implica que, si bien el derecho de acción se entiende como independiente al derecho subjetivo y sustancial, la pretensión requiere de una decisión en derecho, y además, dentro de un término prudencial; es por esto que es más certero denominar el derecho que se está tratando como a una tutela judicial efectiva, y no solo a un derecho de acceso a la administración de justicia, pues además de lo dicho, el amparo a la pretensión también implica que la sentencia, una vez en firme y ejecutoriada, se cumpla y produzca efectos.

El derecho de acción requiere de mecanismos legales suficientes y aptos para su ejercicio, sin que pueda interponerse obstáculos para su realización por su condición de derecho fundamental, lo cual implica entre otras cosas, la no exigencia de formalidades procesales fútiles⁹⁷; es interesante ver entonces, cómo la admisión o rechazo de la demanda, o incluso la suspensión del

⁹⁶ MORALES MOLINA, Hernando. Op Cit, P. 141.

⁹⁷ TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. Op Cit, P 251.

proceso, y el entendimiento de las previsiones legales para encausar la demanda, puede en algunos casos ser violatorio del derecho que se analiza.

La tutela judicial efectiva se constituye de varios factores, los cual fueron definidos por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“El derecho a una tutela judicial efectiva, apareja, entre otras cosas, la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin obstáculos o barreras desproporcionadas, a un juez o tribunal independiente e imparcial, frente al cual se pueda acometer, libremente, la plena defensa los derechos o intereses propios a fin de obtener, dentro de un plazo razonable, la debida protección del Estado. Es un derecho de naturaleza prestacional, pues exige la puesta en obra del aparato estatal con miras a su realización. En este sentido, debe afirmarse que se trata de un derecho de configuración legal y, en consecuencia, depende, para su plena realización, de que el legislador defina los cauces que permitan su ejercicio.”⁹⁸

Cuando se habla de acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad, se debe entender que el legislador puede instituir condiciones para el acceso, solamente que estas no pueden ser desproporcionadas; por esto es importante tener en cuenta que el rechazo de la demanda, por ejemplo, no implica vulneración al demandante, siempre y cuando esté justificada, y no sea arbitraria por parte de la autoridad judicial. Igual situación de da cuando se deba dictar una sentencia anticipada negando las pretensiones, pero claro está, con la debida fundamentación para evitar así posibles vías de hecho.

En cuanto al tipo de acción que se tratará en este capítulo, será la acción declarativa en favor de la persona que requiere sanear la propiedad de un predio que ha poseído por el tiempo que la ley requiere, incluida tanto la pretensión de titulación de la posesión material como la de saneamiento de una falsa tradición bajo la Ley 1561 de 2012. Esto como ya se mencionó, muestra lo unido que está el derecho de acción a la pretensión en nuestra

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-318 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

legislación⁹⁹, sin que se deba perder de vista la autonomía de cada una de ellas, en especial porque la acción declarativa es simplemente la materialización del derecho de cualquier persona para acudir ante la jurisdicción, mientras que las pretensiones son las peticiones concretas respecto del derecho en litigio.

Las características de la tutela judicial efectiva que se estudiarán frente a la ley en mención, serán entonces el derecho de acceso al proceso y a su desarrollo, el derecho a obtener una sentencia de fondo, que se verán en un solo título, y el derecho a la ejecución y cumplimiento de la sentencia¹⁰⁰; se dejará de lado el derecho a la impugnación por no comportar mayor interés en esta investigación, y además, el análisis se concentrará en las posibles vulneraciones según lo expuesto en los capítulos anteriores, pues estará restringido el estudio particularmente, a los inmuebles rurales que surgieron a la vida jurídica con una falsa tradición.

3.2. DERECHO DE ACCESO AL PROCESO, A SU DESARROLLO, Y A OBTENER UNA SENTENCIA DE FONDO

En la Ley 1561 de 2012, artículo 2º, se menciona que los sujetos objeto del proceso son todos aquellos que demuestren posesión material sobre el inmueble en los términos y bajo los presupuestos establecidos en la ley, así como aquel que tenga a su nombre registrado un título que conlleva una falsa tradición. Esto sin embargo, trata de una legitimación en la causa que dista del derecho de acción, pues el tema de la posesión y su prueba, solo podrá ser dirimido dentro del proceso y decidido mediante sentencia de fondo.

⁹⁹ MORALES MOLINA, Hernando. Op Cit, P. 145-147.

¹⁰⁰ TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. Op Cit, P 254.

Por lo anterior, en la misma ley en su artículo 13, se habla del rechazo de la demanda cuando falte alguno de los requisitos del artículo 6º, que hacen relación a bienes imprescriptibles, que tengan en curso procesos de restitución o procesos agrarios entre otras situaciones, pero se hace la salvedad en cuanto a que el rechazo no procede, cuando el requisito que falte sea el del numeral 2º que menciona: “Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, y por los términos establecidos en la presente ley.”

Si bien los sujetos a quienes se dirigió la ley tienen la característica inescindible de poseedores, esto no debe confundirse con el derecho que tiene toda persona a acceder al proceso, sea o no poseedor del predio, pues esto solo podrá ser declarado en la sentencia una vez recopiladas todas las pruebas y la información necesaria. No obstante esa precisión, el acceso sí puede ser restringido cuando se dé alguna de las otras causales, sin que se observe cargas excesivas por tratarse de intereses públicos o de víctimas del conflicto armado.

En el artículo 11 de la Ley 1561 de 2012 se impone la necesidad de anexar con la demanda unos documentos allí relacionados. Sobre esta circunstancia y hablando del derecho de acceder al proceso, esto debe ser visto como cargas procesales más que como obligaciones¹⁰¹, pues quien quiera acudir a la jurisdicción por esta vía, deberá cumplir con lo que el legislador implementó; sin embargo, estas circunstancias podrían dar paso a la inadmisión de la demanda y no a su rechazo *in limine*, salvo que no se subsanen las inconsistencias dentro del tiempo debido de cinco días.

¹⁰¹ TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. *Algunas facetas del derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia en Colombia*. Revista de Derecho Privado. No. 29. Julio - Diciembre de 2015. Universidad Externado de Colombia, P 215.

Si el interesado no hizo la labor previa para la consecución de la documentación, esto, por regla general, no podrá suplirse oficiosamente por el juez debido a que algunos de ellos implican un costo al no ser servicios gratuitos, incluido el certificado especial que expide las oficina de registro de instrumentos públicos; diferente situación sería que el juez pida que se aclare su contenido una vez expedido, lo que sí está dentro de sus funciones. El certificado especial se requiere, entre otras cosas, para dirigir la demanda en contra de los titulares inscritos, y la notificación personal se hará solo a aquellas personas que obren en el mencionado documento según el artículo 14, numeral 2º ibídem.

También se exhorta al demandante para que aporte el plano catastral con la presentación de la demanda, prohibiendo en principio, la posibilidad de hacer esto posteriormente pues, ante la dificultad de conseguirlo, el interesado debe hacer valer la prueba de haberlo solicitado manifestando que este no fue expedido por la entidad competente, debiendo entonces anexar un plano elaborado por él mismo.

Sin embargo, la inadmisión de la demanda por la no presentación del plano, puede vulnerar el derecho de acceso ya que de acuerdo al artículo 2.2.3.5.1 del Decreto 1069 de 2015, el juez tiene el deber de darle continuidad al proceso subsanando de oficio la demanda en estos eventos, solicitando el plano certificado directamente pero sin que el proceso se suspenda hasta su consecución, el cual solo será necesario para el momento de dictar sentencia. Lo expuesto también aplica para la información que deban entregar las demás entidades según el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012.

En cuanto a las pruebas de la posesión o de la falsa tradición, así como todas aquellas que se dirijan a probar asuntos de fondo, estas también deben anexarse a la demanda según el artículo 11, literal b) de la Ley 1561 de 2012,

pero la inadmisión solo deberá darse cuando hay una omisión absoluta de estas, pues de haberse pretermitido alguna, se considera que no existe impedimento para que sean allegadas ulteriormente por tratarse de pruebas respecto de hechos que serán discutidos dentro del proceso.

Dentro de la documentación que se debe aportar, la prueba del estado civil del demandante no podrá ser suplida oficiosamente por el juez, y esta se necesitará so pena de inadmitirse la demanda, pues de conformidad con el artículo 2º, parágrafo de la Ley 1561 de 2012, el fallo cobijará a ambos cónyuges o compañeros permanentes. Claro está, no existe ninguna prohibición para que omitido lo anterior y admitida de manera errada la demanda, se puede añadir posteriormente al proceso.

Volviendo al plano catastral, este es un requisito que no existe en el proceso de pertenencia del Código General del Proceso, pero se considera que no implica una carga excesiva dentro de la Ley 1561 de 2012 que vulnere el derecho de acceso al proceso, pues se enmarca dentro de la libre configuración legislativa, y busca claramente dar mayor seguridad desde el inicio del proceso, a la determinación física del inmueble, además, los poderes oficiosos del juez pueden subsanar inconsistencias referentes a este documento. Ahora bien, el derecho de acceso sí puede verse vulnerado cuando se rechacé infundadamente la demanda.

Siendo que se está tratando de bienes rurales que parten de falsa tradición, bien puede concluirse por parte del juzgado que debe rechazarse la demanda por tratarse de un bien imprescriptible, especialmente un baldío. En torno a esto, se debe recordar que cuando se haya aportado a la demanda el certificado especial, una vez cumplido con lo preceptuado en el Decreto 578 de 2018, y recibidas las comunicaciones de las entidades respectivas, sobre todo de la Agencia Nacional de Tierras de conformidad con el artículo 12 de la

Ley 1561 de 2012, sin que se avizore la naturaleza baldía del terreno, el rechazo de la demanda en ese evento, estaría vulnerando el derecho del administrado, pues esta es una situación que debe ser dilucidada en la sentencia.

En particular dicho certificado, puede crear una presunción de bien privado según se concluyó en el capítulo anterior, lo cual implica la improcedencia del rechazo de la demanda por este motivo, pero sin que sea óbice para concluir posteriormente que se trata de un bien imprescriptible, pero esto solo será posible una vez recaudadas las pruebas y hecho debate dentro del proceso, y requerirá de una decisión de fondo que además haga tránsito a cosa juzgada.

En cuanto al derecho a que el proceso se desarrolle de una manera normal y dentro de un término prudencial, esto puede verse afectado cuando es suspendido sin justa causa. Recordar que de conformidad con el artículo 161 del Código General del Proceso, numeral 1º, cuando la sentencia que se vaya a dictar dependa necesariamente de otro proceso judicial, y no se pueda tramitar este como excepción o en demanda de reconvención, el juez a solicitud de parte, deberá suspender el proceso.

Se vio que aun cuando la norma habla de otro proceso judicial, también se incluyen allí los procesos administrativos competencia de la Agencia Nacional de Tierras, en especial el proceso de clarificación según quedó expuesto en la sentencia T-549 de 2016. Lo curioso es que allí no fue a petición de parte que se realizó la suspensión, sino que fue el juez de tutela quien dispuso:

“CUARTO. - ORDENAR al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión, término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados

del proceso, enviará copia al señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso.”¹⁰²

Se comentó en su oportunidad, que ese caso trataba de un bien inmueble inexistente registralmente, habiendo un altísimo grado de probabilidad de que se tratara de un bien baldío, luego la suspensión del proceso se hallaba más que justificada sin que se vulnerara el derecho del demandante a un desarrollo del proceso dentro del término legal, situación diferente a si este tipo de suspensión se diera frente a predios rurales existentes jurídicamente pero en falsa tradición, debiéndose bajo estos supuestos, analizar las pruebas obrantes en el proceso de pertenencia o de saneamiento.

La suspensión sería también coherente por ejemplo, si la misma Agencia Nacional de Tierras la solicita hasta tanto adelante del proceso administrativo de su competencia. En esto el juez debe tener especial cuidado pues siempre se requiere que el proceso administrativo se haya efectivamente iniciado de acuerdo al artículo 162 del Código General del Proceso; además, la suspensión debe ser sobre un proceso de única instancia o que se encuentre surtiendo la segunda instancia y que esté pendiente de sentencia¹⁰³. Ahora, siendo que de conformidad con la Ley 1561 de 2012, el proceso es de primera instancia, la suspensión solo se podrá dar cuando se esté en apelación, a no ser que sea por vía de tutela como en caso de la sentencia T-549 de 2016.

El tema de la suspensión se complica cuando el juez constata de conformidad con las pruebas aportadas, que la presunción del bien es de propiedad privada y no de baldío, para lo cual vuelve a cobrar importancia la forma en que la oficina de registro certificó, pues más allá de la manifestación que haga la Agencia Nacional de Tierras, no se puede desconocer que el Decreto 578 de

¹⁰² Corte Constitucional. Sentencia T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰³ Artículo 162 del Código General del Proceso.

2018 cambió la forma de entender las tradiciones anteriores al 5 de agosto de 1974, y de haberse certificado una vez seguido el procedimiento allí descrito, no se debe suspender el proceso so pena de afectar el derecho del demandante a que el proceso se tramite dentro del plazo establecido. En este evento sería mejor tratar la petición de la Agencia Nacional de Tierras como una excepción, decidiéndose al respecto en la sentencia.

De todas formas, si la Agencia Nacional de Tierras decide iniciar el proceso administrativo de clarificación en contravía de lo que certificó la oficina de registro, se presentaría una situación enfrentada con el Decreto 578 de 2018. En principio, las entidades deberían actuar de manera coordinada y acorde al marco legal, pues además del fundamento jurídico para la certificación especial, la Agencia Nacional de Tierras también dictó una directriz siguiendo este mismo lineamiento mediante la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018. Por lo anterior, sería de esperar que esta situación que no se presente muy seguido, pero de hacerlo, el juez deberá oficiar tanto a la oficina de registro como a la Agencia Nacional de Tierras para que aclaren la situación, previniéndolas de las implicaciones que esto tiene para el interesado.

Si una vez hecho lo anterior, se insiste en la necesidad de iniciar el proceso de clarificación, aun cuando la presunción del bien sea de propiedad privada, el juez podría tramitar la solicitud como excepción y continuar con el proceso¹⁰⁴, caso que garantizaría el derecho del demandante de una manera más prolija, y no simplemente proceder a la suspensión del proceso, cumpliéndose así por lo menos, con el término legal de duración del proceso sin menoscabo del derecho del Estado, pues de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1561 de 2012, la sentencia jamás será oponible a la Agencia

¹⁰⁴ Código General del Proceso, artículo 161.

Nacional de Tierras quien continuará con el proceso administrativo y decidirá lo correspondiente.

Por otro lado, si el juez decide suspender el proceso judicial hasta tanto culmine el proceso administrativo, puede suceder que este último termine declarando que la propiedad del bien es del Estado, situación que, en principio, no podría decirse vulneró derecho alguno del demandante, pero esto dependerá de la demora para que se haya tomado la decisión de fondo, en atención a que “el derecho al acceso a la administración de justicia no puede interpretarse como algo desligado del tiempo en que deben ser adoptadas las decisiones judiciales durante las diferentes etapas del proceso por parte de los funcionarios, sino que ha de ser comprendido en el sentido de que se garantice dentro de los plazos fijados en la ley.”¹⁰⁵

Una justicia tardía no es justicia de ninguna manera, y menos cuando se relaciona a una ley que fue expedida precisamente, con el fin de dotar a los administrados con un proceso más expedito que el ordinario como en el caso de la Ley 1561 de 2012; por esto, sería deseable que el proceso de clarificación no durara más que el término previsto para el proceso judicial, que para el caso en concreto es de 6 meses, prorrogables por otros tres¹⁰⁶, para que de esta forma, el juez proceda en tiempo a dictar sentencia de fondo.

Más gravoso que la anterior sería que, suspendido el proceso judicial por haberse iniciado el proceso administrativo de clarificación, este último se falle decidiendo que el bien sí había salido del dominio del Estado o que simplemente, se trata de un bien de propiedad privada en atención a las nuevas prerrogativas del Decreto 578 de 2018 y la misma Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras. Esto sería una

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-030 de 2005. M.P. Jorge Córdoba Triviño.

¹⁰⁶ Ley 1561 de 2012, artículo 23

flagrante vulneración al derecho del demandante en cuanto al desarrollo del proceso, razón por la cual se insiste en que, es preferible, tramitar la petición de suspensión en estos casos, siempre como excepción.

En cualquiera de los dos eventos, y de haberse suspendido el proceso judicial conforme a lo expuesto, e independiente de lo que decida la Agencia Nacional de Tierras dentro del proceso de clarificación, difícilmente se cumplirá con el término de duración previsto en la Ley 1561 de 2012, estando pendiente gran parte de la clarificación de los bienes baldíos de la nación, según el mismo INCODER lo manifestó en su momento en este sentido: “En el año 2025, el Plan Nacional de Clarificación será una estrategia líder en Colombia, que habrá permitido la conformación de un inventario de bienes baldíos, la clarificación de las tierras de la Nación y la consolidación de una política de administración y custodia de los predios baldíos de la Nación”.¹⁰⁷

La Agencia Nacional de Tierras aclaró dicha situación posteriormente, y dijo que:

*“Los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se encuentran suspendidos hasta el año 2025, en razón a lo anterior, la Agencia está solicitando la información de planimetría, **el certificado especial de pertenencia y el folio de matrícula del predio demandado en pertenencia**, para realizar un cruce de información catastral que permita determinar sus colindancias, ubicación, afectaciones, y antecedentes jurídicos, para posteriormente realizar con esta información el estudio de títulos de los predios que allí se relacionan. Este procedimiento permitirá detectar de forma temprana la carencia de derechos reales y facilitara a la Agencia participar de forma asertiva en los procesos de pertenencia que se adelantan sobre predios baldíos”.¹⁰⁸ (Negrilla fuera de texto)*

Resalta la afirmación que se hace respecto del certificado especial, pues será de esperar que si este se expide con base en el Decreto 578 de 2018, la

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. Auto de seguimiento No. 222 de 2016.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. Auto de seguimiento No. 40 de 2017.

Agencia Nacional de Tierras dé por terminado el proceso de clarificación y lo informe al juzgado con el fin de no demorar más el proceso civil que se adelanta. Es más, de conformidad con la mencionada Circular No. 05 del 29 de enero de 2018, cuando el juzgado le pida la información previa a la calificación de la demanda según el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012, debería manifestar que por haber anotaciones anteriores al 5 de agosto de 1974, incluidas aquellas tradiciones que partan de falsa tradición, el predio se debe tomar como de propiedad privada, dando vía libre al proceso judicial en curso. Cualquier otro accionar vulneraría el derecho a una tutela judicial efectiva del demandante.

La suspensión del proceso no puede ser indefinida, y el artículo 163 del Código General del Proceso da un plazo máximo de dos años, vencido el cual, aquel deberá reanudarse. Se consideró previamente que el hecho de sobrepasar el tiempo de duración del proceso de la Ley 1561 de 2012 ya sería una vulneración a la tutela judicial efectiva del demandante, pero sería incluso peor si el proceso de clarificación demora más de los dos años que aduce la norma. En este evento, se espera que el juez simplemente retome el proceso suspendido inmediatamente se cumpla con el plazo citado, pero esto no aliviará la vulneración al derecho del demandado.

Aunado a lo anterior, siendo que el rechazo de la demanda también se puede dar cuando el predio esté incluido en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en el evento de que aún no haya decisión definitiva sobre su inclusión por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el proceso judicial se entiende suspendido por medio de la resolución del inicio del estudio formal del Decreto 4829 de 2011. Dicha suspensión no puede de ninguna manera tramitarse como excepción como en el caso del proceso de clarificación, pues esta está regulada expresamente en el artículo 6º, numeral 3º de la Ley 1561 de 2012.

De igual forma, tratándose de una suspensión especial del proceso judicial, tampoco se puede decir que exista vulneración del derecho del demandante al desarrollo del proceso dentro del plazo legal, salvo que la demora sobrepase el límite establecido en la ley para asumir una decisión de fondo. Se debe considerar que la suspensión se producirá incluso ya iniciado el proceso judicial, y que de decidirse favorablemente la inclusión del predio en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el juez deberá terminar el proceso mediante sentencia.

Ya finalizando con este apartado del trabajo, la decisión de fondo es la forma en que debe terminar el proceso de haberse admitido la demanda, lo cual hace parte integral del derecho a una tutela judicial efectiva. Es de anotar que las sentencias inhibitorias están proscritas con la expedición del Código General del Proceso según se observa en su artículo 42, numeral 5º que preceptúa: “Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia.” Esto implica además, el deber del juez de resolver todas las pretensiones y excepciones que fueron presentadas, para no mimetizar en una supuesta sentencia de fondo un fallo inhibitorio¹⁰⁹.

En el caso de la Ley 1561 de 2012, cuando se rechace la demanda por tratarse presuntamente de un bien baldío, el juez debe estar muy seguro de no estar vulnerando el derecho del demandante y de la contraparte a contar con una decisión definitiva que haga tránsito a cosa juzgada. Esto puede acontecer cuando el predio parta de una falsa tradición y no se haya estudiado a cabalidad el certificado especial expedido por la oficina de registro de

¹⁰⁹ TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. Op Cit. P 222.

instrumentos públicos. En cambio, cuando la naturaleza baldía del predio esté debidamente probada, por ejemplo, por inexistencia total de antecedentes registrales, o porque en la matrícula inmobiliaria existe la anotación que da a entender esto expresamente, el rechazo será la única opción.

En la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras, se aclaró la situación de los predios con este tipo de tradiciones imperfectas, y también se manifestó que bajo dichas condiciones, los predios se presumen de propiedad privada, siendo una razón adicional para preferiblemente admitir la demanda y decidir por sentencia, bien sea a favor o en contra de las pretensiones del demandante. Se dijo previamente que salvo la inexistencia registral total del predio, el rechazo de la demanda en el caso de tradiciones imperfectas, debe atender a las pruebas recaudadas y a sus particularidades.

Así por ejemplo, puede que la certificación de registro hable de una presunción de baldío, pero que la Agencia Nacional de Tierras manifieste lo contrario; acá sería arbitrario rechazar la demanda pues claramente se requiere de un estudio más profundo y de una decisión por sentencia. De igual forma sucedería cuando en el certificado se manifieste una presunción de bien privado pero la Agencia Nacional de Tierras encuentre dudas suficientes como para iniciar el proceso de clarificación, debiéndose en este evento, admitir la demanda y continuar con el proceso, teniendo en cuenta la posibilidad de suspenderlo o de tomar la petición de suspensión como excepción, situación que acontecerá bajo la Ley 1561 de 2012, solo cuando se esté en segunda instancia pendiente de proferir sentencia con fundamento en los artículos 161 y 162 del Código General del Proceso.

Otro evento en el cual se puede vulnerar la tutela judicial efectiva por omitirse una decisión de fondo, se daría cuando se rechace la demanda aduciendo

falta de legitimación de la parte demandante, pues como es bien sabido, esto es una situación que debe necesariamente definirse en la sentencia, más especialmente en atención al artículo 13 de la Ley 1561 de 2012 que excluye del rechazo, la situación descrita en el numeral 2º del artículo 6º, referente a que el demandante posea o haya poseído el predio en las formas establecidas por la ley.

Para culminar, se reitera que el certificado especial que da cuenta de personas indeterminadas, así sea expedido con sustento en el Decreto 578 de 2018 y en la resolución expedida por la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, dará lugar al rechazo de la demanda cuando la pretensión sea la de sanear una falsa tradición, según el contenido del artículo 13 de la Ley 1561 de 2012. Lo que no procede y vulneraría el derecho del administrado, es que por certificarse personas indeterminadas, más aún con base en el marco legal actual, se rechace la demanda cuando la pretensión sea la titulación de la posesión material.

La demanda que se dirige únicamente en contra de indeterminados, por regla general, no puede ser la excusa para inhibirse de conocer de fondo, siendo que el certificado negativo está aún vigente en el Código General del Proceso por las razones presentadas, el cual además existe de manera expresa en el artículo 11 de la Ley 1561 de 2012; en estas circunstancias, es mediante una sentencia que haga tránsito a cosa juzgada que no solo se garantiza la tutela judicial efectiva de las partes intervinientes, sino también se da seguridad jurídica a la relación de propiedad con el predio.

3.3. DERECHO A LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

En este título final, se retomará la relación que tiene el proceso judicial con el registro de instrumentos públicos, ya no solo cuando se trata de las anotaciones hechas en las matrículas inmobiliarias frente a falsas tradiciones, ni de los certificados especiales que se expiden con destino al juzgado, sino igual de importante, en cuanto a la admisión, condicionamiento, o rechazo del registro de la sentencia que dio fin al proceso judicial.

La tutela judicial efectiva se vería truncada si la sentencia proferida se hiciera de imposible ejecución, es decir, se requiere de un cumplimiento material y jurídico de las órdenes impartidas, lo que significa e interesa para este estudio, que no haya impedimentos en el trámite de ejecución que dificulten o hagan imposible obtener lo acordado¹¹⁰. Esto puede suceder de varias maneras, pero cuando se habla de una sentencia de pertenencia o de saneamiento de falsa tradición debidamente ejecutoriada, su principal riesgo se encuentra frente al registro de instrumentos públicos, debiéndose aclarar el alcance y efectos del registro de la sentencia.

La propiedad inmobiliaria en Colombia tiene dos grandes componentes definidos como título y modo, elementos que si bien son independientes el uno del otro, deben seguirse y cumplirse para adquirir la propiedad de los bienes; en otras palabras, la adquisición del derecho real de dominio no es posible si no se cumplen estos requisitos, pues debe existir una razón jurídica que haga posible acceder al derecho de dominio, para con posterioridad agregar el modo en que se trasmite el mismo; aquella se llama *títulus*, este otro, que hay que añadir, es el *modus acquirendi*. Esto se ha definido doctrinariamente también

¹¹⁰ J. Puche y L. Bertelli. *El derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 24.1 CE)*. Madrid. Colección de Derechos Fundamentales. Fundación Jurci, 2006, P. 38. Citado por: TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. Op Cit, P 228.

como si el título fuera el hecho del hombre o la sola ley que establece obligaciones o lo faculta para la adquisición de los derechos reales, mientras que el modo es la manera como se ejecuta o realiza el título.”¹¹¹

No obstante lo antedicho, frente a los procesos judiciales de pertenencia, existe una confusión entre título y modo que se observa en los artículos 673 y 765 del Código Civil que preceptúan:

*“ARTICULO 673. <MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO>. Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte **y la prescripción.***

De la adquisición de dominio por estos dos últimos medios se tratará en el libro de la sucesión por causa de muerte, y al fin de este Código.

*ARTICULO 765. <JUSTO TITULO>. El justo título es constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión **y la prescripción.** (...)”* (Negrilla fuera de texto).

Sumado a dicha dualidad, se tiene que además de aparentemente ser título y modo, la prescripción adquisitiva también requiere del registro de la sentencia en la oficina de registro de instrumentos públicos según el contenido de los artículos 758 y 2534 del mismo Código Civil, lo que pareciera instituir para el caso de la prescripción adquisitiva, dos modos de adquirir, el primero siendo la misma prescripción, y el segundo el registro.

Las anteriores contradicciones son simplemente aparentes, pero requieren de una explicación con el fin de entender, por un lado, los efectos de una sentencia debidamente ejecutoriada frente a las personas interesadas y a terceros, y además, la función y finalidad del registro público de este tipo de actos, aspectos que se desarrollan bajo la teoría del título y el modo.

¹¹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. M.P. Pedro Lafont Pianetta. Expediente N 5265. 9 de junio de 1999.

Sea comenzar por mencionar que la confusión entre título y modo de la prescripción adquisitiva de dominio, corresponde a la interpretación que se ha hecho de los mencionados artículos 673 y 765 del Código Civil, en donde la prescripción aparece, expresamente, como integrante de estas dos categorías; sobre el punto, desde hace bastante tiempo ha reiterado la doctrina que:

“Siendo la prescripción adquisitiva título constitutivo (art. 765 del C.C.) y además un modo de adquirir, bajo ciertas condiciones determinadas por la ley, por la sola circunstancia de cumplirse esas condiciones se adquiere el dominio de las cosas, y el favorecido por la prescripción puede alegarla, ya como defensa o como fundamento de una acción de propiedad, de la misma suerte que puede alegarse otro título de dominio”¹¹².

Se ha aceptado jurisprudencialmente entonces que “la prescripción adquisitiva es, por un lado, título originario de dominio, como lo contempla el artículo 765 del Código Civil y, por otro, un modo de adquirir los derechos ajenos”¹¹³, pero realmente desconoce dicha tesis que dentro de la teoría del título y el modo, aquel debe ser precedente a este, como en el caso de los títulos traslativos de dominio, verbigracia la escritura pública que recoge el acto jurídico de transferencia tal como la compraventa o la donación, que posteriormente deben ser registrados en la oficina de registro respectiva tratándose de inmuebles.

En el caso de la prescripción, esta es sin lugar a dudas un modo legítimo de adquisición, pero su naturaleza de título debe ser aclarada, toda vez que el artículo 765 del Código Civil habla es de justos títulos, es decir, de aquellos títulos que podrán alegarse como justos para efectos de probar una posesión regular; precisamente por esto, es que el citado artículo se encuentra en el

¹¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 28 de febrero de 1955. Gaceta Judicial No. 2150. Ps. 565 y 566. Citada por: CANOSA TORRADO, Fernando. Op Cit. P. 260.

¹¹³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de abril de 2004. M.P. Cesar Julio Valencia Copete.

capítulo de la posesión; siendo así, no se trataría del título precedente ni coetáneo al modo, sino de un título cuya existencia se daría de manera posterior para alegar eventualmente una posesión regular.

Es coherente con lo anterior el hecho de que en el artículo 764 de esa misma codificación, se diga que cuando se trate de un justo título traslativo de dominio, se requiera además de la tradición del mismo, lo que para inmuebles se da exclusivamente mediante su registro; contrario a esta previsión, cuando sea un justo título originario, no se requiere de su registro pues no se necesita la tradición siendo un modo de adquisición en sí mismo.

Se puede decir entonces que, no es que en la prescripción el título y el modo sean uno solo, sino que para estos eventos, no se requiere y no existe un título previo ni concomitante con el modo, y que al suceder este último, declarada la prescripción adquisitiva a favor del demandante, se entiende que por solo este hecho, adquiere el dominio del inmueble sin que jamás hubiera existido título, teoría que no comparte una parte de la doctrina nacional que continúa defendiendo la confusión de título y modo en estos casos¹¹⁴. Es por esto que se debe diferenciar el título previo al modo, que no se da en la prescripción adquisitiva, de aquel que se genera con la sentencia declarativa, materialización del modo originario que podrá tomarse como justo título en un futuro una vez hecho su registro.

Siendo que a través de la misma prescripción se da el modo de adquisición, la mención que se hace a su naturaleza de justo título constitutivo de dominio como se expuso, se debe entender que se relaciona a hechos posteriores al fallo, como por ejemplo, a la forma en que se debe probar la propiedad del inmueble. Y es que además, en el caso de los modos originarios, legalmente

¹¹⁴ CF. CANOSA TORRADO, Fernando. Op Cit, P. 261.

no se encuentra ninguna previsión a que se requiera un título previo, como sí existe cuando el modo de adquisición sea la tradición según se observa en el artículo 745 del Código Civil.

Esto da paso al segundo punto de confusión, en relación a los efectos del registro inmobiliario frente a este tipo de actos, en especial claro está, cuando se declara la prescripción adquisitiva de dominio mediante sentencia debidamente ejecutoriada. Al respecto, la legislación colombiana contempla también la necesidad de registrar la sentencia pero sin que esto de ninguna forma constituya modo de adquisición, el cual claramente ya se dio con la prescripción misma.

Los efectos de la sentencia empezarán a surtirse una vez esta quede debidamente ejecutoriada, y salvo el caso del recurso extraordinario de revisión, sus órdenes no podrán cambiarse sin vulnerar gravemente no solo el principio de seguridad jurídica, sino también la tutela judicial efectiva que, como se está tratando, también incluye el derecho a que la sentencia se ejecute y se cumpla. Dicha condición, encuentra una dificultad adicional cuando se ahonda más en la prescripción como modo originario de dominio, pues a primera vista, el registro de la misma parece una mera formalidad.

Cuando se dicta el fallo por parte del juez, y este queda en firme, desde ese mismo momento “la sentencia positiva produce efectos contra todo el mundo, porque se trata de un proceso por edictos públicos, o sea que se ha emplazado a todos los que se creyeron con derecho sobre el bien, y porque aunque ninguna se hubiere presentado, el curador representa a los opositores ausentes, de modo que todos los que pudieren tener interés en oponerse estuvieran a derecho en el proceso, o sea, que no puede haber personas

extrañas al mismo”¹¹⁵. Se predica entonces efectos erga omnes desde ese mismo momento, incluso sin que proceda el registro de la sentencia en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva¹¹⁶.

Con base en lo mencionado, se podría dar que una persona haya adquirido por prescripción adquisitiva un bien pero que no aparezca así en el registro inmobiliario, situación en apariencia contradictoria pues, como se concluyó previamente, el registro no aplica como modo en este evento, y podría casi que dejarse de lado siendo que ya se cumplió con el objetivo sustancial del proceso; pero esto como se verá, sería omitir una parte esencial del cumplimiento de la sentencia.

La obligación de registrar la sentencia de pertenencia se encuentra de manera expresa en los artículos 758 y 2534 del Código Civil que preceptúan:

*“ARTICULO 758. <TITULO POR PRESCRIPCION DE DOMINIO>. Siempre que por una sentencia ejecutoriada se reconociere como adquirido por prescripción el dominio o cualquier otro de los derechos mencionados en los precedentes artículos de este capítulo, **servirá de título esta sentencia, después de su registro en la oficina u oficinas respectivas.***

*ARTICULO 2534. <EFECTOS DE LA DECLARACION JUDICIAL DE LA PRESCRIPCION>. La sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; **pero no valdrá contra terceros sin la competente inscripción.**” (Negrilla fuera de texto).*

Interesante observar cómo esto se une con lo que se expuso en torno al justo título, pues ahora se entiende por qué se trata de un título posterior y no previo o coetáneo con el modo de adquisición, pues la razón de ser de aquel, es que la persona que adquiere el predio cuente con un título debidamente registrado que le sirva para posteriores trámites, y adicionalmente, para que surta efectos

¹¹⁵ MORALES MOLINA, Hernando. *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte Especial*, Octava Edición. Bogotá. Editorial ABC, 1983, P. 46.

¹¹⁶ CANOSA TORRADO, Fernando. Op Cit, P. 412.

frente a otras personas. Este último punto implica que si bien los efectos *erga omnes* de la sentencia se predicán desde que esta quede en firme, también es cierto que su oponibilidad solo se dará a partir del registro efectivo.

Cuando se está en presencia de un modo de adquirir derivativo como la tradición, esto no solo implica la existencia previa de un título, sino que su registro es la única forma de llevar a cabo la tradición en materia de bienes inmuebles (artículos 756 y 759 del Código Civil), siendo este el caso en el que confluyen todos los objetivos del registro público en Colombia, presentes en el artículo 2º de la Ley 1579 de 2012 y que son:

“ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes:

- a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;*
- b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;*
- c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.”*

En contraposición a la tradición, el registro de la sentencia de prescripción no busca el objetivo a) de la Ley 1579 de 2012 por obvias razones, pero sí le son aplicables los demás literales, efectos que se suman al del artículo 2534 del Código Civil en cuando a la oponibilidad frente a terceros de la decisión judicial.

Se encuentra que la diferenciación entre los efectos *erga omnes* de la sentencia, que como se dijo, se da a partir de que el fallo adquiere firmeza, y la oponibilidad frente a terceros que solo se hace efectiva a partir del registro de la sentencia, se encuentra también presente en el artículo 375 del Código General del Proceso que menciona en su numeral 10º que “La sentencia que declara la pertenencia **producirá efectos erga omnes y se inscribirá en el**

registro respectivo. Una vez inscrita nadie podrá demandar sobre la propiedad o posesión del bien por causa anterior a la sentencia.” Allí se separa claramente las dos situaciones, lo que guarda relación y coherencia con lo que se ha venido advirtiendo.

Por otro lado, en la Ley 1561 de 2012, no se encuentra una mención expresa de los efectos *erga omnes* de la sentencia, siendo de todas formas aplicable lo instituido en el Código General del Proceso; en cambio, respecto del registro de la sentencia, en su artículo 17 se menciona que:

“(…) La sentencia que titula posesión sobre predios de propiedad privada o la que sanea título de propiedad privada que conlleva la llamada falsa tradición, ordenará la inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliario, u ordenará la asignación de un nuevo folio, según el caso. Una vez inscrita la sentencia los particulares no podrán demandar sobre la propiedad o posesión del bien por causa anterior a la sentencia, salvo lo previsto en la Ley 1448 de 2011.” (Negrilla fuera de texto).

Allí se hace nuevamente expresa la necesidad de registrar la sentencia en el registro público de inmuebles con el fin de hacerla oponible a terceros, siendo concordante con el marco legal por el que se ha pasado. Esto se requerirá para efectos de que, a partir del registro, se pueda disponer libremente del inmueble, pues no es suficiente con que la sentencia haya producido efectos *erga omnes* si materialmente no se puede disponer del bien, lo cual solo se logrará cuando la sentencia mediante su registro, haga de título para el propietario.

Habría varias imposibilidades de disponer del bien sin el registro de la sentencia, pues de conformidad con el Estatuto Registral, para cualquier acto que transfiera, limite o grave la propiedad, se necesita citar la matrícula inmobiliaria o datos de registro del predio, así como el título antecedente del

cual proviene el derecho¹¹⁷, este último que corresponderá precisamente, a la sentencia debidamente registrada. Se podría dar entonces el caso particular, de a pesar haberse adquirido el dominio por vía de prescripción, este no pueda hacerse efectivo por no haberse hecho el registro.

Por estas razones, la tutela judicial efectiva puede verse afectada aún con fallo en firme pero frente al cual se niegue su registro; es un caso atípico pero que puede ocurrir en virtud del control de legalidad que ejercen las oficinas de registro de instrumentos públicos, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 1579 de 2012, en donde se incluye claro está, las providencias judiciales. Es un control sobre las formalidades del documento que puede llevar a concluir, que existe una imposibilidad jurídica para su cumplimiento, como cuando se omite identificar el inmueble objeto de la prescripción o la persona a favor de quien se declara la misma, casos en los cuales no se puede hablar de vulneración del derecho del administrado, y deberá el juez adicionar o corregir el fallo.

La negativa de registro también se puede dar en defensa de garantías constitucionales o porque la eventual inscripción, colisioné con otros derechos fundamentales diferentes al derecho a la tutela judicial efectiva¹¹⁸, como en el caso de estarse prescribiendo un bien baldío, para lo cual la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014 expresó:

“En casos como el presente, incluso la decisión de un juez de la República, formalmente válida, puede ser desatendida por el funcionario responsable cuando este advierte que la providencia trasgrede abiertamente un mandato constitucional o legal inequívoco. En efecto, el principio de seguridad jurídica no se erige como una máxima absoluta, y debe ceder cuando la actuación cuestionada representa una vía de hecho; el error, la negligencia o la arbitrariedad no crea derecho. La obediencia que se espera y demanda en un Estado Social y Democrático de Derecho, no es una irreflexiva e indiferente al contenido y resultados de una orden.”

¹¹⁷ Ley 1579 de 2012, artículos 16 y 29.

¹¹⁸ DIEZ-PICAZO, Luis. Sistema de los Derechos Fundamentales. 3ª Edición. Madrid. Thomson Civitas, 2008, P. 434. Citado por: TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. Op Cit, P 229.

Lo anterior ya fue explicado extensamente, pero recogiendo lo más relevante para explicar este punto, tratándose de predios inexistentes registralmente, la devolución de la sentencia es más que razonable, no habiendo vulneración alguna a la tutela judicial efectiva por estarse en presencia de un baldío, teniendo como sustento la sentencia T-488 de 2014; igual situación se daría cuando, tratándose de predios que parten de falsa tradición, sea evidente y salte a la vista que se trata de un bien baldío, por ejemplo, cuando la primera anotación de la matrícula es una declaración de mejoras en suelo ajeno de la nación, o se trató simplemente de una declaración extra juicio de posesión.

Sobre los casos citados, parecería sensato que la oficina de registro dé cumplimiento a la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, y suspenda el trámite de registro del documento según el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, dando aviso de la situación a la Agencia Nacional de Tierras y a la Procuraduría Ambiental y Agraria para lo de sus competencias. Sin embargo, esta forma de actuar daría pie a que, de ratificarse el juzgado, se deba registrar la sentencia sea cual sea la situación del bien y sus antecedentes.

En otras palabras, este mal uso del artículo 18 daría vía libre a registrar sentencias de pertenencia que claramente contrarían preceptos constitucionales del talante de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos de la nación; en razón a esto, no puede decirse que en defensa de la tutela judicial efectiva del interesado, deban registrarse actos claramente contrarios a la Constitución y a la Ley, pues el correcto proceder sería, bajo estos supuestos, la expedición del acto administrativo de devolución y no abrir puertas a su posible registro como mal lo interpretó la Superintendencia de Notariado y Registro.

Tratándose de falsas tradiciones diferentes a aquellas que den vestigios de la naturaleza baldía del bien, el uso del citado artículo 18 sí puede ser una buena herramienta cuando haya dudas razonables por parte de la oficina de registro, respecto de aspectos formales del documento, pues acá con la ratificación del juzgado, no se daría una vulneración evidente de los derechos de la nación, y habría la posibilidad de incluso corregir aspectos mecanográficos o aritméticos de la decisión.

Pero también podría pasar, que no se presente la ratificación del juzgado dentro de los treinta días siguientes a la suspensión, situación ante la cual, la entidad procederá a la negativa del registro, decisión que podrá ser acatada mediante los recursos administrativos. En esta hipótesis, la falta de ratificación transgrediría la tutela judicial efectiva de quien adquirió el predio, pues habiendo una sentencia ejecutoriada, esta omisión del juzgado y la falta de insistencia en el registro de la misma, dejaría a la parte interesada embarcada en una lucha en instancia administrativa, cuando con la simple ratificación se habría obligado a la inscripción del documento.

Si la sentencia versa sobre predios que parten de una falsa tradición, y la presunción de baldío ha sido superada por el juzgado a partir de la certificación de la oficina de registro, en especial si lo hizo una vez surtido el procedimiento del Decreto 578 de 2018, la devolución de la providencia judicial sin registrar con el argumento de estarse prescribiendo un bien baldío, comportaría una clara vulneración al derecho del particular a la ejecución y cumplimiento del fallo, siendo contradictoria la decisión de rechazo con la misma certificación especial. Lo anterior aplica también cuando aun habiéndose certificado de la forma que establece la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017 aludida, esto es, haciendo mención a una presunción de baldío, dicha presunción fue superada por el juzgado y no hay ningún choque con otro derecho fundamental y el registro de la sentencia.

En este evento, la entidad administrativa estaría poniendo en tela de juicio un fallo judicial ejecutoriado, y ante la devolución del documento, el interesado no tendrá otra opción que interponer los recursos administrativos de la Ley 1437 de 2011, quedando pendiente de una resolución definitiva, la cual, aun siendo positiva, habría alargado el tiempo de espera para hacer efectiva la decisión. Mucho peor que lo anterior sería el caso de confirmarse la negativa, pues allí se estaría frente a una sentencia en firme pero de imposible ejecución e inoponible a terceros, lo cual dejaría como última opción para quien pretende el registro del acto, el de acudir vía tutela alegando como derecho fundamental vulnerado, precisamente, la tutela judicial efectiva.

Con base en la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, es posible que todas las sentencias de pertenencia sean registradas, previa ratificación del juzgado frente a casos de inexistencia registral o de falsas tradiciones, pero allí se comete el error de equiparar nuevamente estas categorías, cuando se ha visto, que comportan consecuencias bien diferentes a partir de la Sentencia T-488 de 2014, pero más importante, desde la claridad que hizo la misma Corte Constitucional en la Sentencia T-580 de 2017. Es una instrucción previa al Decreto 578 de 2018 y a la Circular No. 05 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras, razones suficientes para que deba ser aclarada y corregida.

Un último punto a tener en cuenta, es respecto de las excesivas garantías a favor de la Agencia Nacional de Tierras en contra de los intereses de los particulares. Se vio en profundidad que desde el inicio del proceso de la Ley 1561 de 2012, dicha entidad es consultada para que manifieste lo que considere dentro del proceso judicial, y para que incluso, inicie el proceso de clarificación de su competencia, obligando a suspender en ciertos casos, el proceso de titulación o de saneamiento. No obstante esto, en el artículo 17 de la Ley 1561 de 2012, se encuentra que “En ningún caso, las sentencias de

declaración de pertenencia serán oponibles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) respecto de los procesos de su competencia”. Lo anterior se encuentra análogamente en el numeral 10º del artículo 375 del Código General del Proceso.

La justificación de esta previsión, es una aceptación tácita de la precariedad de la información con la que cuenta hoy la Agencia Nacional de Tierras de los baldíos nacionales, situación que se hizo aún más indiscutible en los Autos de seguimiento No. 222 de 2016 y 40 de 2017 de la Corte Constitucional, pero es una medida desproporcionada que conlleva a la inseguridad jurídica del adquirente y de la sociedad misma, pues es una disposición que no está limitada temporalmente.

Es de anotar que la intangibilidad de la sentencia hace parte también del derecho a una tutela judicial efectiva, lo que está unido al principio de la cosa juzgada, frente a la cual, según las previsiones legales citadas, y en relación a las sentencias del proceso de la Ley 1561 de 2012, está exenta en todo tiempo y en todo lugar la Agencia Nacional de Tierras; así las cosas, se podría dar la absurda situación por ejemplo, de que esta entidad se hubiera pronunciado dentro del proceso judicial sin oponerse a las pretensiones, pero que posteriormente, reconsidere esta postura y dé inicio a un proceso de clarificación, lo que configura vulneración al derecho fundamental que se ha agotado en esta investigación.

Tan desproporcionada es esa prerrogativa, que ni siquiera aplica de la misma manera para las víctimas de despojo, usurpación o abandono forzado de la Ley 1448 de 2011, quienes, si bien tienen la posibilidad de promover la nulidad de la sentencia frente a los jueces civiles del circuito especializados en tierras, esto está supeditado a que no hayan podido oponerse dentro del proceso especial de la Ley 1579 de 2012, pues si lo hicieron, se les proscriben cualquier

posibilidad. Por esto, el desconocimiento del fallo por parte de Agencia Nacional de Tierras, también debería estar condicionado a que se hubiera omitido por el juzgado su vinculación, o cuando este desconoció la oposición y reparos realizados, pero de ninguna manera cuando la entidad administrativa guardó silencio o consintió en las pretensiones de la demanda.

CONCLUSIONES

La pregunta de investigación arrojó como resultado, que la tutela judicial efectiva frente al proceso de la Ley 1561 de 2012, no está siendo garantizada por los juzgados ni por las oficinas de registro de instrumentos públicos cuando se trata de bienes rurales provenientes de falsa tradición, pues esta categoría ha sido equiparada sin mayor análisis, a la inexistencia plena de antecedentes registrales, interpretándose deficientemente los lineamientos jurisprudenciales marcados a partir de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional.

La hipótesis según la cual, los dos tipos de pretensiones que pueden dar inicio proceso de la Ley 1561 de 2012 (titulación de la propiedad material y saneamiento falsa tradición), implica previamente identificar el origen jurídico del predio, siendo en algunos casos, posible demandar exclusivamente personas indeterminadas en atención a la manera en que se expide el certificado especial bajo las prerrogativas del Decreto 578 de 2018, fue comprobada una vez se estudió el llamado certificado negativo desarrollado en las sentencias C-383 de 2000 y C-275 de 2006 de la Corte Constitucional, en concordancia con el artículo 375, numeral 5º del Código General del Proceso y el artículo 11, literal a) de la Ley 1561 de 2012.

También se dio sustento a la respuesta bajo el marco legal del registro inmobiliario, permitiendo establecer las tipologías de la falsa tradición y la diferenciación necesaria con la carencia de antecedentes registrales, así como la función calificadora y el control de legalidad de las oficinas de registro a partir de un estudio jurisprudencial y del mismo Estatuto de Registro, Ley 1579 de 2012, en especial, frente a sentencias judiciales.

De esta manera, se estableció frente a la tutela judicial efectiva, su vulneración en instancia judicial mediante rechazos indebidos de la demanda o

suspensiones del proceso basados en una incorrecta valoración probatoria, más concretamente, la manifestación hecha en el certificado especial por la oficina de registro de instrumentos públicos, y la información aportada por la Agencia Nacional de Tierras, frente a predios con nacimiento en falsa tradición según la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018.

Así mismo, se llegó a evidenciar que el derecho puede conculcarse una vez en firme y ejecutoriada la sentencia, cuando esta es presentada a registro y se hace un uso desproporcionado del control de legalidad, lo cual ha sido producto en gran medida, por las regulaciones confusas contenidas en la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13-251 del 13 de noviembre de 2014 de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, y posteriormente, en la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, haciendo una interpretación ilegal de la suspensión a prevención del artículo 18 de la Ley 1579 de 2012.

De manera más detallada, se logró responder de manera satisfactoria la pregunta inicial y se estableció la existencia de la hipótesis de la siguiente manera:

1. El registro inmobiliario en Colombia a partir del Decreto Ley 1250 de 1970, estableció la matrícula inmobiliaria como pilar fundamental en la determinación de los inmuebles, siendo un estatuto especial de carácter adjetivo pero con principios propios y con una regulación autónoma. Allí se encuentra por primera vez la denominación de falsa tradición, cuyos actos son registrables en la sexta columna del folio de matrícula con fines publicitarios y que no implican derecho real de dominio, sino un dominio incompleto o imperfecto.

Con anterioridad al Decreto Ley 1250 de 1970, el registro se realizaba en libros del denominado Antiguo Sistema, los cuales son de vital importancia también para el estudio de las tradiciones, y más allá de ser un régimen derogado, se requiere para establecer el nacimiento jurídico de los predios, intentando encontrar origen en pleno dominio, pero sin que esto sea razón suficiente para negar su existencia cuando se parta de una falsa tradición según se analizó.

La Ley 1579 de 2012 derogó el Decreto Ley 1250 de 1970, y las columnas de los folios de matrícula fueron actualizadas a códigos de naturaleza jurídica, correspondiéndole a la falsa tradición los códigos que comiencen con el indicativo 06. También instituyó de manera expresa el principio de legalidad de los actos que son presentados a registro, en donde se incluyen entre otros documentos, las providencias judiciales.

En el actual Estatuto de Registro, en su artículo 18, se encuentra la opción de suspender a prevención el trámite de registro de órdenes judiciales o administrativas cuando existan dudas respecto de su legalidad, lo cual cobra más importancia tratándose de sentencias judiciales de pertenencia, en especial las de la Ley 1561 de 2012 frente a predios con nacimiento en falsa tradición.

2. La falsa tradición y sus tipologías, parten del concepto de dominio incompleto o impropio, y surge de la transferencia de un derecho sobre inmuebles determinados por quien carece de la condición de propietario a favor de otra persona, tal como la venta de derechos y acciones, venta de cosa ajena, venta de posesión con antecedente registral, entre otras. Se aclaró que la declaración de mejoras en suelo ajeno, se incluye como una falsa tradición de manera incorrecta, por no acarrear tradición precisamente, pero que sí constituye un derecho de dominio incompleto, que además, de constituir el

inicio de la tradición del predio, correspondería a una declaración unilateral sobre un baldío de la nación por no contar con antecedentes de transferencia.

La apertura de matrículas inmobiliarias que partan de falsa tradición, respecto de las cuales no sea posible encontrar origen en pleno dominio, ha encontrado una regulación contradictoria y confusa por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que ha dificultado el traslado de la información obrante en los libros del Antiguo Sistema (regulado anteriormente en los artículos 2637 a 2682 del Código Civil) siendo que, por momentos, se ha dicho que la apertura de matrículas solo procede cuando estas partan de pleno dominio, lo que desconoce la función publicitaria del registro y la necesidad de saneamiento de la propiedad.

La migración de esta información no implica modificación alguna del derecho, pero sí servirá en el caso de falsas tradiciones, para que el particular o el mismo Estado, procedan a la legalización de su derecho mediante los procesos idóneos, judicial o administrativamente. Así las cosas, la Instrucción Administrativa No. 01 del 29 de abril de 2013 de la Superintendencia de Notariado y Registro debe entenderse, para efectos de cumplir con los designios de la Ley 1561 de 2012, en concordancia con el artículo 48 de la Ley 1579 de 2012, en el sentido de que el traslado de los registros del Antiguo Sistema al folio de matrícula inmobiliaria, no debe distinguir el tipo de derecho con el que inicie la tradición, lo que encuentra un aliciente adicional con la expedición del Decreto 578 de 2018.

3. El control de legalidad de las oficinas de registro de instrumentos públicos, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 6º numeral d) y 22 de la Ley 1579 de 2012, aplica incluso para las providencias judiciales, lo que adquirió una dimensión mayor después de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte

Constitucional, en relación especialmente, a los procesos de pertenencia que se adelanten frente a predios carentes de antecedentes registrales.

Para no dar un alcance indebido a lo que se mencionó en dicha sentencia, se extrajo la siguiente subregla jurisprudencial: “Los bienes inmuebles que no cuentan con antecedente registral se presumen baldíos y, sobre los mismos, no es viable adelantar proceso de pertenencia en atención a su imprescriptibilidad. Igualmente, se debe vincular al INCODER para que haga las manifestaciones de su competencia.”

Esto se hizo con el fin de aclarar la errónea interpretación que había hecho la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- en la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13-251 del 13 de noviembre de 2014, cuando extendieron las previsiones respecto de los inmuebles inexistentes registralmente, a todos aquellos con nacimiento en falsa tradición, quienes instaron además, a hacer un uso equivocado del artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, pues suspendido el trámite de registro, y de haber ratificación, dijeron en la instrucción, que se debía de todas formas rechazar el registro, cuando la ley menciona todo lo contrario.

El estudio jurisprudencial llevó a la sentencia T-580 de 2017, en donde la Corte Constitucional expresó que además de las presunciones legales de los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936, un predio que nazca con falsa tradición pero que tenga historia registral, no debe tomarse como un baldío sino como un predio de propiedad privada. Siguiendo esta línea, la Instrucción Administrativa No. 01 del 17 de febrero de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro reguló que, de haberse suspendido el trámite de registro a previsión, y de haber ratificación posterior por el juzgado, se debe proceder a la inscripción del documento con la salvedad del caso, pero con el error de

darle el mismo tratamiento a la carencia registral del predio como a las falsas tradiciones.

4. Se estableció que la Ley 1561 de 2012 no fue derogada con la expedición de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), y que por el contrario, estas se complementan respecto del proceso de pertenencia según lo preceptuado en el artículo 5º de la ley especial, en concordancia con los artículos 18, numeral 3º y 375 del estatuto general. Sin embargo, la Ley 1561 de 2012 tiene unos requisitos que no pueden obviarse para acudir por esta vía para la titulación de la propiedad o para el saneamiento de una falsa tradición, y de no cumplirse estos, no tendrá otra opción el interesado que la de acudir al proceso de pertenencia del Código General del Proceso.

El proceso de la Ley 1561 de 2012 puede iniciarse bajo dos pretensiones, la titulación de la propiedad a favor del poseedor material, y el saneamiento de la falsa tradición, pero se concluyó que ambas deben cumplir con las condiciones, limitaciones, y requisitos de la ley, tal como las características que debe tener el inmueble, así como con la acreditación de la posesión material regular o irregular según corresponda.

No obstante esto, existen diferencias dependiendo de la pretensión, como la imposibilidad de aportar un certificado especial que mencione solo personas indeterminadas para el saneamiento de la falsa tradición según el artículo 11 de la ley, así como la necesidad de emplazar a los colindantes exclusivamente también para el saneamiento de la falsa tradición. Se encuentra igualmente que, la inscripción de la demanda, se ordenará de manera oficiosa por el juez en los dos casos, pero para la titulación de la posesión, esto solo se hará de existir matrícula inmobiliaria; esto entendiéndose que el bien puede no contar con esta, pero sí debe existir registralmente así sea con información en el Antiguo Sistema. Esto quiere decir que el legislador también consideró que

para el saneamiento de falsa tradición, siempre debe existir previamente matrícula inmobiliaria que identifique el predio.

5. El certificado especial negativo es válido para iniciar el proceso de pertenencia con base en las sentencias C-383 de 2000 y C-275 de 2006 de la Corte Constitucional, analizados igualmente el artículo 375, numeral 5º del Código General del Proceso, y el artículo 11, literal a) de la Ley 1561 de 2012 de manera conjunta, pero debiéndose diferenciar aquel del certificado de carencia registral o de la respuesta que niega la certificación por no haberse aportado información suficiente por el interesado. En cuanto al proceso especial de la Ley 1561 de 2012, el certificado negativo solo servirá cuando la pretensión sea la de titulación de la propiedad a favor del poseedor material, y no la de saneamiento de falsa tradición por mandato expreso del mencionado artículo 11.

Aquellos predios que parten de falsa tradición, encuentran en el certificado negativo, una prueba idónea para iniciar el proceso de titulación de la propiedad con base en la Ley 1561 de 2012, pero requiriéndose en la actualidad, del trámite previo del Decreto 578 de 2018 para que el certificado exprese la presunción de bien privado por contarse con anotaciones anteriores al 5 de agosto de 1974, pues de no ser así, de conformidad con la Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, se certificará necesariamente con la presunción de baldío sobre el inmueble.

Tratándose de inmuebles rurales, el proceso de la Ley 1561 de 2012 se limita a aquellos que no superen una Unidad Agrícola Familiar –UAF-, lo que encuentra correlación con el Decreto 578 de 2012 que también estableció esta condición; este último, al tratar de predios con nacimiento en falsa tradición, solo será aplicable cuando la pretensión sea la de titular la posesión material,

pues para el saneamiento de la falsa tradición, se requiere siempre de la existencia de titular de derecho real de dominio.

El cambio que trajo el Decreto 578 de 2018 en la forma de certificar, no afectó de ninguna manera el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, y la necesidad de acreditar títulos de dominio pleno inscritos por parte del particular cuando se haya iniciado proceso de clarificación, esto en atención a la categoría de ambas normas y a que regulan temas diferentes. Bajo este mismo criterio, la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras, debe entenderse aplicable solo para efectos de la información que se deba suministrar al juzgado dentro del proceso de la Ley 1561 de 2012.

6. El rechazo de la demanda o su inadmisión para el caso de presuntos bienes rurales baldíos, debe atender a las manifestaciones del certificado especial en conjunto con las demás pruebas, siendo importante diferenciar aquellos predios inexistentes registralmente de aquellos con nacimiento en falsa tradición, con base en el estudio jurisprudencial realizado a partir de la sentencia T-488 de 2014, así como será relevante también, la información de las entidades que se mencionan en el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012, en especial, la Agencia Nacional de Tierras.

Se manifestó que, cuando la pretensión sea la de sanear un título con falsa tradición, se deberá rechazar la demanda de dirigirse esta exclusivamente en contra de personas indeterminadas, incluso habiéndose cumplido con el trámite del Decreto 578 de 2018, y el interesado deberá encausar la demanda por la vía de la titulación material, o acudir el proceso de pertenencia de Código General del Proceso.

En cuanto a la suspensión del proceso de la Ley 1561 de 2012, esto podrá darse de existir en curso un proceso de clarificación de la Agencia Nacional de

Tierras, en especial cuando se adelante frente a predios inexistentes en el registro público y de haberse admitido la demanda, pues se consideró que en este evento, su rechazo sería el proceder más ajustado; contrario a esto, tratándose de inmuebles con información registral, incluso partiendo de falsa tradición, la petición de suspensión deberá tramitarse como excepción para ser decidida en sentencia de acuerdo al artículo 161 del Código General del Proceso, sin que esto implique vulneración de los derechos del Estado pues la sentencia en ningún momento le será oponible.

De esa forma, si no hubo razones para el rechazo *in limine* de la demanda, la decisión de fondo debe atender, además de los anexos aportados, a las pruebas sobre la posesión del predio tanto para la pretensión de titulación de la posesión material como para el saneamiento de falsa tradición, integrándose a esto las presunciones de los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936 y la correspondiente explotación económica, lo cual resaltó la Corte Constitucional en sentencia T-580 de 2017; de la misma forma, será esencial la existencia del predio en el registro inmobiliario.

7. La interpretación de las condiciones y requisitos de la Ley 1561 de 2012, se hizo de una manera proporcionada con el fin de defender su naturaleza de proceso especial con un trámite más expedito que el ordinario, pero también expresando los riesgos frente a la tutela judicial efectiva, relacionado esto exclusivamente a los bienes rurales.

La tutela judicial efectiva se desagregó a su vez, en el derecho de acceso al proceso y a su desarrollo, el derecho a obtener una sentencia de fondo, y el derecho a la ejecución y cumplimiento de la sentencia, viéndose las posibles vulneraciones ante un rechazo indebido de la demanda, una indebida suspensión del proceso más allá del término legal establecido, o la imposibilidad de registrar el fallo en ciertos casos.

El análisis se centró en la diferenciación entre los predios carentes de antecedentes registrales de aquellos con nacimiento en falsa tradición, ya que frente a estos últimos, cuando no se establezca anticipadamente la naturaleza baldía del predio, se requerirá de un fallo de fondo previa recopilación de las pruebas necesarias.

En concordancia, la demanda que se dirige exclusivamente en contra de indeterminados, no implica, por esta sola circunstancia, inhibirse para conocer de fondo por parte del juez, y esto dependerá del origen de la matrícula inmobiliaria, del certificado especial que se aporte, y de las manifestaciones que hagan las entidades dentro del proceso judicial.

8. Respecto de la ejecución y cumplimiento de las providencias judiciales, como parte integral de una tutela judicial efectiva, se hizo énfasis en el trabajo de las oficinas de registro de instrumentos públicos y en su control de legalidad, en especial a partir de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, para la admisión, condicionamiento, o rechazo del documento una vez en firme el fallo bajo los presupuestos de la Ley 1561 de 2012.

La aclaración de la prescripción como modo originario de dominio, independiente de su mención como como justo título en el Código Civil, permitió esclarecer la función del registro inmobiliario en esta materia, en donde este no actúa como modo de adquisición, caso de la tradición, sino como materialización del derecho de dominio para hacerlo oponible a terceros, y para permitir que su titular, acceda efectivamente a potestades derivadas del derecho, para transferirlo, gravarlo y/o limitarlo.

Por esto se dijo que la sentencia produce efectos *erga omnes* una vez ejecutoriada, pero solo será oponible a partir de su registro, y realizado este último, hará las veces de justo título a favor de su titular, habilitándolo para

disponer del bien. Por esta razón, ante un indebido rechazo de la sentencia por parte de la oficina de registro de instrumentos públicos, habría vulneración a la tutela judicial efectiva del interesado, dándose el caso de una sentencia en firme pero de imposible cumplimiento, o visto de otra manera, de un propietario que no puede disponer de su bien.

Se puede dar sin embargo, un correcto rechazo del registro por imposibilidad jurídica para su cumplimiento, como cuando no se identifica en debida forma el predio o su adjudicatario, casos en los cuales el juez deberá aclarar el fallo. También el rechazo puede obedecer a un choque con otras garantías constitucionales como la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, situación que de ninguna manera implicaría desconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva.

En todo caso, se debe hacer un uso responsable de la suspensión del trámite de registro a prevención, preceptuado en el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, pues esto no puede ser un conducto para que, de haber ratificación por parte del juzgado, se proceda al registro de providencias claramente ilegales e inconstitucionales. En estos casos, no se puede hablar de transgresión alguna a la tutela judicial efectiva, debiéndose rechazar sin condicionamientos el registro, dejando solamente la posibilidad de recurrir en instancia administrativa el acto de devolución. La suspensión en registro, solo debe hacerse en caso de duda respecto de formalidades del documento, para que con una eventual ratificación, no se conculquen derechos del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. *Procesos Declarativos, Arbitrales y Ejecutivos*. Octava Edición. Bogotá. Editorial Temis S.A., 2017.

CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. *Derecho Inmobiliario Registral*. Segunda Edición. Bogotá. Editorial Temis S.A., 2001.

CANOSA TORRADO, Fernando. *Teoría y práctica del proceso de pertenencia*. Séptima Edición. Bogotá. Ediciones Doctrina y Ley., 2017.

CORREA MEDINA, Jaime Augusto, et al. *Lectura sobre derecho de tierras*. Tomo 1. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2017.

ESCOBAR VÉLEZ, Edgar Guillermo. *Prescripción y proceso de pertenencia*. Séptima Edición. Bogotá. Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 2016.

FERNÁNDEZ BONIVENTO, José Alejandro. *Los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales*. Bogotá. Librería del Profesional, 2012.

GIUSEPPE, Chiovenda. *Instituciones de Derecho Procesal Civil, Volumen I, Conceptos Fundamentales, La Doctrina de las Acciones*. Segunda Edición. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado, 1948.

HIRSCHMAN, Albert. *La tendencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. En: Estudios sobre la política económica de América Latina. En ruta hacia el progreso*. Madrid. Editorial Aguilar, 1964.

LACRUZ VERDEJO, José Luis. *Elementos de Derecho Civil III Bis. Derecho Inmobiliario*. Editorial Dykinson. Madrid, 2001.

MORALES MOLINA, Hernando. *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte Especial*. Octava Edición. Bogotá. Editorial ABC, 1983.

Curso de Derecho Procesal Civil, Parte General. Undécima Edición. Bogotá. Editorial ABC, 2015.

PALACIOS, Marco. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá. FCE: Universidad de los Andes, 2011.

QUIROGA CUBILLOS, Héctor Enrique. *El Proceso de Pertenencia. Derecho Procesal Civil -Procesos de Conocimiento-*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia –Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2001.

ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique. *Salto al Código General del Proceso*. Primera Edición. Bogotá. Editorial Escuela Actualización Jurídica, 2016.

SANCHÉZ, Fabio y VILLAVECES, Juanita. *Seminario: “El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia”. Tendencias y factores económicos y sociales asociados a la adjudicación de baldíos en Colombia, 1961-2010*. BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. Bogotá, 2016.

SIERRA SOROCKINAS, David. *El precedente: Un concepto, Derecho del Estado* No. 36. Enero - Junio de 2016. Universidad Externado de Colombia.

TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando. *Aproximación conceptual al “acceso efectivo a la administración de justicia” a partir de la acción procesal*. Revista de Derecho Privado. No. 24. Enero – Junio de 2013. Universidad Externado de Colombia.

Algunas facetas del derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia en Colombia. Revista de Derecho Privado. No. 29. Julio - Diciembre de 2015. Universidad Externado de Colombia.

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

- Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-318 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Sentencia SU-047 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia C-383 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Sentencia C-174 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Sentencia T-030 de 2005. M.P. Jorge Córdoba Triviño.
- Sentencia C-275 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Sentencia T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-548 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

- Sentencia T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sala Sexta de Revisión. Auto de seguimiento No. 222 de 2016.
- Sentencia T-580 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.
- Sala Sexta de Revisión. Auto de seguimiento No. 40 de 2017

CONSEJO DE ESTADO

- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expedientes acumulados No. 2545, 2562 y 2767. 9 de diciembre de 1983. C.P. José Alejandro Bonivento Fernández.
- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Aydée Anzola Linares. Expediente No. 11090 del 31 de julio de 1985.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- Sentencia del 29 de marzo de 1941. G J. T. LI, P. 739.
- Sala de Casación Civil y Agraria. M.P. Pedro Lafont Pianetta. Expediente N 5265. 9 de junio de 1999.
- Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de abril de 2004. M.P. Cesar Julio Valencia Copete.
- Sala de Casación Civil. Sentencia 2013-00224 del 3 de octubre de 2013. M.P. Ariel Salazar Ramírez.
- Sentencia STC1776-2016. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.
- Sentencia STC12184-2016. M.P. Ariel Salazar Ramírez.
- Sentencia STC9845-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.
- Sentencia STC11391-2017. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
- Sala de Casación Civil. Sentencia STC15887-2017 del 3 de octubre de 2017. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de Colombia de 1991.

Ley del 13 de octubre de 1821. Sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensura.

Ley del 11 de mayo de 1825. Creación del libro especial para el registro de hipotecas y un libro general para los demás actos.

Ley del 22 de mayo de 1826. El registro como medio publicitario.

Ley del 1º de junio de 1844. Por la cual se crea el Estatuto Orgánico de Registro.

Decreto del 1º de octubre de 1844. Organización administrativa de las oficinas de registro.

Ley del 17 de marzo de 1847. Derechos de registro para la inscripción de actos relativos a inmuebles.

Ley 84 de 1873. Código Civil Colombiano.

Ley 106 de 1873. Código Fiscal, creación de la Oficina de Estadística Nacional.

Ley 40 de 1932. Sobre reformas civiles (registro y matrícula de la propiedad y nomenclatura urbana).

Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras.

Ley 137 de 1959. Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones.

Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos

y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Ley 1579 de 2012. Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

Decreto 59 de 1938. Por el cual se reglamenta la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras.

Decreto 1943 de 1960. Por el cual se reglamenta la Ley 137 de 1959.

Decreto Ley 1250 de 1970. Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos.

Decreto 1069 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 1858 de 2015. Por el cual se adiciona el capítulo 15 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la Apertura de Matrícula Inmobiliaria de Bienes Baldíos.

Decreto 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.

Decreto 578 de 2018. Por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Proyecto de ley No. 150 de 2011 Cámara, 258 de 2011 Senado. Gaceta del Congreso No. 160 de 2012. Ley 1561 de 2012.

Exposición de motivos Senado. Gaceta Judicial No. 234 de 2011. Ley 1561 de 2012.

INSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS, CIRCULARES Y RESOLUCIONES

Agencia Nacional de Tierras. Circular No. 05 del 29 de enero de 2018.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996.

Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución 1695 del 31 de mayo de 2001.

Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución No. 2708 del 27 de agosto de 2001.

Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución No. 625 del 21 de febrero de 2002.

Superintendencia de Notariado y Registro. Circular No. 115 del 1º de junio de 2009.

Superintendencia de Notariado y Registro. Circular No. 221 del 23 de septiembre de 2009.

Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Instrucción Administrativa Conjunta No. 19 del 30 de diciembre de 2011.

Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa No. 01 del 29 de abril de 2013.

Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Instrucción Administrativa Conjunta No. 13-251 del 13 de noviembre de 2014.

Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa No. 03 del 26 de marzo de 2015.

Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución No. 6264 del 14 de junio de 2016.

Superintendencia de Notariado y Registro, Instrucción Administrativa a No. 01 de 2017.

Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017.

Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa 16 del 26 de septiembre de 2017.

OTROS

Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora Jurídica. Consulta No. 14636 del 24 de agosto de 2004.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 1.592 del 4 de noviembre de 2004. Consejeros Ponentes Enrique José Arboleda Y Gustavo Aponte Santos.

Comisión Redactora del Proyecto del Código General del Proceso. Acta No. 58 del 16 de febrero de 2005.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia / El Instituto (IGAC). Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia, 2012.

Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora Jurídica. Consulta No. 2616 de 2013.

USAID. Estrategia de cooperación 2014-2018, un camino hacia la paz, 2014. Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora Jurídica. Consulta No. 1477 de 2014.

Superintendencia de Notariado y Registro. Dirección Técnica. Estudios Previos de Contratación de Conservación y Digitalización de los Libros del Antiguo Sistema. Bogotá, 2015. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/Contratos2014/PSAMC-2014/PSAMC07-2014/estudiosprevios.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá. CNMH, 2016.

USAID. "Colombia Land and Rural Development Program Year 4 Workplan October 2016-September 2017, 2016.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA del 24 de noviembre de 2016. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y->

conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Superintendencia de Notariado y Registro. Nuevas facultades de la Superintendencia de Notariado y Registro. Decreto 578 del 27 de marzo de 2018. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <http://www.unioncolegiadadelnotariadocolombiano.com/sitio/sites/default/files/Presentacion%20Supernotariado%20-Saneamiento%20de%20la%20Falsa%20Tradicio%CC%81n.pdf>

Superintendencia de Notariado y Registro. Comunicado 13-18. Citado en *Ámbito jurídico*. ¿En qué va el saneamiento de predios rurales con falsa tradición? Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/civil/civil-y-familia/en-que-va-el-saneamiento-de-predios-rurales-con-falsa-tradicion>

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Resurrección de una jurisdicción. Artículo del 16 de octubre de 2014. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/resurreccion-de-una-jurisdiccion>