

LOS BIENES BALDÍOS Y LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA

por Maria C Gonzalez C

Fecha de entrega: 15-jun-2022 06:03a.m. (UTC-0500)

Identificador de la entrega: 1857268145

Nombre del archivo: Gonzalez_C-Aprobado.docx (124.52K)

Total de palabras: 7704

Total de caracteres: 41898

**PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN
LOS BIENES BALDÍOS Y LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA PARA SU
ADJUDICACIÓN EN COLOMBIA.**

**POR
MARÍA CONSTANZA GONZALEZ CUÉLLAR**



**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
POSTGRADO ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Docente asesor:
DAVID GARCÍA VANEGAS**

**BOGOTÁ D.C.
2021**

JUSTIFICACIÓN

El acceso a la propiedad en Colombia es uno de los grandes problemas estructurales del Estado desde el mismo día en que inició su vida republicana. La gran extensión del territorio colombiano, sumado a la ineficacia del Estado en proteger los intereses de los colonos buscando predios para su sustento y progreso económico, generó consigo que muchos predios baldíos ocupados por particulares no cuenten con un respectivo título de propiedad. Por su parte, la misma debilidad estructural del Estado permitió que grandes grupos de terratenientes se apropiaran de grandes extensiones de territorio, valiéndose de su poder económico, ocasionando una gran inequidad en el acceso al derecho de propiedad, especialmente en lo referente a los predios rurales.

Dado este problema estructural en el acceso a la tierra, diversas administraciones han buscado una solución que por un lado genere una sociedad de propietarios, es decir, que se adjudiquen los títulos de propiedad sobre bienes que han sido ocupados; y, por otra parte, hacer que el acceso a la propiedad se haga de manera equitativa, previniendo consigo la acumulación de grandes extensiones de tierra en mano de unos pocos, democratizando el acceso a la misma. No obstante, pese al impulso legislativo, como lo fueron la Ley 200 de 1936 o la Ley 135 de 1961, los resultados no fueron los esperados. Ello sumado al conflicto interno del país que obligó a muchos campesinos a ser despojados de sus tierras por grupos al margen de la ley.

No bastaba con que las administraciones de turno se preocuparan por impulsar la reforma agraria, o así lo determinó el Constituyente primario al establecer como deber del Estado colombiano promover el acceso a la propiedad (Art 61. De la Constitución de 1991), así como la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (Art. 64 de la Constitución de 1991).

Lo anterior da un vuelco a la concepción de propiedad dentro del ordenamiento jurídico colombiano, puesto que ya no se entiende desde una postura eminentemente liberal como el dominio, uso y goce del bien sino ya como una política de Estado en que se promueve su acceso de una manera equitativa y democrática. De tal modo, que desde la promulgación de la Ley 160 de 1994, es la Agencia Nacional de Tierras quien mediante acto administrativo debe adjudicar los bienes y promover el acceso equitativo de la misma.

Se atiende así a una constitucionalización del derecho a la propiedad, pues el Estado desde la Constitución misma determina el deber del mismo de promover su acceso de una manera democrática y equitativa. Bajo este precepto, los bienes baldíos que se entienden propiedad de la Nación son adjudicados a quienes de buena fe hayan explotado el bien por cinco años y cumplan otra serie de requisitos establecidas en la misma Ley 160 de 1994, los cuales favorecen en gran medida a los habitantes rurales en situación de vulnerabilidad.

No obstante, y pese a la claridad respecto de la política pública de adjudicación de baldíos, existe una clara incertidumbre respecto al procedimiento de otorgamiento del título. Lo anterior en virtud a una serie de factores: la carga de demostrar que el bien está siendo explotado económicamente al menos en sus dos terceras partes; la no determinación de la extensión de bienes baldíos por parte del Estado; el rezago en la determinación catastral sobre los predios rurales, el letargo en el proceso de inspección ocular y la poca promoción e invitación de la agencia para que los particulares se acerquen a formalizar su título de propiedad.

Lo anterior ha ocasionado que la propiedad, especialmente la rural, esté en condiciones de informalidad, donde la compraventa de “derechos de posesión” mediante documento privado o “herencias” sin el debido proceso ante el juez competente sean aún comunes en dicho contexto. Ahora bien, dado el rezago del Estado Colombiano en determinar los derechos de propiedad, es

decir, en desarrollar una política de determinación catastral, se ha abierto la incertidumbre para la adjudicación de bienes que nunca han estado registrados o cuyo historial no se encuentre actualizado.

Por una parte, el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 determina que se presume de propiedad privada aquel predio que haya sido explotado económicamente por lo que históricamente hubo casos donde predios sin matrícula inmobiliaria fueron adquiridos mediante prescripción adquisitiva. Sin embargo, la Ley 160 de 1994 en conjunto con la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional determina que es tarea del Estado determinar si dichos bienes pertenecen o no a la Nación, por lo que no se puede aducir la prescripción de bienes que no cuenten con su respectivo filio de matrícula.

Lo anterior abrió la puerta para que predios que nunca habían entrado a manos privadas, deban adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por la Agencia Nacional de Tierras, por lo que la ocupación o trabajo del predio solamente es un requisito para la adjudicación de dichos bienes mediante procedimiento administrativo; mas no la determinación de que dicho bien es de carácter privado para su adquisición mediante prescripción.

Ahora bien, la no determinación de si un bien es baldío o de cierto dueño, genera dicha incertidumbre jurídica que va más allá del concepto civilista de propiedad; puesto que refleja una tarea pendiente del Estado en clarificar y formalizar los derechos de propiedad de los particulares, así como la determinación de la cantidad de bienes baldíos dentro de la Nación. Dicha demora en la determinación catastral de los mismos ha dificultado la adjudicación de este tipo de bienes, perjudicando el acceso a la propiedad en Colombia, así como procesos de adjudicación sin que se determinen los estándares exigidos por la Ley 160 de 1994, como lo son el número de hectáreas permitidas o el número de Unidad Agrícola Familiar (UAF), afectando consigo el principio de

progresividad en el acceso a la tierra, pese a que éstos pueden también adquirirse mediante los medios que el Estado ha dispuesto en su política de acceso a la tierra de manera progresiva.

Categorías

El acceso a la propiedad en Colombia. La gran extensión del territorio colombiano. Ineficacia del Estado. Intereses de los colonos. Sustento y progreso económico. Predios baldíos ocupados por particulares. Respectivo título de propiedad. Debilidad estructural del Estado. Problema estructural en el acceso a la tierra. Adjudiquen los títulos de propiedad sobre bienes que han sido ocupados. El acceso a la propiedad. Acumulación de grandes extensiones de tierra. En mano de unos pocos. Democratizando el acceso a la misma. Ley 200 de 1936. Ley 135 de 1961. Conflicto interno del país. Administraciones de turno se preocuparon por impulsar la reforma agraria. Deber del Estado colombiano promover el acceso a la propiedad. Constitución de 1991. Promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Trabajadores agrarios. Ley 160 de 1994. Agencia Nacional de Tierras. Constitucionalización del derecho a la propiedad. Deber de promover acceso de una manera democrática y equitativa. Bienes baldíos. Buena fe. Explotado el bien. Política pública de adjudicación de baldíos. Procedimiento de otorgamiento del título. No determinación de la extensión de bienes baldíos por parte del Estado. Rezago en la determinación catastral sobre los predios rurales. Letargo en el proceso de inspección ocular. Condiciones de informalidad. Compraventa de “derechos de posesión”. Documento privado o “herencias”. Debido proceso ante el juez competente. Rezago del Estado colombiano en determinar los derechos de propiedad. Política de determinación catastral. Predio que haya sido explotado económicamente. Prescripción adquisitiva. Folio de matrícula. Título traslativo de dominio. Agencia Nacional de Tierras. Procedimiento administrativo. Determinación de la cantidad de bienes baldíos dentro de la Nación. Unidad Agrícola Familiar (UAF). Principio de progresividad en el acceso a la tierra.

JUSTIFICATION

Access to property in Colombia is one of the great structural problems of the State since the very day it began its republican life. The great extension of the Colombian territory, added to the inefficiency of the State in protecting the interests of the settlers looking for land for their sustenance and economic progress, generated with it that many vacant lots occupied by individuals do not have a respective property title. For its part, the same structural weakness of the State allowed large groups of landowners to appropriate large extensions of territory, using their economic power, causing great inequity in access to property rights, especially in relation to rural properties.

Given this structural problem in access to land, various administrations have sought a solution that, on the one hand, generates a society of owners, that is, that property titles are awarded over assets that have been occupied; and, on the other hand, make access to property equitable, thus preventing the accumulation of large extensions of land in the hands of a few, democratizing access to it. However, despite the legislative impulse, such as Law 200 of 1936 or Law 135 of 1961, the results were not as expected. This added to the internal conflict in the country that forced many peasants to be dispossessed of their land by groups outside the law.

It was not enough for the current administrations to worry about promoting agrarian reform, or so the primary Constituent determined by establishing as a duty of the Colombian State to promote access to property (Art 61. Of the 1991 Constitution), as well as the promotion of progressive access to land ownership for agricultural workers (Art. 64 of the 1991 Constitution).

The foregoing overturns the conception of property within the Colombian legal system, since it is no longer understood from an eminently liberal position as the domain, use and enjoyment of the property, but rather as a state policy in which its access to property is promoted.

an equitable and democratic manner. In such a way, that since the enactment of Law 160 of 1994, it is the National Land Agency who, through an administrative act, must award the assets and promote equitable access to it.

Thus, a constitutionalizing of the right to property is served, since the State, from the Constitution itself, determines its duty to promote its access in a democratic and equitable manner. Under this precept, vacant assets that are understood to be property of the Nation are awarded to those who in good faith have exploited the asset for five years and meet another series of requirements established in the same Law 160 of 1994, which greatly favor rural inhabitants in vulnerable situations.

However, and despite the clarity regarding the public policy for awarding vacant lots, there is clear uncertainty regarding the procedure for granting the title. The foregoing by virtue of a series of factors: the burden of demonstrating that the asset is being economically exploited at least in its two thirds; the non-determination of the extension of vacant property by the State; the delay in the cadastral determination of rural properties, the lethargy in the visual inspection process and the lack of promotion and invitation from the agency for individuals to approach to formalize their property title.

The foregoing has caused property, especially rural property, to be in informal conditions, where the sale of "possession rights" through private documents or "inheritance" without due process before the competent judge are still common in said context. However, given the delay of the Colombian State in determining property rights, that is, in developing a cadastral determination policy, uncertainty has arisen for the adjudication of assets that have never been registered or whose history is not up to date.

On the one hand, article 1 of Law 200 of 1936 determines that property that has been economically exploited is presumed to be private property, so historically there have been cases where properties without real estate registration were acquired through purchasing prescription. However, Law 160 of 1994, together with the recent jurisprudence of the Constitutional Court, determines that it is the task of the State to determine whether said assets belong to the Nation, for which reason the prescription of assets that do not have their respective registration number.

The foregoing opened the door so that properties that had never entered private hands must be acquired through a transfer title granted by the National Land Agency, for which the occupation or work of the property is only a requirement for the adjudication of said properties. by administrative procedure, but not the determination that said property is of a private nature for its acquisition by prescription.

Now, the non-determination of whether a property is vacant or of a certain owner, generates said legal uncertainty that goes beyond the civil concept of property; since it reflects a pending task of the State in clarifying and formalizing the property rights of individuals, as well as the determination of the amount of vacant property within the Nation. Said delay in their cadastral determination has hindered the adjudication of this type of property, harming access to property in Colombia, as well as adjudication processes without determining the standards required by Law 160 of 1994, such as the number of hectares allowed or the number of the Family Agricultural Unit (UAF), thereby affecting the principle of progressivity in access to land, despite the fact that these can also be acquired through the means that the State has provided in its policy of access to land. the earth progressively.

Categories

Access to property in Colombia. The great extension of the Colombian territory. State inefficiency. Settler interests. livelihood and economic progress. Vacant land occupied by individuals. Respective property title. Structural weakness of the State. Structural problem in access to land. Adjudicate property titles over assets that have been occupied. Access to the property. Accumulation of large extensions of land. In the hands of a few. Democratizing access to it. Law 200 of 1936. Law 135 of 1961. Internal conflict in the country. The administrations on duty were concerned with promoting agrarian reform. Duty of the Colombian State to promote access to property. Constitution of 1991. Promotion of progressive access to land ownership. agricultural workers. Law 160 of 1994. National Land Agency. Constitutionalizing of the right to property. Duty to promote access in a democratic and equitable manner. Vacant goods. Good faith. Exploited the good. Public policy for awarding vacant lots. Procedure for granting the title. Non-determination of the extension of vacant property by the State. Delay in the cadastral determination on rural properties. Lethargy in the process of ocular inspection. Informal conditions. Sale of “possession rights”. Private document or “inheritances”. Due process before the competent judge. Lag of the Colombian State in determining property rights. Cadastral determination policy. Property that has been economically exploited. Purchasing prescription. Registration sheet. Translation title of domain. National Land Agency. Administrative Procedure. Determination of the amount of vacant property within the Nation. Family Agricultural Unit (UAF). Principle of progressivity in access to land.

Proposiciones

La no determinación de medios claros, públicos y/o estándar para tener registro catastral de los bienes rurales, ha desembocado en una abierta informalidad en el uso de la tierra, donde no se tiene plena certeza de su calidad como baldío o propiedad privada.

¿Cuál es la falencia del Estado colombiano a la hora de determinar políticas para combatir la informalidad y la incertidumbre jurídica en el uso de predios rurales, así como la adjudicación de tales predios?

La falta de una política clara para la determinación de la calidad de los bienes en la Nación ha abierto una informalidad en el uso de la misma que ha dificultado asimismo la adjudicación de bienes y la formalización del derecho de la propiedad en Colombia.

Problema de Investigación.

¿Qué incidencia tiene la falencia del Estado colombiano al momento de establecer políticas claras para la determinación de la calidad de los bienes respecto al uso informal de los mismos, así como a la diversidad de instituciones jurídicas para adjudicar bienes sin folio de matrícula en Colombia?

Hipótesis.

El acceso equitativo y progresivo a la propiedad es uno de los principios y deberes consagrados en la Constitución Política, por lo que la determinación de los medios para adquirir predios que no tienen folio de matrícula se debe establecer mediante una política pública clara y efectiva. No obstante, la no existencia de una política clara y efectiva ha permitido una inseguridad jurídica para el uso y adquisición de dichos bienes, por ejemplo, la existencia de compraventa de “derechos de posesión” o adquisición por prescripción adquisitiva de dominio. Por ello, se hace necesario establecer, determinando la calidad de los bienes, el nivel de inseguridad jurídica que afecta los principios constitucionales de equidad y progresividad.

Objetivos.

Objetivo General.

Determinar la calidad de los bienes que no tienen folio de matrícula el nivel de inseguridad jurídica patente que afectan los principios constitucionales de equidad y progresividad de la propiedad en su adjudicación.

Objetivos específicos

Analizar el proceso de acceso a la propiedad en Colombia con relación a los predios baldíos ocupados por particulares que no cuentan con un respectivo título de propiedad.

Evaluar la estructura del Estado con respecto a la promoción del acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.

Analizar el problema estructural en el acceso a la tierra a la luz de la política de determinación catastral de los bienes que no cuentan con folio de matrícula.

Efectuar un estudio acerca de la incertidumbre jurídica que va más allá del concepto civilista de propiedad en lo que refiere a la constitucionalización del derecho de dominio.

Marco Teórico Conceptual

Categorías:

Marco Teórico-conceptual.

Acceso a la Propiedad en Colombia.

Desde la época colonial española el problema de acceso a la propiedad de bienes baldíos ha tenido dos vertientes doctrinales. La primera, la cual se puede denominar “rígida” y la segunda de carácter “flexible” (Parra, 2020). Dada la manera en que se colonizó el territorio de lo que se vendría denominar Colombia, muchas de las tierras debían ser otorgadas por el mismo Rey, con el fin de que se constituyera justo título sobre ellas, lo que se vendría a denominar la ocupación de tierras realengas. Sin embargo, dentro del mismo periodo colonial, muchas propiedades con el solo

hecho de haber sido ocupadas y trabajadas por cierta cantidad de tiempo, no requerían mostrar título real para demostrar propiedad sobre las mismas. (Parra, 2020)

Esta balanza entre rigidez y flexibilidad se heredó en la época republicana posterior a la independencia, profundizado por la precaria situación fiscal del naciente estado colombiano. Tal cual como lo menciona Legrand (1988), existieron dos posturas claras respecto a la adjudicación de baldíos, la primera que buscaba el crecimiento económico y la colonización de la tierra y la segunda, la adjudicación de los mismos al mejor postor para sanear el hueco fiscal.

Estas dos posturas respecto a la adjudicación fueron también de la mano con la visión política del país, de una parte, conservadora y de otra enteramente liberal (Sánchez et al, 2015), puesto que la primera establecía que los bienes que no tuvieran título se presumían baldíos. Es más, fue en esta época donde se impuso la “prueba diabólica” (Sánchez, et.al, 2015), por la cual la Corte Suprema de Justicia estableció que era deber del propietario demostrar que la tierra que labraba no era baldía, es decir, debía demostrar que había un título traslativo de dominio por parte del Estado al particular, hecho que elevó aún más la problemática de acceso a la tierra entre latifundistas y colonos (Sánchez, et.al, 2015).

Por su parte en la república liberal, aunque incluso se pueden ver sus antecedentes en la época de los Estados Unidos de Colombia (Parra, 2020), consideraban que la tierra es de quien la trabaja, por lo que aun cuando los baldíos fuesen de la nación, aquellos que labraran la tierra, cultivo o morada, se reputaban dueños de la misma (Parra, 2020). Es por ello, que en la República Liberal entre 1930 y 1950, se proclamó la Ley 200 de 1936, mediante la cual se presumía de propiedad privada el bien que esté siendo explotado económicamente, sin la necesidad de un título expedido por el Estado.

Sin embargo, esta posición eminentemente liberal resultó totalmente desdibujada, en principio por las presiones de grandes latifundistas que hicieron presión para que sus tierras subexplotadas no fuesen expropiadas y que los mismos no tuvieran que reconocer las mejoras a los colonos, fomentando consigo la expedición de la Ley 100 de 1944, donde se buscaba mitigar el conflicto entre colonos y latifundistas.

El conflicto por la tierra, sumado a la época de violencia que vivió el país posterior a la muerte de Gaitán, fomentó la expedición de la Ley 135 de 1961 (Sánchez et.al, 2015), donde se buscó combinar las dos maneras de adquirir la propiedad, puesto que se adjudicarían los bienes baldíos a quienes explotaran el bien por lo menos en su $\frac{2}{3}$ partes mediante acto administrativo dado por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA)

Dicha Ley sufrió una serie de modificaciones hasta que, en virtud del principio de progresividad de acceso a la tierra establecida en la Constitución de 1991, se proclama la Ley 160 de 1994, por la cual la mera posesión del bien no basta para configurar la propiedad, sino que debe existir un título traslativo de dominio para que como tal se configure la propiedad. Esta postura se recrudece aún más con Sentencias de la Corte Constitucional donde se presumen baldíos los bienes donde no haya dueño aparente, a pesar de que haya actos de señor y dueño sobre el mismo.

Por lo anterior Parra (2020), sostiene que la Ley 160 de 1994, trata de recoger ambas posturas, pero dando prevalencia al modelo rígido para adquirir la propiedad, a saber, donde se debe comprobar que efectivamente el bien está siendo explotado económicamente para que la Agencia Nacional de Tierras adjudique el bien mediante acto administrativo, determinando consigo la Unidad Agrícola Familiar establecida para dicho fin.

Es así, que dadas las condiciones socio-históricas de Colombia, las dos posturas encontraron un punto de convergencia en la manera en que se deben adjudicar los bienes baldíos

en Colombia, puesto que la tierra debe ser explotada económicamente para que el Estado mediante título traslativo de dominio adjudique dicho bien, ello en virtud del deber del Estado colombiano de promover el acceso progresivo a la tierra, tema que se estudiará a continuación.

Acceso Progresivo a la Tierra.

Como se mencionó en el punto anterior, muchas de las problemáticas acerca de la tenencia de la propiedad en Colombia se originan desde el tiempo de la Colonia, en la cual grandes señores eran dueños grandes extensiones de tierra, que en muchos casos llegaba a ser improductiva. Por ello, desde la época republicana se han propuesto mecanismos para disminuir la concentración de la tierra, y pese a ello, con más doscientos años de historia republicana, los resultados han sido más bien escasos.

Según el estudio de Sanabria (2020) quien toma los datos del 3° Censo Nacional Agropecuario,

“El 73.8% de la zona rural dispersa censada está ocupada por el 0,2% de las Unidades de producción agropecuaria (UPA), que tienen 1.000 hectáreas o más y un único productor. Por otro lado, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco hectáreas. Estas pequeñas UPA, también con un único productor, se reparten en el 2% del total de área rural dispersa” (p. 25)

Por ello, a luz de hoy la tierra en Colombia sigue en manos de unos pocos, ocasionando la subutilización de la misma, así como una patente desigualdad en la distribución de la tierra en Colombia, la cual, para datos del 2016, se encuentra en un 0.902 según el esquema Gini, donde 0 representa la plena igualdad y 1 la completa desigualdad. (Sanabria, 2020)

A pesar de que el acceso progresivo a la tierra es un mandato taxativamente plasmado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 64, y pese a que existe un marco jurídico que

lo desarrolla, como lo es la Ley 160 de 1994, la ineficacia y la ineficiencia de las Instituciones, como lo han sido el INCORA, el INCODER y ahora la Agencia Nacional de Tierras para llevar a cabalidad los mandatos constitucional y legales, así como la debilidad Estatal frente a intereses latifundistas (Restrepo, 2016). Lo cual ha conllevado a la seria dificultad para llegar a los resultados de redistribución de la propiedad esperado, aún más, ha obligado que la misma Corte Constitucional se tenga que pronunciar al respecto, a raíz de la adquisición irregular de predios considerados baldíos, algunos por encima de la Unidad Agrícola Familiar, tal cual lo señala el informe de la Contraloría General de la República (2017).

En dicho informe, donde se hace un examen juicioso del problema estructural de la concentración de la tierra en Colombia, expone también las irregularidades en los procesos de adjudicación de grandes porciones de tierra baldía a favor de grandes corporaciones en la Orinoquía colombiana (Contraloría General de la República, 2017), donde el extinto INCODER, adjudicó terrenos baldíos muy por encima del UAF, a empresas nacionales e internacionales de manera irregular, afectando aún más el principio de progresividad de la tierra, que como deber Constitucional debe imperar al momento de otorgar derechos de propiedad a los ciudadanos colombianos.

Ahora bien, sumado a la debilidad Estatal frente a los intereses de grandes latifundistas y corporaciones al momento de adjudicar los bienes baldíos, también se suma a dicha problemática la falta de determinación de los mismos, evento que ha posibilitado que estos se adquieran de manera ilegítima a través de acciones de prescripción adquisitiva de carácter irregular.

Es claro que, dada la naturaleza de un bien baldío, estos no son sujetos de prescripción, sin embargo, al no existir dueño aparente, dada la presunción de que quien posee el bien es su dueño, tal cual lo establece el Código Civil en su artículo 763, sumado al silencio de las entidades

(INCORA, INCODER, ANT), al momento de determinar la calidad del dicho bien; el juez terminaba ordenando la adjudicación del bien en virtud de la prescripción adquisitiva mediante procesos declarativos de pertenencia (Sanabria, 2020)

Sin embargo, dado a que estas prácticas van en contravía a lo estipulado en el artículo 64 de la Constitución, mediante sentencia T-488 de 2014 por parte de la Corte Constitucional, se dejó claro que los bienes baldíos deben ser adjudicados conforme al principio de progresividad, siguiendo los lineamientos de la Ley 160 de 1994, y ordenando al INCODER (hoy ANT), hacer el respectivo inventario de los bienes baldíos de la Nación desarrollando la respectiva recuperación de los predios adquiridos a través de medios ilegítimos (Corte Constitucional, 2014)

No obstante, y pese a la orden establecida por parte del alto tribunal, la realidad es que el catastro en Colombia aún presenta muchas falencias, mientras que la tierra aún persiste en manos de algunos pocos. Por ello es imperiosa la necesidad de llevar a cabo la actualización catastral, tarea que ha estado en mora desde que Colombia existe como nación.

Determinación Catastral

Según Dávila et al. (2020), ya el Gobierno Colombiano desde 1916 reconocía que

“...no contaba con un dato exacto de la ubicación o la extensión de las tierras baldías ni de aquellas que ya habían salido del dominio del Estado, pues no existía un inventario completo de los títulos otorgados o de los planos que debieron acompañar cada una de las disposiciones” (p. 11).

Pues bien, conforme a lo señalado en párrafos anteriores, casi un siglo después, la problemática sigue más que vigente; situación que ha desembocado a que la Corte Constitucional tenga que pronunciarse al respecto con sentencias como la T-488 de 2014, M.P Jorge Iván Palacio Palacio, o la SU-2013 de 2021, M.P Paola Andrea Meneses Mosquera, donde estableciendo el

precepto de la progresividad de la tierra, ordena al INCODER (hoy ANT), a hacer un plan de determinación y recuperación de baldíos, así como la agilidad y eficiencia al momento de adjudicar bienes baldíos cuando los poseedores de estos así lo requiera, demostrando que han cumplen las condiciones establecidas en la Ley 160 de 1994.

Dicha realidad denota la debilidad e ineficacia que ha tenido históricamente el Estado colombiano para conseguir y conservar información confiable de las características tanto jurídicas como físicas de los predios (Dávila, et al., 2020 p. 11). Una de las posibles razones que ha motivado a ello es la falta de coordinación entre las diferentes entidades que llevan a cabo el registro de la información predial, lo cual desemboca en su dispersión, impidiendo un sistema de información consistente.

“Así, las variables cartográficas-fiscales se encuentran a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y de los catastros descentralizados, mientras que el registro de derechos es administrado por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) y el otorgamiento, disposición y administración de las tierras públicas y redistribución de la propiedad está encabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), antiguo INCORA-INCODER.” (Dávila et. Al. 2020, p. 11)

Pese a que estas tres entidades actúan de manera interdependiente, la falta de gestión y coordinación de las mismas ha desembocado en una precariedad de la información catastral, lo que ha conllevado a una serie de problemáticas para la sociedad colombiana entre las que se puede mencionar la tenencia informal e inseguridad jurídica en la tenencia de la propiedad y el acaparamiento y apropiación indebida de tierras. (Dávila, et al. 2020). Puesto que, al no existir información clara y precisa sobre los bienes, estos terminaban o bien adquiriéndose mediante prescripción adquisitiva, sustentados en la presunción del que otorga la Ley 200 de 1936, o bien

adquiridos mediante contratos de compraventa de posesión o sucesiones sin la respectiva formalidad.

A raíz de ello, tras el acuerdo de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, se tomó como pilar fundamental la clarificación de la calidad de los bienes dentro de la Nación. Por lo tanto, se empezó a implementar un modelo catastral multipropósito cuyo fin es acabar la precariedad del mismo y superar su enfoque meramente tributario (Cárdenas et al, 2018; Dávila et al, 2020), pues se concibe como no solo como una herramienta de planificación e información para materias fiscales sino también para la restitución y formalización de derechos de propiedad bajo el marco del acceso progresivo a la misma (Cárdenas et.al, 2018)

Bajo este mismo sentido, el punto 1° del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, se estableció la necesidad de una reforma rural integral, que logre cerrar la desigualdad en la tenencia de la tierra, así como la brecha entre la ciudad y el campo, promoviendo una mejor calidad de vida para los trabajadores agrarios. Por lo que, la regularización y formalización de la propiedad es un principio rector de la reforma rural establecida en el acuerdo; principio que reconoce la necesidad de la actualización catastral y la formalización de los predios. (González, 2018)

Dado lo anterior, el Estado determinó los medios y procedimientos para la adjudicación y recuperación de los bienes baldíos. No obstante, la demora en los mismos ha abrió un debate jurisprudencial a la hora de adjudicar los bienes, generando consigo una incertidumbre jurídica que hasta hace poco se pudo solventar; todo a raíz de la visión que adquiere la propiedad dentro del marco jurídico colombiano.

Incertidumbre Jurídica.

Como se ha indicado anteriormente, en Colombia han existido diferentes instituciones y marcos jurídicos con el fin de resolver el problema agrario con resultados dispares. Ahora bien, en

la actualidad coexisten dos instituciones plenamente contradictorias debido a dos presunciones respecto de los bienes que no tienen folio de matrícula: La primera, señalada en la Ley 200 de 1936, donde establece que se presumen de propiedad privada los bienes que hayan sido objeto de explotación económica y la segunda, donde establece que así los bienes hayan sido ocupados, si estos no cuentan con antecedentes registrales, se presumen baldíos, abriendo dos líneas jurídicas para la adjudicación de dichos bienes: una que parte desde la explotación económica del mismo y la otra que obliga al poseedor del bien, recibir el título de adjudicación por parte del Estado.

Respecto a la primera postura, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil en Sentencia STC-9845 de 2017 M.P. Álvaro Fernando García Restrepo, sostiene lo siguiente:

“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” (p.31)

En este orden de ideas según Mora (2020), el INCODER (hoy ANT) tendría que desvirtuar dicha presunción, determinando efectivamente que el bien objeto de usucapión es baldío o en su defecto, probar que dicho bien no ha sido explotado efectivamente, por lo que muchas acciones de tutelas incoadas por estos organismos han sido negadas por la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, una línea jurisprudencial paralela a la señalada sostiene que cuando sobre determinado bien no existe registro inmobiliario, es decir, donde no hay dueños reconocidos del mismo, existen indicios suficientes para considerar dicho bien como baldío, por lo que no se puede adquirir mediante prescripción (Mora, 2020). Dicha línea jurisprudencial ha sido defendida por la

Corte Constitucional en repetidas sentencias, siendo la sentencia hito en dicha materia la T-488 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio-Palacio.

De este modo, en palabras de Ocampo (2016), “no basta con probar la explotación económica, sino que el INCODER (hoy ANT), deberá indicar la naturaleza del bien” (paréntesis fuera del texto) (p. 138), evento que hace que exista dicha incertidumbre jurídica a la hora de adjudicar el bien, pues si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece posiciones que promueve mayores garantistas respecto al acceso progresivo a la tierra, la presunción expuesta en la Ley 200 de 1936 sigue vigente dentro del sistema jurídico colombiano, lo que lleva a posturas contrarias respecto del origen de la propiedad.

De la misma manera, la multiplicidad normativa que históricamente ha tenido Colombia ha abierto aún más la caja de pandora para que los altos tribunales tengan que entrar a dirimir dichos conflictos históricos a la hora de determinar la adjudicación de bienes, como bien señala Cabrera (2018)

“(…) a pesar de la multiplicidad normativa que ha tenido Colombia en el transcurso de su historia, no ha existido una política pública consolidada en materia de tierras que permita el acceso y la formalización de tierra al campesino. Las diferentes normas han tratado de atender las problemáticas y luchas sociales de manera aislada, y no han contado con el interés político necesario para cumplir sus objetivos” (p. 12)

A lo anterior se suma disparidad doctrinaria que ha históricamente ha tenido Colombia respecto a los bienes que no tienen registro. Así la Sentencia SU-235 DE 2016 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado sostiene:

“El régimen jurídico de los baldíos en nuestro país ha oscilado entre dos aproximaciones o modelos distintos en lo que se refiere a su naturaleza y finalidad. Una primera

aproximación establecería que los baldíos son de propiedad del Estado, y por lo tanto, daría especial importancia al título “traslaticio del dominio” otorgado por el Estado. Por otro lado, una segunda tesis señalaría que estos bienes no tienen dueño, que el Estado ejerce sólo un dominio eminente sobre tales, y que la ocupación sería el modo a través del cual los particulares adquieren la propiedad. Nuestro país no ha adoptado in totum ninguna de estas dos tesis. Más aun, en algunos momentos ha habido tensiones entre la aproximación impulsada textualmente por el Legislador, y la interpretación que de ella han hecho la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.” (p. 63)

Cabe añadir, que, pese a las posturas contrarias entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en lo referente a la adjudicación de predios, la posición de la primera no ha sido lineal y en muchos otros casos se aparta de la disposición legal contenida en la Ley 200 de 1936, llegando a tomar las posturas señaladas por la Corte Constitucional, en tanto que los bienes sin historial registral deben en principio ser clarificados por la entidad competente para determinar si estos son baldíos o no, para proceder al proceso correspondiente, a saber, mediante usucapión o mediante proceso de adjudicación ante la ANT (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia STC9771-2019 M.P Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo)

No cabe duda que un bien baldío no se puede adquirir mediante prescripción, tanto la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional son bastante claras en dicho asunto, la cuestión radica en el atraso catastral que impide determinar si se está hablando de un bien privado o no; sumado a dos presunciones contradictorias: una determinada por la Ley 200 de 1936 y otra dada mediante Jurisprudencia Constitucional, por lo que no hay un criterio claro al respecto, más aún, cuando la misma Corte Suprema de Justicia se aparta de los pronunciamientos que promueven el uso de la presunción legal establecida en la ley ya mencionada.

Esto abre un panorama que puede ser aún más gravoso para los campesinos que siendo poseedores de terrenos que explotan económicamente deben esperar que el Estado determine si el predio que ocupan es baldío o no, conforme a las últimas posturas jurisprudenciales donde se desconoce la presunción legal establecida en la Ley 200 de 1936 abriendo una nueva presunción de carácter jurisprudencial, premiando la ineficacia del Estado en la aclaración e inventario de bienes baldíos en la Nación, en tanto que los bienes carentes de historial registral se presumen de la nación mas no de propiedad privada. (Ocampo, 2016).

Conclusiones

En el estudio se planteó la problemática sobre la incidencia de la falencia del Estado colombiano en la determinación de políticas claras y eficaces para la determinación los bienes que no tienen registro, así como la diversidad jurídica para la adjudicación de estos. Pues bien, según el estudio de la documentación recogida tanto de estudios historiográficos como el de Legrand u estudios de carácter más socio jurídico, denotan que la históricamente dicha falencia ha desembocado en una concentración de la tierra, el uso informal de la misma, así como su subutilización, haciendo que Colombia sea uno de los países más desiguales respecto de la tenencia de la tierra de acuerdo a los últimos informes Gini, por lo tanto, dicha situación ha conllevado a que el mismo poder judicial tenga que pronunciarse al respecto, con el fin de atender la problemática sobre la distribución de la propiedad en Colombia.

Con ello, la hipótesis se centró en el nivel de inseguridad jurídica que produce la no determinación de los bienes sin antecedentes registrales en lo referente a los principios de equidad y progresividad. En este punto se puede concluir que históricamente Colombia ha estado en mora para la clarificar los bienes dentro del territorio, evento que obligó a la Corte Constitucional a pronunciarse al respecto para que la Agencia Nacional de Tierras hiciese el inventario de los bienes

baldíos propiedad de la Nación, así como aunar esfuerzos para la determinación catastral de bienes sin folio de matrícula.

Dicha demora e ineficiencia en la determinación de la calidad de los bienes ha afectado la equidad y la progresividad en el acceso a la propiedad y obligado al poder judicial a pronunciarse, (de manera contradictoria inclusive), a la hora de querer sanear el problema de la adjudicación de la propiedad en Colombia. De ello, que existiese una incertidumbre jurídica a la hora de adjudicar un bien, sea mediante uso de la prescripción dada la presunción otorgada por la Ley 200 de 1936 o sea mediante título traslativo de dominio conforme a los lineamientos de la Ley 160 de 1994. Por lo que, sólo hasta los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional dicho debate parece decantarse por ésta última, entendiendo como baldíos los bienes que no tengan antecedentes registrales.

No obstante dicha postura endurece la posibilidad de personas que quieran adquirir cierto predio mediante prescripción cuando prueben que dicho bien está siendo explotado económicamente, ignorando consigo una presunción que la Ley brinda, por lo que más allá de las intenciones de la Corte Constitucional, tal postura también ha afectado el mismo principio de progresividad, al hacer más gravoso el proceso de adjudicación, premiando la ineficiencia del Estado en la determinación de la calidad de los bienes dentro de la Nación.

Por lo tanto, y en el marco del objetivo general, se determinó que, al momento de adjudicar bienes sin folio de matrícula, el poseedor sufre la incertidumbre y el lento proceso burocrático para adquirir derechos de dominio sobre dicho predio. Lo anterior, debido a que no se ha hecho la debida clarificación catastral para determinar si dicho bien es baldío o no, aunado a la existencia de dos presunciones contrarias. Lo anterior ha desembocado en que, como se señaló en párrafos

anteriores, en la tenencia informal de la tierra, la subutilización de la misma y la inequidad dada la concentración de predios en manos de unos pocos.

Aunque el poder judicial ha querido solventar dicha problemática, sin dicha actualización catastral no se sabe qué proceso seguir para su adjudicación, sea el proceso administrativo ante la ANT o mediante prescripción adquisitiva, que si bien parece decantarse por la primera puede que en un futuro haya un giro jurisprudencial que ponga en vilo nuevamente el esquema jurídico planteado y se regrese a otros modelos de adjudicación como ha sucedido en ciertas ocasiones con contadas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

Propuestas

A fin de dar recomendaciones o propuestas para atender la problemática que aquí se presenta, vale recalcar que el problema radica en dos aspectos fundamentales. El primero, es el rezago sobre la actualización catastral sobre los bienes dentro del país, y el segundo, la existencia de dos instituciones jurídicas contradictorias para hacer el proceso de adjudicación de bienes sin antecedentes registrales.

Con dicho diagnóstico, desde el derecho poco se puede realizar para que una política pública, como lo es la clarificación de predios, la cual ha sido plasmada tanto en la Constitución como en la Ley, se haga efectiva. No obstante, dentro de la disciplina jurídica si se puede recomendar y trabajar para que una de las dos instituciones legales que rigen la presunción de bienes sin antecedentes registrales sea apartada del sistema jurídico.

Lo anterior se sustenta en las últimas posiciones jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, donde la presunción contenida en la Ley 200 de 1936 cada vez se torna más ineficaz y va en contravía de los principios de equidad y

progresividad contemplados en la adjudicación de bienes baldíos, por lo que cabría su derogación o la declaración de inexequibilidad.

De este modo, si se logra que el sistema jurídico colombiano utilice solamente un mecanismo de adjudicación de bienes sin antecedentes registrales, los cuales por determinación de las Altas Cortes se presumen baldíos, se aminora el riesgo de que, por un giro jurisprudencial, la presunción contenida en la Ley 200 de 1936 nuevamente vuelva a operar, socavando el trabajo estatal en materia de adjudicación de bienes bajo los principios de equidad y progresividad, por lo que cabe estudiar si la Ley 200 de 1936, bajo los presupuestos jurídicos actuales puede estar o no dentro del sistema normativo.

Referencias

- Cabrera, L. (2018, julio). Evolución de los modelos jurídicos aplicados en la formalización de la propiedad rural, en particular en el proceso de titulación de baldíos rurales en Colombia. *Derecho y Políticas Públicas*, 20(28). <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2018.02.0>
- Contraloría General de la República (2017), *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Recuperado 21 de noviembre de 2021, de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf
- Dávila, J., León, F., Dávila, J., & Centro De Estudios De Derecho, J. S. B. (2020). *Catastro para la paz*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Escobar, N., & Cárdenas, J. (2018). Retos de un Nuevo Sistema Catastral en el Marco de Construcción de Paz en Colombia. *Revista de Ingeniería*, 46. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.16924/revinge.46.9>

- González Flórez, F. M. (2018). Presunción de inmuebles baldíos carentes de antecedentes registrales y de titulares de Derechos reales. *Revista Academia & Derecho*, 10(18), 335-364.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, J. (2020, junio). La Discusión sobre el baldío y la propiedad privada en Colombia. *Prolegómenos*, 23(45). <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v23n45/0121-182X-prole-23-45-51.pdf>
- Ocampo Correa, M. C. (2016). Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en procesos de pertenencia. *CES Derecho*, 126–144. <https://doi.org/10.21615/cesder.7.2.9>
- Parra Crisancho, A. (2020.). *Análisis sobre las condiciones de acreditación del derecho de propiedad rural en Colombia: los terrenos baldíos y los derechos de propiedad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- Restrepo, J. C. (2016, 18 abril). *La Constitución viviente: artículo 64 y Derecho Agrario*. *Ámbito Jurídico*. Recuperado 21 de noviembre de 2021, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/la-constitucion-viviente-articulo-64-y-derecho>
- Sanabria, D. (2019, marzo). *El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra*. <https://www.instituto-capaz.org>. Recuperado 4 de noviembre de 2021, de https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/03/Documento-de-Trabajo-N2_CAPAZ_22.03_Sanabria.pdf

Sánchez, F. & Villaveces, Juanita. (2015.) *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de bienes baldíos en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo, 2015.

Normatividad

Ley 160 de 1994.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU213/2021, M.P. Paola Andrea Meneses

Mosquera, Acción de tutela presentada por Salvador Alcántara y Otros contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU235-16, 2016. M. P Gloria Stella Ortiz

Delgado, Acción de tutela instaurada por la Asociación Colombiana Horizonte de Población Desplazada “ASOCOL” de Familias Desplazadas del municipio de Piedecuesta contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER Nacional y el INCODER territorial (Valledupar).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia STC9771-2019, M.P.

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, acción de tutela - segunda instancia, accionante Manuel Antonio Pulido Garzón en contra de Superintendencia De Notariado Y Registro, Oficina De Registro De Instrumentos Públicos De Zipaquirá y la Agencia Nacional De Tierras.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia STC9771-2019, M.P.

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, acción de tutela - segunda instancia, accionante Manuel Antonio Pulido Garzón en contra de Superintendencia De Notariado Y Registro, Oficina De Registro De Instrumentos Públicos De Zipaquirá y la Agencia Nacional De Tierras.

Sitios Web consultados

<https://doi.org/10.16925/2357-5891.2018.02.0>

https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf

<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.16924/revinge.46.9>

<http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v23n45/0121-182X-prole-23-45-51.pdf>

<https://doi.org/10.21615/cesder.7.2.9>

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/la-constitucion-viviente-articulo-64-y-derecho>

https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/03/Documento-de-Trabajo-N2_CAPAZ_22.03_Sanabria.pdf

LOS BIENES BALDÍOS Y LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA

INFORME DE ORIGINALIDAD

0%

INDICE DE SIMILITUD

0%

FUENTES DE INTERNET

%

PUBLICACIONES

0%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 20%

Excluir bibliografía

Activo

LOS BIENES BALDÍOS Y LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA

INFORME DE GRADEMARK

NOTA FINAL

/0

COMENTARIOS GENERALES

Instructor

PÁGINA 1

PÁGINA 2

PÁGINA 3

PÁGINA 4

PÁGINA 5

PÁGINA 6

PÁGINA 7

PÁGINA 8

PÁGINA 9

PÁGINA 10

PÁGINA 11

PÁGINA 12

PÁGINA 13

PÁGINA 14

PÁGINA 15

PÁGINA 16

PÁGINA 17

PÁGINA 18

PÁGINA 19

PÁGINA 20

PÁGINA 21

PÁGINA 22

PÁGINA 23

PÁGINA 24

PÁGINA 25

PÁGINA 26

PÁGINA 27

PÁGINA 28
