COMUNICADO 26

Agosto 18 de 2022

SENTENCIA SU-288-22
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo
Expediente T-6.087.412 AC

CORTE CONSTITUCIONAL CONSTATA GRAVE INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE BALDÍOS Y DEL DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS

I. LOS FALLOS DE TUTELA OBJETO DE REVISIÓN

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó trece (13) fallos de tutela que clasificó en dos grupos. El primero corresponde a solicitudes de tutela presentadas por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- contra providencias judiciales que declararon la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios rurales. Las autoridades judiciales accionadas consideraron, con fundamento en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, que se trataba de bienes de propiedad privada por el hecho de la explotación económica.

El segundo grupo corresponde a dos solicitudes de tutela de particulares contra las providencias judiciales que les negaron la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios rurales por existir dudas sobre la naturaleza privada de los bienes al no haberse desvirtuado la presunción de bien baldío contenida en la Ley 160 de 1994, y por no haber demostrado la suma de posesiones en los términos de los artículos 778 y 2521 del Código Civil.

II. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Al revisar los fallos constitucionales de instancia, la Sala Plena encontró que existen dos grandes tendencias de decisión. Algunos aplican el precedente establecido en la Sentencia T-488 de 2014 y, por lo tanto, declaran la existencia de defectos orgánicos, sustantivos y/o fácticos (según el caso) en las sentencias civiles que declararon la pertenencia sobre bienes rurales. Otros jueces y tribunales, en cambio, afirman que siguen el precedente (en especial de tutela) establecido por la Corte Suprema de Justicia, específicamente, en la Sentencia STC-1776 de 2016. Este es un primer motivo para dictar una decisión de unificación por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, en las sentencias contra las cuales se dirigen las acciones de tutela, dictadas por jueces civiles en procesos de pertenencia, se evidencia que estos funcionarios no aplican ni interpretan de manera uniforme las disposiciones del régimen especial de baldíos, razón por la que adoptan decisiones diferentes y en algunos casos contradictorias. El enorme impacto social que tiene esta diversidad de posiciones, en un tema de especial trascendencia para la equidad y la justicia social, constituye otra razón para la adopción de esta decisión de

unificación. Estas son algunas de las divergencias evidenciadas en las decisiones de los jueces civiles:

(i) *Sobre la naturaleza de la participación en el proceso de pertenencia de la autoridad de tierras.* En algunos casos, los jueces la vinculan como litisconsorte necesario, en otros, como litisconsorte facultativo, y en unos más es llamada con fines probatorios, es decir, para que aporte información sobre la existencia de procesos agrarios relacionados con los inmuebles pretendidos, sobre su naturaleza baldía o privada, o para que conteste un cuestionario. En otros casos la entidad no es vinculada ni informada del proceso e, incluso, ciertos jueces le han llamado la atención por intervenir sin que se le haya solicitado.

(ii) *Sobre el curso de acción asumido por la autoridad de tierras.* La autoridad de tierras, por su parte, tampoco actúa de manera uniforme en los procesos de pertenencia. En algunos casos se abstiene de intervenir; en ciertas ocasiones se declara incompetente para pronunciarse; en otros, afirma que no cuenta con un inventario de baldíos; y en unos más se limita a informar que los predios no son objeto de procedimientos agrarios en curso.

(iii) *Sobre el contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos*. Es posible encontrar posiciones diversas en torno al régimen legal aplicable y su interpretación y, en especial, acerca de la vigencia del artículo 1° de la Ley 200 de 1936 y su relación con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Estas discusiones conducen a que distintos jueces, con fundamento en las mismas disposiciones, en ciertos casos accedan a declarar la prescripción adquisitiva, aplicando la presunción de propiedad privada por la ocupación con explotación económica; mientras que en otros decidan negarla, por persistir dudas sobre la naturaleza privada del predio.

(iv) *Sobre la prueba de la propiedad privada de los bienes rurales*. Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuentan con título originario o títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos; y otros exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

En una mirada más profunda, derivada de la discusión jurisprudencial evidenciada en algunas decisiones de las altas cortes, de las intervenciones dentro del proceso y de la historia de los predios en los trece casos acumulados, la Corte constató que a los problemas descritos subyacen otros, más profundos y estructurales que inciden en su resolución, tales como (i) las deficiencias históricas de los sistemas de registro de instrumentos públicos a cargo del Estado, que dificulta o impide la prueba sobre la propiedad privada de los inmuebles rurales; (ii) en los casos objeto de estudio, la mayoría de los demandantes han explotado económicamente pequeños predios rurales durante muchos años y pretenden regularizar su propiedad mediante los procesos de pertenencia, de donde surge la pregunta de si estos procesos han sido, en alguna medida, una vía para la justicia social en el campo al permitir el acceso a la tierra; (iii) la ANT, por su parte, acude a la acción de tutela, pues considera que el régimen especial de baldíos prevé procedimientos a cargo de la autoridad de tierras para adjudicar,

formalizar o regularizar la propiedad rural, y estima que las decisiones de la justicia civil mencionadas agudizan los problemas de concentración de la tierra.

Desde el punto de vista de algunos intervinientes y funcionarios judiciales invitados a rendir concepto en este trámite, es necesario considerar que los procesos de pertenencia han sido utilizados como un mecanismo para el acceso a la tierra, precisamente, en un contexto en el cual la informalidad y la ausencia de las instituciones estatales de reforma agraria han impedido que se siga la ruta de la adjudicación. Con argumentos similares, algunos de los jueces de instancia en los casos acumulados afirmaron, explícitamente, que se apartarían del precedente definido en la Sentencia T-488 de 2014, respaldando su postura en la sentencia STC 1776 de 2016 de la Corte Suprema de Justicia.

Para la Corte, la situación descrita refleja una problemática estructural relacionada con la tenencia y posesión de la pequeña propiedad rural que, según pusieron de presente algunos intervinientes en la audiencia realizada en el trámite de este proceso, ha facilitado el despojo de pequeños cultivadores, la excesiva concentración de la propiedad rural, en algunos casos la apropiación indebida de baldíos; al tiempo que pone en duda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones de los campesinos con la tierra. Como consecuencia de todo ello, afecta intensamente los derechos de acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, de las mujeres rurales, de los desplazados por la violencia y de otros sujetos de especial protección constitucional.

Necesidad de una ponderación constitucional. Recuperación de baldíos, acceso a los predios rurales, estabilidad jurídica y prevalencia del derecho sustancial

La descripción del asunto puesto a consideración de la Sala demuestra no solo la necesidad de unificación jurisprudencial, sino también la de considerar profundas tensiones constitucionales, cuyo conocimiento, aunque no es nuevo para la Corte, se hicieron más evidentes en el curso del proceso que en esta oportunidad se decide. En ese sentido, se explican a continuación los aspectos centrales hacia un equilibrio constitucional.

Contexto fáctico (datos empíricos relevantes para la comprensión del problema social que subyace al caso objeto de estudio)

Al analizar los índices de la concentración y redistribución de la tierra y su incidencia en las dinámicas del conflicto, las cifras oficiales demuestran que, para 2017, el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad es muy alto, con un índice de Gini de área de propietarios de 0,869 a escala nacional[1], que ubica a Colombia en uno de los primeros lugares de desigualdad en la distribución de la tierra en América Latina y en el mundo[2].

En el documento que contiene las bases conceptuales del proceso de regularización de la propiedad rural en Colombia[3], la UPRA señaló que los pequeños y medianos campesinos son mayoría en el sector rural, pero añadió

[1] UPRA, Distribución de la propiedad rural, Colombia 2017. Analisis_Dist_Prop_Rural_2017.pdf (upra.gov.co)
[2] Sentencia T-488 de 2014 que a su vez cita el informe del PNUD, sobre Desarrollo Humano 2011.
[3] UPRA. Bases conceptuales. Proceso de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. (2014). Bogotá – Colombia. 217937eb-528a-4d88-bf31-3ac8af956009 (upra.gov.co)

que, según el Atlas de la Propiedad Rural en Colombia,[4] tienen en su poder la menor cantidad de tierra. El 18% de la tierra de propiedad privada inscrita en el catastro es del 75% de propietarios que tienen en su poder microfundios, minifundios y pequeña propiedad.

Adicionalmente, el cálculo de informalidad en la tenencia de la tierra en el país es del 52,7%[5] para la vigencia 2019[6]. La cifra podría ser mayor debido a que dentro de los datos analizados no se incluyó el territorio sin formación catastral[7], que, según el documento CONPES 3958 de 2019, equivale al 28%. La anterior información es relevante debido a que la informalidad genera inestabilidad en la tenencia, posesión o propiedad sobre la tierra, entorpece el desarrollo, desincentiva la inversión, dificulta el acceso al sistema financiero, impulsa los mercados ilegales de tierras y cultivos, y genera espacios para el conflicto y el despojo, entre otras consecuencias.

De acuerdo con la información contenida en las intervenciones dentro de este proceso, el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra[8] y, de estos, el 59.5% presenta informalidad en la propiedad.[9] Además, según el III Censo Nacional Agropecuario[10], el 74% de los municipios, que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene catastro rural desactualizado[11].

Dentro del trámite de revisión, el Ministerio de Agricultura informó, en el marco del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, que el cálculo de tiempo y costos para obtener certeza sobre la naturaleza jurídica del 10% de los 37.949 casos reportados con sentencias proferidas en juicios de pertenencia en los que existe duda sobre su naturaleza jurídica es de $128.238 millones de pesos, lo que corresponde aproximadamente a la mitad del presupuesto de la ANT en 2019, y un tiempo estimado de 5.7 años por predio[12]. Se trata de la posición de dicha cartera en relación con la orden que sobre el particular dio la Corte Constitucional a la autoridad de tierras en la sentencia T-488 de 2014 y que, por tanto, no incorpora a su análisis el nuevo contexto normativo derivado de las normas de implementación del Acuerdo Final de Paz, como el Decreto 902 de 2017.

En este tema, los resultados de una investigación sobre la privatización de tierras públicas mediante procesos de prescripción adquisitiva del dominio entre los

---

[4] Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (2012). Atlas de la Propiedad Rural en Colombia, Bogotá – Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
[5] Es una estimación del grado de informalidad de la tenencia de la tierra rural en Colombia, que permite identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad a nivel predial, y sirve de insumo técnico en el proceso de planificación del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural del país.
[6] UPRA, Informalidad tenencia de la tierra en Colombia 2019. 001_informalidad_tenencias_tierras (upra.gov.co)
[7] La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), para el cálculo del índice de informalidad, tuvo en cuenta los predios que cumplieran con cualquiera de los siguientes criterios: Predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral, predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral, predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro (Icare), predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria. Para este cálculo los predios que cumplan con al menos una de las condiciones anteriores se contabilizan como predios con indicios de alguna situación de informalidad y, por ende, se suman dentro del número total de predios presuntos informales para cada municipio. De esta manera se conforma el índice de informalidad municipal en todo el país. Como se observa, la publicación no incorpora los predios sin formación catastral, que de acuerdo a lo señalado en el documento CONPES 3958, a corte 1 de enero de 2019, el 28,32 % no contaba con formación catastral, por lo expuesto la informalidad rural, puede ser mayor a la señalada en el documento de la UPRA.
[8] *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2011).*
[9] Dato extraído del Decreto 902 de 2017.
[10] Resultados presentados el 11 de agosto de 2015. Al respecto, ver https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA_Contexto_2015.pdf
[11] *Estadísticas Catastrales Nacionales por Municipio. Vigencia 2018, Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Subdirección de Catastro y Catastros descentralizados (Antioquia, Bogotá, Cali, Medellín, y Delegación Barranquilla).*
[12] El Ministerio de Agricultura informó que, cuando el predio está siendo ocupado por una persona que reúne los requisitos para ser sujeto de acceso a tierras en una extensión igual o inferior a la UAF, será necesario realizar: (i) la clarificación de la propiedad para tener certeza de la naturaleza baldía del predio (tiempo estimado 4.7 años); y, (ii) realizar un proceso de adjudicación de baldíos a favor del particular (tiempo estimado 1 año). Total de tiempo estimado 5.7 años.

años 1991 y 2018, adelantada por el Grupo de Investigación "Derecho Constitucional y Derechos Humanos" de la Universidad Nacional de Colombia y aportada como prueba al proceso, en relación con los impactos empíricos de la prescripción de dominio de presuntos baldíos, que, con base en la información suministrada a la Corte Constitucional en el seguimiento a la Sentencia T-488 de 2014[13], y después de depurar y contrastar con otras bases de datos, identificaron una línea de base de 12.070 predios baldíos que fueron entregados a particulares a través de procesos de pertenencia, dentro del periodo de estudio[14]. Su hipótesis general sobre el comportamiento de la prescripción en predios presuntamente baldíos consiste en que, a pesar de que la mayoría de los predios prescritos son pequeños[15], hay irregularidades notables que indican que dicho procedimiento no contribuye necesariamente a la redistribución de la propiedad rural.

Así las cosas, la Sala cuenta con información fáctica y normativa relevante para adelantar la ponderación constitucional que exigen los casos objeto de estudio y avanzar en la definición de criterios constitucionales para enfrentar la problemática de los baldíos, en especial en lo que tiene que ver con los procesos civiles de pertenencia que posiblemente han entregado bienes baldíos, con respeto por las competencias de los distintos órganos del poder público, el principio de separación de funciones entre los órganos del Estado y de libertad de configuración del derecho por parte del Congreso de la República. Como se explicará más adelante, la Sala también tomará en cuenta el impacto de la decisión en la implementación del Acuerdo Final de Paz, que tiene como su primer eje la reforma rural integral, y que vino acompañado de un compromiso de adecuación normativa e institucional, implementado inicialmente mediante el Decreto Ley 902 de 2017.

Principios constitucionales en tensión

La agobiante desigualdad que persiste entre las condiciones de vida en las ciudades y en las zonas rurales, donde los índices de pobreza multidimensional son casi tres veces mayores (2,8 en 2019, según el DANE), limita de manera inaceptable los derechos de los habitantes del campo y desconoce los postulados del Estado social de derecho. Por ello, la promoción del acceso a tierras y la correspondiente mejoría de las condiciones de vida en el campo se debe enmarcar en la obligación constitucional del Estado de promover las condiciones para que la igualdad entre los ciudadanos sea real y efectiva.

En la medida en que exista para los habitantes de las zonas rurales una perspectiva creíble –así sea necesariamente gradual– de superación de estas condiciones, se promoverá también la integración territorial y la integración de la sociedad: uno de los fines de la Constitución.

---

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

[14] Su hipótesis general sobre el comportamiento de la prescripción en predios presuntamente baldíos consiste en que, a pesar de que la mayoría de los predios prescritos son pequeños, hay efectos de acumulación de tierras por el número de hectáreas entregadas. A pesar de que los predios grandes (de más de 200 ha) son relativamente pocos (187 del universo de 12.070), éstos corresponden a 149.431 hectáreas.

[15] Según la categorización del IGAC, entre el microfundio y el minifundio estaría el 57,3% del total de casos. Los predios grandes, aquellos de más de 200 hectáreas, corresponden apenas al 1,3% de los casos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre los bienes baldíos de la nación, el precedente T-488 de 2014 y la línea jurisprudencial construida a partir de esa providencia en casos análogos a los acumulados, es claro que los bienes baldíos tienen una relevancia constitucional especial porque cumplen, entre otras señaladas por el legislador, la finalidad de fomentar la distribución equitativa de la propiedad de la tierra como deber del Estado, razón por la cual con fundamento en el artículo 63 de la Constitución, el legislador los define como *imprescriptibles*. Esta finalidad se asocia además a los siguientes principios constitucionales: (i) el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios; (ii) la función social y ecológica de la propiedad; (iii) la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural; (iv) la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de la población campesina; (v) el cuidado del medio ambiente; y (vi) el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado interno.

Con todo, en el proceso objeto de estudio, quienes defienden la validez de las sentencias de pertenencia cuestionadas explican que los procesos de pertenencia no solamente, ni en todos los casos, favorecen la concentración y el despojo, sino que han sido también una alternativa razonable para que la población campesina acceda a pequeños predios rurales con los que han construido una relación de trabajo durante períodos extensos; y en torno a los cuales han realizado diversas transacciones en un contexto de informalidad e ineficiente gestión de los baldíos por parte de la institucionalidad responsable de su administración.

Quienes hacen este llamado señalan que debe (i) considerarse el valor de estos procesos para el acceso a la tierra y los principios constitucionales anteriormente mencionados; (ii) que debe darse prevalencia al derecho sustancial entendido como el acceso al predio para un sujeto de reforma agraria o de acceso a tierras, y propenderse por mantener la estabilidad institucional y las relaciones sociales en el campo; y (iii) que los jueces civiles han enfrentado interpretaciones jurídicas diversas de las altas cortes y en contextos de informalidad que han valorado en el marco del principio de inmediación.

Una vez más, ante estas afirmaciones, distintos intervinientes advierten a la Corte Constitucional que no debería caer en el espejismo que hace ver los procesos de pertenencia como el sucedáneo de la adjudicación ante los problemas institucionales del Estado colombiano, puesto que muchos de estos procesos sí favorecieron a grandes propietarios y la consolidación de latifundios; advierten además, desde el punto de vista normativo, que existe un problema de base en los procesos civiles, pues en estos no se verifican condiciones tendientes a establecer si se trata o no de un sujeto de reforma agraria, tales como la extensión del predio o la inexistencia de otros predios rurales en cabeza del demandante, entre otras condiciones subjetivas y objetivas exigibles para la adjudicación.

En criterio de la Sala, hallar un balance entre los principios en tensión supone (i) precisar la jurisprudencia reflejada, en especial, en el precedente T-488 de 2014, y (ii) formular remedios que consideren no solo las reglas legales, sino también que distingan en la evolución legislativa, hitos legales y constitucionales, y de la relación material que se crea entre una persona (y su familia) y un predio, en los términos que se explican a continuación.

Precisión de jurisprudencia

A partir de lo expuesto, la Sala *precisará su jurisprudencia.* Para empezar, la Sentencia T-488 de 2014 es la decisión fundacional de una línea jurisprudencial relevante para la decisión de los casos objeto de estudio, pues se pronunció sobre la decisión de un juez civil que declaró la prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien rural respecto del cual no se acreditó su naturaleza privada.

En dicho caso, la Corte consideró que el juez civil había incurrido en un *defecto fáctico* al haber valorado irrazonablemente el folio de matrícula aportado y omitido la práctica de pruebas de oficio para auscultar la verdadera naturaleza del terreno. Además de este "*principal yerro*", la Sala de Revisión consideró que estos casos daban lugar al *desconocimiento del precedente* según el cual los bienes baldíos son imprescriptibles, y a un *defecto orgánico* en la medida en que la adjudicación de baldíos solo puede hacerse por parte de la autoridad de tierras. El precedente T-488 de 2014, además, adoptó medidas estructurales destinadas a (i) la identificación de los predios baldíos en un sistema de catastro eficiente, (ii) la actualización del sistema de registro, y (iii) la creación de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de estas órdenes.

En decisiones posteriores, algunas Salas de Revisión reiteraron que las sentencias civiles no pueden llevar a la prescripción de baldíos, aunque no siempre hicieron referencia a los mismos defectos. De 37 sentencias de tutela relacionadas con bienes baldíos proferidas con posterioridad a la T-488 de 2014, 12 comparten situaciones fácticas similares a las que ahora se discuten. En 7 de ellas, se concluyó que los jueces accionados incurrieron en *defecto sustantivo* al dar una lectura parcial al régimen especial de baldíos[16], al tiempo que en solo 2 de ellas se puso de presente el defecto por *desconocimiento del precedente*[17]. A su turno, el *defecto orgánico* se encontró configurado en ocho sentencias[18], aunque en una de ellas se lo consideró un vicio "*potencial*" pues "*al no existir certeza sobre la naturaleza del bien, tampoco se tiene claridad sobre su competencia para conocer del asunto que en un principio le fue presentado y menos, sobre su facultad para declarar el derecho de propiedad sobre el terreno*"[19]. De este modo, consideraron que el juez civil "*no era competente para resolver las pretensiones […] por lo menos hasta tanto no se hubiese obtenido un pronunciamiento del Incoder* [hoy ANT] *dirigido a que el predio no pertenece a la nación.*"[20] También hubo una decisión que no consideró siquiera el defecto orgánico.[21] En dos decisiones sostuvo que las sentencias no incurrieron en defecto alguno.[22]

Aquel precedente constitucional es muy relevante, pues advirtió a todos los jueces del país sobre los riesgos que la entrega de baldíos en procesos de pertenencia proyecta sobre la protección de estas tierras y su administración para la reforma agraria; y porque activó a la institucionalidad administrativa para avanzar en la tarea siempre aplazada de establecer un inventario de baldíos y

[16] Ver Sentencias T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-407 de 2017, T-567 de 2017 y T-496 de 2018.
[17] Ver Sentencias T-549 de 2016, T-548 de 2016 y T-231 de 2017.
[18] Ver sentencias T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-567 de 2017 y T-496 de 2018.
[19] Sentencia T-293 de 2016.
[20] Sentencia T-231 de 2017.
[21] Sentencia T-407 de 2017.
[22] Sentencias T-549 de 2017 y T-580 de 2017.

un sistema de registro adecuado; y para actuar en favor de la recuperación de baldíos entregados de forma irregular a particulares. Pero el mismo precedente no tomó en consideración la segunda dimensión del problema jurídico, que tiene que ver con el acceso a tierra por parte de pequeños propietarios en un contexto de marcada informalidad sobre la propiedad de la tierra. Para el juez constitucional es necesario observar no solo la cara violenta del despojo y la apropiación irregular de bienes baldíos, sino también el rostro del campesino y la campesina inmersos en la informalidad, impotente ante la indiferencia del Estado, en marcos históricos y normativos distintos -que han suscitado, incluso, interpretaciones encontradas en las altas cortes- y frente a políticas diversas relacionadas con el acceso a la tierra. En últimas, el germen del conflicto que ha surgido en torno a la tierra se alimenta tanto del acaparamiento del territorio por parte de unos pocos, como del olvido al que han sido relegados otros muchos.

Además, a partir del reconocimiento de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional, y del campo como bien jurídico especialmente protegido, la Sala consideró necesario avanzar en una reflexión en torno a las condiciones de vulnerabilidad y la invisibilización de su situación, así como prever medidas diferenciales, de carácter favorable, para las mujeres campesinas que tradicionalmente han asumido las labores de cuidado del hogar y de los hijos, además de contribuir en las tareas agrícolas, y quienes han sufrido de forma diferenciada los impactos del conflicto armado como el desplazamiento forzado, la violencia sexual, homicidios, amenazas, entre otras violencias. La falta de reconocimiento de los derechos sobre la tierra a favor de las mujeres campesinas ha profundizado relaciones de inequidad en la tenencia de la tierra y también ha profundizado las situaciones de pobreza, impactando negativamente las posibilidades de acceder a otros derechos como el trabajo y la vivienda, entre otros.

En este marco, (i) la Sala considera que, como se estableció en la Sentencia T-488 de 2014, los procesos de pertenencia diseñados para tramitar la prescripción adquisitiva de predios privados no son la vía para acceder al dominio de los bienes baldíos; e insiste en que tales procesos son inadecuados para la reforma agraria pues no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la carencia de otros en cabeza del beneficiario, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la igualdad de las partes e impide así la defensa de los sujetos de especial protección constitucional. En términos simples, no son aptos para propiciar la igualdad material en un problema con profundas implicaciones sociales, como sí podría hacerlo el derecho agrario, aplicado en clave constitucional.

Es importante resaltar que, al hablar de los límites en la extensión de las prescripciones, el problema no se limita a la entrega de predios que superan ampliamente la UAF, sino que también se encuentra en la entrega de microfundios, muy inferiores a la UAF, que pueden resultar improductivos y, por lo tanto, frustrar los fines asociados a la justicia social, la producción de alimentos, la autodeterminación y la seguridad alimentaria. Es decir, a las condiciones de vida digna para la población rural.

Con todo, la Sala reconoce (ii) que *algunas* sentencias de pertenencia han cumplido la finalidad de asegurar el acceso a la tierra de pequeños propietarios y que, desconocerlos, podría afectar intensamente la estabilidad de las

relaciones sociales, finalidad última de la seguridad jurídica. Lo contrario sería asumir como válido que el pequeño cultivador sea sometido a un cuestionamiento indefinido en el tiempo sobre sus derechos, situación que choca con el Estado social de derecho dada la garantía material y no meramente formal de los derechos que se prohíjan.

Por esta razón, la solución a adoptar respecto de las sentencias proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 que prescribieron predios cuya naturaleza privada no fue acreditada conforme al artículo 48 de dicha ley, considerará dos variables: (i) La primera de carácter temporal se basa en hitos constitucionales o legales, y permite identificar períodos en la evolución normativa que resultan relevantes para la aplicación de las reglas de decisión respecto a las ocupaciones que con explotación se iniciaron antes de dicha ley, y (ii) La segunda hace referencia a la relación de una persona o su familia con un predio determinado, y se proyecta en una dimensión material (ocupación con explotación). Esta permite considerar también la importancia de la estabilidad en las relaciones sociales y la seguridad jurídica.

La Sala reconoce, con base en estas dos variables, que el legislador le ha asignado a los baldíos, en cuanto bienes constitutivos del patrimonio público, distintas finalidades orientadas a la consecución de diversos fines esenciales del Estado. Este reconocimiento es necesario para dar un trato adecuado a las distintas situaciones inmersas en los casos objeto de estudio y, de manera más amplia, en torno a un problema que abarca al menos dos siglos, sin contar los problemas históricos asociados a la afectación de las tierras y territorios étnicos que vienen al menos desde la conquista y el período colonial. La Sala, en fin, considera necesario tener presente que, si bien son muchas las acciones requeridas para la reforma rural integral y la garantía del derecho fundamental al acceso a la tierra, es relevante distinguir, en el plano de las subreglas, entre aquellas que se dirigen a la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y aquellas que tienden a propiciar el acceso y la distribución equitativa de la tierra.

Premisas de la decisión

1. Las reglas de decisión se extraen, principalmente, del régimen jurídico especial de baldíos vigente a partir de la Ley 160 de 1994.

2. Se plantean soluciones razonables o criterios orientadores a partir de dos variables: (i) hitos legales o constitucionales, a partir de los cuales es posible identificar períodos en la evolución legislativa, y (ii) historia material (posesión) del predio.

3. La Sala dejará en firme las sentencias en que, no obstante haber incurrido en un defecto sustantivo motivado por la dispersión legal y las diferencias de interpretación jurisprudencial en diferentes épocas, se cumplieron las finalidades subyacentes a las normas constitucionales de acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos.

4. Se unifica la jurisprudencia en relación con la interpretación constitucionalmente adecuada de diversos aspectos del régimen especial de baldíos.

III. REGLAS DE DECISIÓN Y CRITERIOS ORIENTADORES

1. Reglas de decisión para los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a esta sentencia

Regla 1. *Deber de información*. Al admitir una demanda de pertenencia sobre un bien rural, los jueces civiles deberán informar a la ANT sobre la iniciación del proceso[23].

Regla 2. *Naturaleza de la participación de la autoridad de tierras en los procesos de pertenencia.* La información de la iniciación del proceso de pertenencia a la ANT tiene una función esencialmente probatoria y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte.

Regla 3. *Vigencia del artículo 1 de la Ley 200 de 1936*. El artículo 1 de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y conforme con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente sólo en cuanto establece que la *posesión* consiste en la *explotación económica* del suelo con cultivos o ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay *explotación económica* cuando ésta se realiza de una manera *regular y estable*, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular *tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada.*

No obstante, los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

Regla 4. *Acreditación de la propiedad privada*. La propiedad privada de predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.

Regla 5. *Carga de la prueba.* Quien pretenda adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio tiene la carga de acreditar dentro del proceso de pertenencia los requisitos para ello, sin perjuicio de las siguientes reglas que establecen deberes específicos a cargo de la autoridad de tierras y de los jueces.

---

[23] Artículo 375 CGP

Regla 6. *Prueba de oficio.* En los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales, el juez de conocimiento, además de tomar en consideración el certificado del registrador de instrumentos públicos que deberá allegarse a la demanda,[24] recaudará, de oficio, las pruebas que considere necesarias para establecer el dominio privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Regla 7. *Especial diligencia de la ANT*. La ANT tiene la obligación de actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la administración de justicia.

Subregla 7.1. Una vez sea informada del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia jurídica del inmueble con base en escrituras, sentencias u otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente.

Subregla 7.2. La ANT también expresará su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.

Subregla 7.3. En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales[25], familias pobres[26] y familias desplazadas[27], deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017.

La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra. Las facultades aquí descritas no pueden contradecir los mandatos que dispongan, de ser el caso, los jueces de restitución de tierras.

Regla 8. *Terminación anticipada del proceso.* Cuando en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales actualmente en trámite y en los que se inicien con posterioridad a esta sentencia, luego de recaudadas las pruebas a que hubiere lugar, incluido el informe de la ANT[28], no pueda acreditarse la naturaleza privada del bien de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el juez declarará la terminación anticipada del proceso. En esta decisión solicitará a la ANT elaborar el informe técnico jurídico preliminar sobre el predio al que se refiere el artículo 67 del Decreto 902 de 2017, en un

---

[24] Artículo 375-5 del Código General del Proceso: *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 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. // El registrador de instrumentos públicos deberá responder a la petición del certificado requerido en el inciso anterior, dentro del término de quince (15) días".*

[25] Ley 1900 de 2018.

[26] Ley 1728 de 2014.

[27] Decreto Ley 19 de 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

[28] Inciso segundo del numeral 6 del Artículo 375 CGP.

escrito que cumplirá los requisitos de la demanda del proceso verbal sumario, en los términos del artículo 390 del Código General del Proceso.

A continuación, si es competente para ello, el juez dispondrá adelantar la etapa judicial del procedimiento único[29] previsto en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017. De no ser competente, remitirá el expediente al que corresponda de conformidad con el artículo 15 del Código General del Proceso[30].

2. Reglas de decisión para las sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y hasta el momento en que se profiere esta sentencia

Regla 9. Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos.

Regla 10. En la ejecución del plan de de recuperación de baldíos, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las profirieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación.

Cualquier oposición con fundamento en sentencias de declaración de pertenencia sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, sólo podrá tramitarse acudiendo a la fase judicial del procedimiento único a cargo de los jueces competentes, prevista en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017[31].

3. Reglas de decisión para los casos concretos que ahora se deciden

Regla 11. Las sentencias de pertenencia en las que se aplicó el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 bajo la interpretación según la cual la presunción de propiedad privada que contemplaba dicha disposición permitía adquirir por prescripción bienes baldíos incurrieron en defecto sustantivo. No obstante tal defecto, y solo para los casos objeto de revisión en el expediente acumulado que ahora se

[29] ARTÍCULO 79. NORMAS APLICABLES A LA ETAPA JUDICIAL. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

[30] ARTÍCULO 15. CLÁUSULA GENERAL O RESIDUAL DE COMPETENCIA. Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción. // Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria. // Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil.

[31] ARTÍCULO 61. PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS NO FOCALIZADAS. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos. // Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

estudia, la Corte dejará en firme las sentencias de pertenencia, en cuanto (i) los supuestos fácticos alegados permitan inferir que se cumplió la finalidad subyacente de las normas de reforma agraria, que consisten en garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, razón por la que resultan materialmente compatibles con el artículo 64 superior; (ii) que los predios no superen el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación; y (iii) que fueron prescritos en favor de personas que, en principio, cumplirían las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente, sin perjuicio de que puedan ser revisadas durante el barrido predial mediante la fase judicial del procedimiento único, en el evento de que tales condiciones subjetivas y objetivas no hubieren sido cumplidas.

4. Criterios orientadores para las situaciones no previstas en las reglas anteriores

De acuerdo con la información fáctica recibida en este proceso, podrían existir miles de sentencias prescriptivas de dominio en la historia del país, según un registro parcial de la Superintendencia de Notariado y Registro.

La Corte, sin embargo, no cuenta con elementos de juicio para tratar un conjunto tan amplio de decisiones judiciales en un contexto en el cual los trece casos acumulados tienen en común el hecho de haber sido decididos a través de sentencias de pertenencia proferidas después de la Ley 160 de 1994, con ocasión de procesos iniciados también con posterioridad a la entrada en vigor de dicha legislación. Ahora bien, en la medida en que se ha abordado la dimensión estructural del problema exhortará al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que, dentro del ámbito de sus competencias, implementen la política de Estado en materia de tierras derivada del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, en orden a enfrentar y resolver los gravísimos problemas de informalidad en la tenencia y uso de la tierra y la consecuencial inseguridad jurídica.

Sin perjuicio de dicha implementación y mientras el legislador no modifique la normatividad vigente, las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios de *priorización* de los predios que en realidad reflejen concentración o acumulación indebida de tierras. De igual manera, deberán enfocarse en (i) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, o (ii) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de tierras.

IV. ACUERDO FINAL DE PAZ Y ÓRDENES ESTRUCTURALES

La misión de propiciar el acceso a la tierra deberá partir del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y desarrollarse en colaboración entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Desde el punto de vista constitucional, la Sala considera de especial relevancia (i) el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras, (ii) la creación de la jurisdicción especial agraria, (iii) la consolidación del catastro multipropósito, (iv) la actualización del sistema de registro, (v) el cumplimiento de las metas del fondo nacional de tierras, y (v) la elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural.

En los términos expuestos, además de unificar la interpretación y reglas de decisión en materia de baldíos, y dictar criterios orientadores para el ejercicio de funciones de la ANT, la Corte adoptó medidas complejas orientadas fundamentalmente a la implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de tierras, adquiridos por el Gobierno Nacional e incorporados como política de Estado mediante el Acto legislativo 02 de 2017, en los siguientes términos:

V. DECISIONES

Primero. CONFIRMAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga, dentro del proceso T-6.087.412 y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga dentro del proceso T-6.087.413 y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por la demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. CONFIRMAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga dentro del proceso T-6.090.119 y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice la propiedad del bien pretendido por el demandante, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 13 de junio de 2017 por el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá dentro del proceso T-6.379.131. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia ordinaria proferida el 7 de febrero de 2017 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tibirita dentro del proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado 2016-00012, promovido por Mariela Guerrero Bernal, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

La sentencia deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Quinto. CONFIRMAR las sentencias de tutela dictadas el 25 de julio de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Tunja, y el 25 de mayo de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Oralidad de Tunja dentro del proceso T-6.489.741.

Sexto. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 9 de abril de 2018 dentro del proceso T-6.497.900, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Málaga y, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 21 de septiembre de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, dentro del proceso ordinario de pertenencia con radicado Nro. 2015-00060, promovido por María Sofía Duarte de Bonilla, Rosa Delia Bonilla Duarte y Carlos Alexander Daza Pérez.

La sentencia deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la Ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Séptimo. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 1° de diciembre de 2016, dentro del proceso T-6.091.370, por la Sala Única del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 22 de junio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2010-00043, promovido por Emilio Carreño Barón.

La sentencia deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Octavo. REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia dictada el 12 de enero de 2017 por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Tunja, dentro del proceso T-6.154.475 y, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 29 de marzo de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Sáchica, dentro del proceso de pertenencia por prescripción agraria con radicado Nro. 2014-00027, promovido por el señor Plinio Noel Saba Saba.

La sentencia deberá registrarse en el folio matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Noveno. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 12 de mayo de 2017 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, dentro del expediente T-6.343.152. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 21 de julio de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Samacá, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00039, promovido por el señor Antonio José Vargas Sierra.

La sentencia deberá registrarse en el folio la matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la

Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Décimo. REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 5 de junio de 2017 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja dentro del proceso T-6.390.673. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 12 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá, dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicado Nro. 2013-00245, promovido por la señora Luz Inés Uribe Raba.

La sentencia deberá registrarse en la matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Décimo Primero. REVOCAR las sentencias de tutela dictadas el 30 de junio de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Tunja, y el 18 de agosto de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, respectivamente, dentro del proceso T-6.489.549 y, en su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia proferida el 11 de agosto de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oicatá dentro del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad rural con radicado Nro. 2014-00041, promovido por el señor José Domingo Tocarruncho y la sucesión de la señora María Elena Alba de Tocarruncho, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

La sentencia deberá registrarse en la matrícula inmobiliaria respectiva, en los términos del numeral 10 del artículo 375 del Código General del proceso o del artículo 17 de la ley 1561 de 2012, con la anotación de que no es oponible a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, respecto de los procesos de su competencia.

Décimo Segundo. REVOCAR las sentencias de tutela dictadas, el 3 de mayo de 2017, en primera instancia, por el Juzgado Civil del Circuito de Ramiquirí, y el 7 de junio de 2017, en segunda instancia, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, respectivamente, dentro del proceso T-6.387.749 y, en su lugar, **NEGAR** el amparo del derecho al debido proceso de Miguel Ángel Castelblanco Castelblanco. Y **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en ejercicio de sus competencias y mediante el procedimiento que corresponda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique, formalice o regularice, según el caso, la propiedad sobre el bien pretendido por el accionante, de conformidad con los señalado en la parte considerativa.

Décimo Tercero. CONFIRMAR la sentencia dictada el 12 de febrero de 2018 por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca dentro del proceso T-6.688.471. No obstante, **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida dentro del proceso verbal especial de poseedor material de inmueble rural de pequeña entidad económica con radicado Nro. 2015-080, el 9 de agosto de 2017, en segunda instancia, por el Juez Civil del Circuito de Chocontá. En

consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, que en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, emita una nueva sentencia en el proceso referido, teniendo en cuenta los fundamentos de esta decisión.

Décimo Cuarto. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.

Décimo Quinto. EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar *(a)* la creación de la jurisdicción agraria, *(b)* la consolidación del catastro multipropósito, *(iii)* la actualización del sistema de registro, *(iv)* el fondo de tierras para la reforma rural integral y *(v)* el plan de formalización masiva de la propiedad rural, entre otros componentes del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, con el propósito de dar respuesta a las distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, así como el derecho de los campesinos -en especial de las mujeres rurales y las familias pobres y desplazadas -, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Asimismo, se les EXHORTA a que *(v)* adopten las medidas necesarias para fortalecer técnica y financieramente a la Agencia Nacional de Tierras a la Superintendencia Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para garantizar la atención en las zonas PDET, en las zonas en que se implemente el Catastro Multipropósito y en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para adelantar el barrido predial integral.

Décimo Sexto. ORDENAR al Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, creado mediante Decreto Ley 2367 de 2015, en cuanto organismo encargado de formular lineamientos generales de política, así como de coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el cumplimiento de la presente sentencia y para la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Con el fin de avanzar en la participación de la sociedad civil, el Gobierno nacional deberá convocar a representantes de la sociedad civil (mujeres campesinas, organizaciones campesinas, comunidades étnicas, víctimas del conflicto, entre otras), para que sus opiniones sean escuchadas por el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural de acuerdo con los temas específicos a tratar en cumplimiento de esta decisión.

Décimo Séptimo. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un

plan de acción para: A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciado si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria; B) a partir de dicha base de datos elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a *(i)* enormes extensiones de tierra en términos absolutos o *(ii)* extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, *(iii)* aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o *(iv)* lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra; C) formular y ejecutar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones con indicación (i) de las metas de adjudicación de baldíos, de la asignación de derechos de uso y de formalización de la propiedad rural sobre predios privados, priorizando mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas con graves carencias materiales, así como las regiones del país que evidencien mayores niveles de concentración de la tierra; (ii) de las metas del Fondo de Tierras en materia de entrega gratuita tras la firma del Acuerdo de Paz; (iii) de las metas de formalización masiva; y (iv) de las metas de depuración, clasificación y digitalización del archivo histórico del INCODER y de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, así como de su posterior registro inmediato. D) Active el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras.

Décimo Octavo. ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Agencia Nacional de Tierras, que bajo la coordinación del Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural y conforme a las políticas y lineamientos que dicho organismo defina a más tardar dentro los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adopten en el ejercicio de sus respectivas competencias y dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, planes de acción para: (i) Alimentar y actualizar el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz adoptado por

el Consejo Nacional de Política Económica y Social, señalando las metas, estrategias específicas, indicadores y fuentes de financiación; (ii) Garantizar el más amplio acceso y divulgación de información clara, precisa, completa y verificable, sobre los planes, programas y proyectos adoptados para el cumplimiento de las funciones y las políticas públicas en materia de Desarrollo Rural Integral, así como sobre la gestión y los resultados en dichas materias, mediante el uso de tecnologías de la información que faciliten el acceso público; (iii) Implementar y articular el catastro multipropósito con los demás esfuerzos que se requieran para coordinar las políticas existentes en la materia. Así mismo, deberán incluir el cronograma de cada una de tales actividades, los criterios de priorización, la determinación de las fuentes de financiación y las entidades responsables de su ejecución; y (iv) Implementar en forma articulada el Sistema General de Información Catastral y el Sistema de Información de Tierras, precisando las variables que permitan identificar la naturaleza jurídica de los predios. Este plan contendrá el estimado total de la meta catastral, en particular, el número de hectáreas que se pretende formar o actualizar correspondiente a presuntos baldíos.

Décimo Noveno. ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro que en el término de tres (3) meses siguientes a partir de la notificación de esta sentencia, adopte un plan de acción con metas de gestión y de resultado de corto, mediano y largo plazo, para la migración de la información existente en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en el antiguo sistema o libros de registro antiguos, al actual sistema de registro, y de ello informe a los organismos de control.

Vigésimo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en el plazo de noventa (90) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, adopte las decisiones administrativas necesarias para garantizar, con base en la información que le suministre la Agencia Nacional de Tierras, que la Jurisdicción ordinaria en lo Civil pueda tramitar la etapa judicial del Procedimiento Único regulado en el Decreto Ley 902 de 2017, mientras el Gobierno Nacional y el Congreso de la República implementan el compromiso de crear la Jurisdicción Agraria. Estas actuaciones incluirán como mínimo las siguientes medidas: (i) canales de comunicación y notificación entre los jueces y la Agencia Nacional de Tierras; (ii) formación y capacitación en derecho agrario y legislación especial de baldíos, (iii) la adopción de medidas administrativas en relación con plantas de personal y creación de juzgados si resultan necesarios para el cumplimiento de la competencia en mención y funcionamiento y (iv) la actualización y accesibilidad al registro de procesos de pertenencia. Así mismo, divulgará la presente providencia entre los jueces competentes para conocer de los procesos de pertenencia.

Vigésimo Primero. ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación que, de conformidad con los artículos 343 de la Constitución y 29 de la Ley 152 de 1994 y dentro de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, diseñe y organice un sistema especial de evaluación de gestión y de resultados de la administración en relación con la política pública contenida en el punto I del Acuerdo Final, conforme al Documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación (6.1.1.). En el sistema que se adopte se señalarán los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dicho sistema

tendrá en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerá los procedimientos. El DNP igualmente elaborará un instructivo que oriente, en el marco de la autonomía territorial, la incorporación en los planes de desarrollo territoriales de los elementos que aseguren su consistencia con el Plan Marco de Implementación, con indicación de las fuentes de financiación.

Vigésimo Segundo. REMITIR copia de la presente sentencia al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República para la vigilancia y el cumplimiento de esta sentencia en el ámbito de sus competencias. Los procuradores judiciales ambientales y agrarios, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 92 de la Ley 160 de 1991, deberán consolidar una base de datos de los procesos judiciales en curso relacionados con baldíos, a los cuales han sido llamados para intervenir, y adoptar un plan especial de seguimiento. Cada seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, presentarán a la Corte Constitucional informe ejecutivo sobre el estado de avance en el cumplimiento de esta sentencia.

Vigésimo Tercero. INVITAR a las universidades y a otras organizaciones de la sociedad civil a participar en el seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia.

Vigésimo Cuarto. La Sala Plena de la Corte podrá **ASUMIR** el seguimiento de las órdenes complejas impartidas en la presente providencia, caso en el cual establecerá una Sala Especial de Seguimiento.

Vigésimo Quinto. La Secretaría General de la Corte Constitucional **NOTIFICARÁ** la presente sentencia a las partes de los procesos acumulados. Igualmente, a los señores presidentes de la República y del Congreso, y a los representantes de los organismos y entidades a los que se refieren los resolutivos decimocuarto a vigésimo primero, mediante el mecanismo de notificación personal previsto en el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022.

VI. SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIONES DE VOTO

Frente a la presente decisión salvó parcialmente su voto el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**. Aclararon su voto los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, HERNÁN CORREA CARDOZO, PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** e, igualmente, el magistrado **LINARES**. Se reservaron la posibilidad de aclarar su voto las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.**

El magistrado **Alejandro Linares** *aclaró y salvó parcialmente su voto*, por las razones que se exponen a continuación:

1. *Los fundamentos a partir de los cuales se consideró la procedencia de los casos estudiados, en especial, respecto a la excepcionalidad en tutela contra providencia judicial, la calidad de sujeto de especial protección de la Agencia Nacional de Tierras -ANT y la estrategia de defensa vía tutela de esta entidad en contra del campesinado, resultan contrarios a la procedencia excepcional de la*

tutela contra providencia judicial. En particular, el magistrado Linares consideró que la decisión de la mayoría, incurre en las siguientes deficiencias argumentativas en el marco del análisis de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales: (i) la sola afectación del patrimonio público no debería ser por sí misma y de forma aislada un criterio que determine la procedibilidad de la acción de tutela, aún más, al tratarse de tutelas contra providencias judiciales sobre las cuales esta corporación ha señalado su procedencia *excepcional*; (ii) en varios de los casos analizados de la ANT, la mayoría de la Sala Plena falló en evaluar si había o no una participación diligente de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en los procesos ordinarios, así como no consideró que esta entidad podría hacer uso de la causal prevista en el artículo 355.7 del CGP, o 380.7 del CPC, y acudir al *recurso extraordinario de revisión,* o, incluso, intervenir en calidad de tercero excluyente; y (iii) no existe justificación jurídica concreta que permita flexibilizar la presentación inmediata de la acción de tutela en favor de una entidad de derecho público como lo es la ANT.

2. Asimismo, señaló el magistrado Linares que los fundamentos que dieron lugar a la decisión de la Sala Plena, en relación con la procedencia de la acción de tutela, da lugar para que el Estado y particularmente la ANT puedan alegar su propia negligencia en su favor y en detrimento de la seguridad jurídica de sujetos de especial protección constitucional como lo es la población campesina, considerando además que dicha entidad especializada cuenta con un robusto equipo jurídico y no es un sujeto de protección constitucional frente al cual la Corte deba flexibilizar las reglas de procedibilidad de la acción de tutela -menos aun contra providencias judiciales-, en donde la Corte ha reiterado en su jurisprudencia que su procedencia es *excepcional*.

3. De esta manera, señaló que en el presente caso resultaba imperativo verificar que la ANT no estuviese utilizando la acción de tutela contra pequeños campesinos como un mecanismo que le permita sustituir el cumplimiento de sus competencias y facultades legales (incluidas las del Decreto Ley 902 de 2017), y obviar la presentación de las diferentes acciones administrativas y judiciales que tiene a su alcance para recuperar baldíos indebidamente ocupados o en exceso del área permitida. En este sentido, consideró el magistrado que la Corte desperdició una oportunidad única para cuestionar la actuación de la ANT, entidad que se ha dirigido fundamentalmente a la interposición de acciones de tutela contra pequeños propietarios, alejándose así de los principios y procedimientos que orientan la reforma agraria en los términos de la Constitución Política y la normatividad aplicable. Destacó que dicha estrategia procesal no ha aportado al cumplimiento de los componentes de la reforma agraria.

4. *La metodología de análisis de ocurrencia de defectos contra providencias judiciales, reiterada en amplia jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, fue modificada en la presente sentencia*. Si bien la sentencia se refiere a unos criterios orientadores, a su turno, define un conjunto de reglas generales y abstractas para la definición de casos similares con posterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, así como con posterioridad a la fecha de la presente sentencia de unificación. Por lo cual, a pesar de la advertencia de no haberse referido en abstracto a la problemática, es claro que la decisión no se limitó a los 13 casos puestos a consideración del tribunal, sino que la mayoría de la Sala Plena realizó un análisis general de aproximadamente 26.000 sentencias de prescripción adquisitiva

de dominio debidamente ejecutoriadas[32]. Hecho que acarrea consecuencias muy inconvenientes para la seguridad jurídica y la protección de los principios de buena fe y confianza legítima en nuestro país, en tanto desconoce al momento en que se emite el pronunciamiento de la Corte las situaciones jurídicas que ya se encuentran consolidadas en cabeza de quienes acudieron a la administración de justicia con el fin de legalizar su relación con la tierra rural, así como la intangibilidad de sentencias ejecutoriadas a la fecha de la sentencia -como se explicará en detalle líneas más adelante-.

5. *La decisión adoptada por la Sala Plena deja una deuda histórica con el campesinado de nuestro país, al desconocer que los procesos de pertenencia sobre inmuebles rurales sirven como una herramienta para luchar contra la informalidad en el campo*. En opinión del magistrado Linares Cantillo, la informalidad en la tenencia y propiedad de la tierra representa uno de los principales problemas de la conflictividad en el campo, ante la falta de distribución equitativa de la propiedad rural y acceso a la cadena productiva. Señaló que, de conformidad con el Informe del Centro de Memoria Histórica, aproximadamente de 2.6 millones de predios informales que se estiman en Colombia, la ANT ha avanzado únicamente en la formalización del 1%. En tal sentido, en su opinión, la decisión de la Corte erróneamente refrenda dicha conflictividad, y avala estrategias ajenas a la reforma agraria, las cuales, por demás, se han demostrado ineficaces y costosas, para la protección de los derechos del campesinado.

6. Indicó que la Corte se abstuvo de dar un paso importante en el reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios, en particular su explotación económica. En este sentido, manifestó que la decisión de la mayoría se abstuvo de reconocer la calidad de sujeto de especial protección, así como la normatividad que surge a partir de la Constitución, para la protección del campesinado. Dicho ámbito de protección, tal como lo es la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, era un instrumento de derecho internacional que podía servir de fuente de interpretación de los propósitos de la subsistencia y la promoción de la realización del proyecto de vida de la población campesina. Lo anterior, a la luz de lo dispuesto en los artículos 13 (principio y derecho a la igualdad) y 64 (acceso progresivo a la propiedad de la tierra) de la Constitución Política, bajo el postulado de la dignidad humana.

7. En esta línea, destacó el magistrado que, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 de la Constitución, es deber *del Estado* promover el acceso progresivo *a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa*. En esta línea, expresó su preocupación frente a la decisión de la

[32] Al respecto, conviene recordar el auto de seguimiento a la sentencia T-488/14, auto 222 de 2016 (M.P. J.I. Palacio) indicó que a dicha fecha (23 de mayo de 2016) había contabilizado 26.929 (1.300.000 hectáreas) folios de matrícula inmobiliaria donde se evidencia que se prescribieron baldíos; dicho auto señaló: "Es conviene señalar también que la SNR estimó que como resultado de las verificaciones realizadas, fueron identificados alrededor de 26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el Incoder o quien haga sus veces en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras". El documento asevera que una vez fueron establecidos los folios de matrícula inmobiliaria que presentaron las características ya mencionadas, se realizó una labor de estudio de la tradición de estos, con el fin de establecer si el predio podía ser o no presuntamente baldío. Según reportó el citado informe solo hasta el mes de octubre de 2015, concluyó el proceso de análisis de folios de matrícula, evidenciándose la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldía. Sobre estos indicadores, la Sala de Seguimiento a la sentencia T-488 indicó que posiblemente existen más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio.

mayoría, la cual incurrió en su opinión en un claro desconocimiento de los fines y principios generales del derecho agrario, y de forma concreta, frente al imperativo procesal según el cual "*los jueces aplicarán la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de este tipo de procesos es conseguir* ***la plena realización de la justicia en el campo en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria***" (Código General del Proceso, artículo 281, parágrafo 2°) (Énfasis añadido).

8. En este orden de ideas, destacó que la decisión del tribunal desconoce los derechos adquiridos en los diferentes regímenes de adquisición de la propiedad de baldíos en la historia de Colombia, en la cual, se ha transferido la propiedad de las tierras de la Nación vía adjudicación, ocupación y usucapión. Al respecto, la decisión adoptada por la Corte, se ciñe exclusivamente a la forma jurídica de adjudicación y se fundamenta en constitucionalizar la Ley 160 de 1994, en lugar, de permitirse una interpretación armónica entre los diferentes regímenes de adquisición, los cuales a su turno cumplían con la finalidad constitucional prevista en el artículo 64 de la Constitución Política. La lectura formalista de la mayoría termina por desconocer los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente en lo relativo a la protección del más débil.

9. *En materia de propiedad, el principio de legalidad es parte de la Constitución, tal como lo disponen los artículos 58, 60, 63, 64, 65, 83 y 150.18. De esta manera, la ley proferida al amparo de dichas disposiciones constitucionales tiene un efecto en la creación de derechos adquiridos de los campesinos y trabajadores agrarios*. De esta manera, en línea con la jurisprudencia constitucional[33], consideró el magistrado que la interpretación del artículo 64 de la Constitución, no puede verse de forma desarraigada a la construcción de derechos que ha realizado el Legislador mediante la creación de diferentes regímenes de propiedad privada y de baldíos. No queda duda alguna que la ley construye -al amparo de los artículos 58, 60, 63, 64, 150.18 del Texto Superior- derechos adquiridos, cuando durante la vigencia de la ley, el individuo logra cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en ella, lo cual configura la existencia de una determinada posición o relación jurídica. Es decir, si las condiciones fijadas en una ley para la protección de esa posición o relación jurídica se satisfacen en su integridad, se entiende que toma forma un derecho que hace parte del patrimonio de su titular.

10. Afirmó el magistrado Linares que el poder de configuración en materia de baldíos opera en cabeza del Congreso de la República, como herramienta definitiva de la democracia que favorece el espacio de discusión, deliberación y de adopción de medidas que mejor aseguren el correcto uso de los recursos del Estado. La definición de normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías resulta en una clara manifestación de la función general de la intervención del Estado en la economía (art. 334 superior), y es tal vez la política agraria la que mayor sensibilidad despierta por sus implicaciones sociales; la cual, se encuentra sujeta a los límites -como lo es en este caso- el principio de confianza legítima. Por lo cual, la decisión de este tribunal podría estar usurpando la competencia del Legislador -afectando el principio de separación de funciones de

[33] Corte Constitucional, sentencias C-089 de 2018, C-073 de 2018, C-192 de 2016, C-543 de 2013, C-644 de 2012, C-1064 de 2003, C-189 de 2006, C-530 de 1996, C-595 de 1995.

los órganos del Estado-, al alterar situaciones particulares y concretas que nacieron y se desarrollaron en el marco de la normatividad vigente.

11. Asimismo, puso de presente que nada impide al Legislador, quien cuenta *con una amplia potestad de configuración en la materia*[34], disponer que la rama judicial del poder público intervenga en la política agraria de saneamiento y formalización de la propiedad de la tierra en Colombia. Luego, señaló que la evidencia apunta a que *la vía judicial se convierte en el camino por excelencia para sanear la pequeña propiedad rural y garantizar seguridad jurídica en el campo*, lo cual es evidente a partir de la actividad legislativa en la materia, como se evidencia, entre otros, del Código de Procedimiento Civil[35], la Ley 4ª de 1973[36], el Decreto Extraordinario 508 de 1974[37], el Decreto Extraordinario 2303 de 1989[38], la Ley 1151 de 2007[39], la Ley 1182 de 2008[40], la Ley 1448 de 2011[41] y, en especial, la Ley 1561 de 2012[42], así como el Código General del Proceso[43].

12. Por lo anterior, en criterio del magistrado Linares Cantillo, el conjunto de reglas abstractas aprobadas por la mayoría del tribunal desconoció las sentencias judiciales de declaración de pertenencia, debidamente ejecutoriadas a la fecha de esta providencia contaban con la intangibilidad de la cosa juzgada. Sobre este aspecto, afirmó el magistrado que la decisión del tribunal -de forma desproporcionada- creó una fórmula de recuperación de baldíos, mediante la creación de la "presunción legal de baldío", según la cual, ante la ausencia de antecedentes registrales o título originario se presume la existencia de un bien baldío y se debe entonces recurrir al proceso de clarificación previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el cual a su vez exige que la propiedad privada sea probada con los respectivos antecedentes registrales. Lo anterior, en opinión del magistrado desconoce la garantía de los derechos adquiridos, el principio de seguridad jurídica, el deber estatal de promover el acceso a la propiedad de la tierra (art. 64 CP), el principio constitucional de confianza legítima que ampara a quienes, de buena fe, acudieron a la administración de justicia con el fin de legalizar su relación con la tierra rural particularmente de conformidad con la normatividad procesal agraria y ordinaria vigente en su momento, y el principio de separación de poderes. Aunado a la reiteración de la regla de la sentencia T-488 de 2014 y de la prueba diabólica establecida por la Corte Suprema de Justicia en 1926, efectos a los cuales se referirá en las líneas siguientes.

13. *Tras considerar una lectura del artículo 64 superior, basada en los derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios, y la necesidad de reconocer los derechos adquiridos de dichos sujetos de especial protección constitucional, manifestó el magistrado Linares Cantillo que correspondía a este tribunal definir la naturaleza jurídica de un bien inmueble rural que carece de antecedentes registrales o título originario, en el marco de procesos de pertenencia adquisitiva de dominio de inmuebles rurales*. Una vez definido el ámbito de interpretación

---

[34] Artículo 150.18 de la Constitución Política.
[35] Artículo 413, y el artículo 408 modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989.
[36] Artículo 4.
[37] "Por el cual se señala el procedimiento judicial abreviado para sanear el derecho de dominio en pequeñas propiedades rurales".
[38] "Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria".
[39] Arts. 136 y 137.
[40] "Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble".
[41] Artículo 74.
[42] "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".
[43] Artículo 375.

constitucional, para el desarrollo de los casos puestos a consideración de la Corte, consideró el magistrado Linares que resultaba determinante definir (i) la vigencia de la Ley 200 de 1936, modificada por la Ley 4ª de 1973; (ii) los efectos de la denominada "prueba diabólica" establecida en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926 y la sentencia T-488 de 2014; (iii) la intangibilidad de las sentencias de pertenencia ejecutoriadas; y (iv) el deber de auto restricción del juez constitucional y el margen de configuración de otras ramas del poder en la implementación del Acuerdo Final de Paz, y la petrificación de requisitos legales para adjudicar bienes baldíos de la Nación.

14. *La presunción legal establecida en la Ley 200 de 1936 y la Ley 4ª de 1973 se encuentra vigente*[44]. Manifestó el magistrado disidente que, de una lectura sistemática de las disposiciones normativas, tales como, los artículos 33, 52, 53, 57, 58 y 111 de la Ley 160 de 1994, es dado considerar la vigencia de la mencionada presunción legal. Al respecto, precisó que el artículo 111 de la mencionada Ley 160 de 1994 derogó diversas disposiciones de la Ley 4ª de 1973 y *expresamente* señaló que permanecerían vigentes los artículos 2 y 4 de dicha Ley, los cuales modificaron los artículos 1° y 12 de la Ley 200 de 1936, respectivamente. Igualmente, la Ley 160 de 1994 se refiere y remite en múltiples disposiciones a la posesión 'especial' establecida en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936. Asimismo, el Legislador derogó expresamente las Leyes 200 de 1936 y 4ª de 1973 mediante la Ley 1152 de 2007, norma que fue declarada inconstitucional por este tribunal mediante sentencia C-175 de 2009, determinando además en forma expresa la Corte la reviviscencia de las normas derogadas por la Ley 1152 de 2007 como consecuencia de su inexequibilidad. Por lo cual, no puede derivarse una conclusión en el sentido de la derogatoria de dicha Ley, por parte del Legislador, y, en sentido contrario, hoy debe tenerse por aplicable. Por último, indicó que no se puede configurar una derogatoria tácita, cuando en la práctica -tal y como lo reconocen los doctrinantes y litigantes en los procesos de pertenencia-, se puede señalar que los procesos de pertenencia a la fecha (i) aplican lo dispuesto en la Ley 1561 de 2012 a procesos de pertenencia, en los cuales se reclama un predio rural de extensión igual o menor a una UAF; y (ii) aplican el Código General del Proceso y la presunción legal establecida en la Ley 200 de 1936, en procesos de pertenencia en los que se reclamen predios rurales con una extensión mayor a una UAF.

15. Asimismo, respecto a la importancia de la presunción legal en referencia, señaló que las normas procesales en materia de saneamiento y formalización de inmuebles rurales, tanto ordinarias como especiales, durante cerca de 40 años, desde 1974 hasta enero 1° de 2014[45], hacían referencia explícita a los artículos 2° y 4° de la Ley 4ª de 1973[46], lo cual contribuyó a generar confianza legitima en el

---

[44] Respecto a la presunción legal de propiedad privada.

[45] (i) El Decreto Ley 508 de 1974; (ii) El Decreto 2303 de 1989; y (iii) el Código de Procedimiento Civil fueron derogados por el artículo 626, literal c, del Código General del Proceso y mantuvieron su vigencia hasta el 1° de enero de 2014.

[46] (i) El Decreto Ley 508 de 1974 estableció un procedimiento especial para sanear el derecho de dominio y obtener la declaración de pertenencia de predios rurales de pequeña entidad económica que no excedieran las 15 hectáreas en el marco de la prescripción agraria, ordinaria y extraordinaria. Dicha normatividad procesal especial de 1974 se refirió explícitamente a (a) la presunción legal de propiedad privada de inmuebles poseídos y explotados económicamente por particulares (Art. 6°); y (b) la prescripción agraria establecida en el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973 y el artículo 12 de la Ley 200 de 1936 (Art. 1°); (ii) el Decreto 2303 de 1989 estableció la jurisdicción agraria y sometió a su conocimiento, entre otros, los procesos de pertenencia y de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, es decir, cuya extensión no excediera las 15 hectáreas. En cuanto al proceso de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, el Legislador extraordinario estableció expresamente la aplicación de las disposiciones del Decreto Ley 508 de 1974 (Art. 137); y (iii) el Código de Procedimiento Civil modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989. Dicho decreto ley reformó el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil e incluyó entre los asuntos a ser decididos por medio del proceso abreviado, la declaración de pertenencia en los casos previstos por el Decreto Ley 508 de 1974 y la prescripción agraria (Numeral 8°, Art. 408).

ordenamiento procesal agrario. Recalcó el magistrado Linares que el Legislador desde vieja data reconoció el contexto de informalidad en el campo colombiano y las necesidades particulares de los campesinos y trabajadores agrarios, por lo que estableció procedimientos especiales para sanear el derecho de dominio y obtener la declaración de pertenencia de predios rurales de pequeña entidad económica, a saber: (i) el Decreto Ley 508 de 1974; (ii) el Decreto Ley 2303 de 1989; (iii) el Código de Procedimiento Civil modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989; y (iv) la Ley 1182 de 2008. Adicionalmente, advirtió que los tres caminos procesales vigentes (i.e. el Art. 375, Código General del Proceso; la Ley 1561 de 2012; y el Art. 74, Ley 1448 de 2011) para llevar a cabo el saneamiento y titulación de la propiedad inmueble rural ante los jueces de la República, operan todos bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares. En efecto, por medio de la expedición de normas, particularmente procesales, el Estado colombiano en el marco del saneamiento y formalización de predios rurales de pequeña entidad económica y la función social de la propiedad, ha generado una confianza legítima en cabeza de los ciudadanos respecto a la posibilidad de alegar la prescripción adquisitiva de inmuebles rurales ante los jueces de la República, bajo la presunción legal de propiedad privada de las tierras poseídas y explotadas económicamente por particulares.

16. Por lo anterior, destacó el magistrado Linares que no existe razón jurídica que pueda acompañar la decisión de la Corte de declarar la derogatoria de la presunción legal consagrada en la Ley 200 de 1936, en vigencia de la Ley 160 de 1994. Así, las tierras explotadas económicamente al amparo de dicha ley y en los términos por fijados por esta, conlleva a la aplicación de la presunción legal de propiedad privada, con lo cual el predio cuya prescripción se pretenda no debería entenderse como un bien de naturaleza *baldía* sino -en los términos de la ley- de *propiedad privada* y por ende prescriptible, salvo que los contradictores prueben lo contrario en el proceso de pertenencia. Aunado a lo anterior, para el magistrado Linares Cantillo, es jurídicamente incorrecto concluir que la Ley 160 de 1994 dejó sin efectos jurídicos la mencionada presunción, cuando la misma ley hace referencia a la norma que consagra la presunción y, aún más, la norma que se señaló haber derogado la presunción reconoce expresamente la vigencia del artículo en comento. Esto, adicionalmente, teniendo en cuenta que resultaba posible interpretar y armonizar las normas aparentemente en conflicto sin afectar la vigencia ni los efectos jurídicos de ninguna de estas, lo cual se compagina con el principio hermenéutico del efecto útil del derecho[47].

17. En ese mismo orden de ideas, el magistrado Linares puso de presente el análisis histórico de la Ley 200 de 1936 en la cual se fundamenta la decisión no corresponde a una versión integral de la historia de dicha ley y las finalidades perseguidas por el Legislador. Esta ley se dio como una respuesta a los conflictos sociales sobre la tierra, mediante la implementación de reformas agrarias bajo la consigna de "tierra para quien la trabaja". El conflicto social no se solucionaría si el Estado no reconocía que todo predio rural explotado, se entendería como privado, para darle una función social a la propiedad. De no cumplirse la condición de explotación económica, los predios se presumían baldíos y revertirían al Estado (extinción de dominio -Ley 200 de 1936, Ley 160 de 1994). En este orden, es notoria la tendencia ideológica del Legislador de la época, en la medida en que no le

[47] Corte Constitucional, sentencias C-286 de 2017, C-929 de 2014, C-499 de 1998.

bastó exigir actos de señor y dueño para los efectos previstos en los artículos 1° y 12 de la Ley 200 de 1936, sino que estableció como elemento esencial la explotación económica de la tierra. En tal sentido, es claro que se desarrolló una regulación ligada a la función social de la propiedad.

18. Asimismo, en el trámite legislativo que culminó con la mencionada Ley 200, se manifestó que (i) la propiedad no se basa únicamente en el título inscrito, sino que también en la ***función social mediante la explotación económica*** (ganado, cementeras, ganado, cultivos, entre otros); (ii) el régimen de propiedad es inseguro para el propietario e inconveniente para el Estado; (iii) en el trámite que la corona española tenía múltiples mecanismos de adjudicación, pero en aquellos terrenos en los que hay explotación económica no reconocidos con título original, crea un conflicto sobre la propiedad de la tierra, conflicto que debería ser resuelto antes de un estallido social. En particular, frente a la presunción de dominio privado, se manifestó que esta resultaba necesaria para la seguridad y eliminación del régimen de litigio y violencias, por lo que el Gobierno debería solucionar dichas diferencias y expedir el título que corresponda de propiedad de la tierra; a tal punto (iv) se criticó directamente la prueba diabólica establecida por la CSJ en 1926, a la vez que se reconoció el descuido en el que antes se tenían las bases de registro. Por esto mismo, se sostuvo que, en adelante, la presunción contenida en el artículo 762 del Código Civil sería aplicable en las relaciones entre los particulares y la Nación.

19. En consecuencia, era relevante tener en cuenta que la finalidad de la Ley 200 de 1936 era promover la justicia social en el campo, frenar la concentración de baldíos, y hacer realidad la función social de la propiedad mediante el esclarecimiento de reglas de determinación de la propiedad pública y privada en Colombia, en desarrollo de lo previsto en la reforma constitucional de 1936, que estimó la propiedad era una función social con obligaciones. Es así como este ordenamiento, aún vigente, tiene una connotación histórica de gran importancia en la solución de la conflictividad rural, misma que fue omitida por la ponencia.

20. Así las cosas, la Corte debió realizar una interpretación armónica de los diferentes regímenes de propiedad, a saber, el régimen general de adjudicación de baldíos previsto en la Ley 160 de 1994, el régimen de saneamiento previsto en la Ley 1561 de 2012, y la presunción legal de propiedad privada establecida en la vigente Ley 200 de 1936 -según modificada por la Ley 4ª de 1973 y recogida explícitamente por las normas procesales en materia de saneamiento y formalización de inmuebles rurales, tanto ordinarias como especiales, durante los últimos 40 años -. Bajo dicho criterio de interpretación, considera el magistrado que se solucionaban de mejor manera las tensiones de derechos entre la protección al patrimonio público y aquellos en los que se alega presencia de larga duración en un predio por parte de un privado, y se permitía en esta oportunidad fijar criterios para la interpretación de dichos regímenes.

21. En este sentido, reiteró el magistrado Linares que dadas las particularidades de los casos objeto de control, se debía dar prevalencia a la garantía de los derechos adquiridos, el principio de seguridad jurídica, el principio constitucional de confianza legítima y el deber estatal de promover el acceso a la propiedad de la tierra en los términos del artículo 64. De esta manera, habría sido posible avalar situaciones jurídicas consolidadas, salvo en aquellos casos en los que se configuren situaciones irregulares de abuso del derecho, fraude a la ley o indebida

acumulación. Situaciones ante las cuales la ANT cuenta con diferentes vías legales para esclarecer la situación jurídica de los predios en que tenga interés legítimo; así como, las competencias del juez de restitución de tierras, o la extinción penal o judicial, en casos de despojos, violencia, fraude, uso ilícito o destinación ilícita de bienes baldíos.

22. Igualmente, podría en el marco de las normas aplicables, señalarse que las sentencias de declaración de pertenencia serán inoponibles a la Agencia Nacional de Tierras o a quien haga sus veces (ANT), respecto de los procesos de su competencia (Arts. 375.10, Ley 1564/12 y 17, Ley 1561/12). La ANT, ante juez y con base en el DL 902/17, podría priorizar aquellos casos y/o regiones del país en que exista ocupación o acumulación indebidas de baldíos de la Nación, mala fe, abuso del derecho, fraude a la ley, violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato, según sus competencias legales, sin tener como base de la priorización, o partir de la mala fe, en las sentencias judiciales que declararon la pertenencia por prescripción adquisitiva. La ANT podría aplicar una especie de principio de oportunidad dentro del marco de la política agraria del Estado.

23. *Contrario a la decisión adoptada, la Corte debió hacer uso de la presente oportunidad para apartarse de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, que consagró la llamada "prueba diabólica", así como apartarse expresamente del precedente de la sentencia T-488 de 2014, la cual confirmó la regla de la "prueba diabólica". Al reiterar la "prueba diabólica" en la SU-288 de 2022, la decisión de la mayoría de la Sala Plena se constituye en una barrera de acceso a la administración de justicia para los trabajadores agrarios de nuestro país.* Sostuvo el magistrado Linares que la Corte no debió desconocer que el imperio del derecho en el campo está mediado por un Estado débil, violencia, corrupción, alta precariedad institucional (no hay catastro ni registro en muchas zonas rurales), entre otros, y el efecto de trasladar de forma absoluta la carga de la prueba al campesino resulta excesivamente desproporcionado. En este orden de ideas, estimó que limitar el acceso a la tierra -fin previsto expresamente en el texto constitucional- a la existencia de titulares del derecho real de dominio en el certificado de tradición y libertad o al otorgamiento de un título originario, constituye, de manera evidente, la prelación de un requisito meramente procesal, sobre "la historia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formación legal"[48], más aún, cuando es evidente que el funcionamiento de las bases de registro de instrumentos públicos en el país ha tenido un desarrollo precario e históricamente deficiente.

24. En este sentido, la constitucionalización del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, carece de fundamento jurídico expreso y desconoce la realidad histórica del proceso de titulación de tierras en el país. Si bien es posible compartir que el título originario y la fórmula transaccional son fórmulas previstas por el Legislador para acreditar la propiedad privada, bajo el proceso de clarificación establecido en el art. 48 de la Ley 160 de 1994, es importante precisar que las mismas se aplican de cara a las competencias y funciones de la ANT, no en vigencia de la presunción legal a la que se ha hecho referencia. En consecuencia, manifestó el magistrado Linares Cantillo que no resultaba procedente invertir la carga de la prueba en contra de quién no es el encargado de la función registral y menos un sujeto de especial protección constitucional. Esto, más aún cuando la ausencia de un

[48] Corte Suprema de Justicia, sentencia STC5364-2016.

inventario completo y claro de los bienes baldíos del país es responsabilidad del Estado colombiano desde 1821, con lo cual la autorización de desvirtuar la presunción exclusivamente bajo dicho argumento resulta equivalente a permitirle alegar al Estado su propia culpa. En consecuencia, afirmó en el mismo sentido ya señalado por la Corte Suprema de Justicia, que 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 bienes rurales históricamente poseídos, postura que vulnera los derechos fundamentales de quienes detentan de hecho la propiedad a un determinado bien[49], y a lo sumo, consideró que la ausencia de antecedentes registrales o título originario podría tenerse como un indicio, más no como una presunción de bien baldío.

25. No siendo poco lo anterior, señaló el magistrado Linares que incorporar la presunción de bien baldío por ausencia de antecedentes registrales puede traer consigo la gravísima consecuencia de impedir el acceso a la administración de justicia a los trabajadores rurales y al campesinado, toda vez que el carecer de antecedentes registrales no les permitiría acudir al proceso judicial de conformidad con el inciso segundo del artículo 375.4 del Código General del Proceso. Por el contrario, entender que la ausencia de antecedentes registrales es un *indicio* conforme al cual el bien podría ser de naturaleza baldía, sí permite el acceso a la administración de justicia de quienes persiguen la pertenencia de predios que no cuenten con antecedentes registrales, caso en el cual podrían acudir al certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales principales sobre el inmueble, tal como se consagró en el artículo 11a) de la Ley 1561 de 2012, aplicable por analogía al proceso de pertenencia del Código General del Proceso.

26. Así, con fundamento en las anteriores consideraciones, en aquellos procesos en los que se cuestionó la naturaleza jurídica del bien inmueble rural como de propiedad privada, señaló el magistrado disidente que en los casos en que se hubiere tenido por probado la naturaleza privada de un bien inmueble sin serlo o por no privado siéndolo, se configuraría un *defecto fáctico* ya que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustentó su decisión. Sin embargo, manifestó que en los casos sometidos a consideración, no se consolidó defecto alguno, y en consecuencia, debieron entenderse como situaciones jurídicas consolidadas sujetas a registro en el folio de matrícula inmobiliaria, como medida clara de protección a situaciones jurídicas consolidadas de trabajadores agrarios.

27. *Visto lo anterior, el remedio constitucional adoptado podría llegar a desconocer la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas, que fueron proferidas en procesos de pertenencia de bienes inmuebles rurales*. Estimó el magistrado Linares que el conjunto de reglas abstractas -no relacionadas con la decisión de los casos concretos- deja en una situación incierta todas las sentencias proferidas bajo el amparo de lo que la ponencia denomina "tesis privatista", desarrollada por la Corte Suprema de Justicia[50]. En concreto, consideró que borrar de plano la posibilidad de formalización a través de la rama judicial del poder público, podría

---

[49] CSJ STC1776-2016, rad. 15001-22-13-000-2015-00413-01.

[50] Corte Suprema de Justicia, entre otras, sentencia del 18/05/1940 M.P Fulgencio Lequerica Vélez, sentencia del 22/06/1956 M.P José J. Gómez R., 31/01/1963 M.P José J. Gómez R., sentencia del 31/10/1994 M.P Nicolás Bechara Simancas, sentencia del 28/08/1995 M.P Nicolás Bechara Simancas, sentencia del 28/09/2000 M.P José Fernando Ramírez Gómez, SC6504-2015 M.P Álvaro Fernando García, STC1776-16, STC5201-16 y STC5364-16, M.P Luis Armando Tolosa Villabona, y salvamentos de voto a las sentencias STC 2600-19, STC4657-18 y STC 943-18).

resultar en una transgresión directa del derecho fundamental de acceso progresivo a la tierra, que abarca dentro de sus dimensiones *la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra*[51], en desconocimiento de la seguridad jurídica y confianza legítima que se deriva de las sentencias proferidas *en ese contexto*. Por lo cual, afirmó que la aplicación práctica de las reglas abstractas contenidas en la sentencia podría convertir una parte del territorio nacional en espacios de litigio y potencial enfrentamiento, al tener la potencialidad de dejar sin efecto un amplio número de sentencias cuya dimensión no fue abordada en la sentencia[52].

28. Agregó el magistrado que someter la firmeza de sentencias judiciales ejecutoriadas en la justicia civil a una verificación de requisitos de adjudicación por parte de la ANT mediante el proceso judicial, podría desnaturalizar abiertamente la esencia de esos procesos ordinarios y genera un trato diferenciado e injustificado entre los prescribientes que *por igual* cumplieron con las reglas sustantivas aplicadas *por los jueces civiles* para acreditar la propiedad privada. Esto, sostuvo, sin lugar a dudas desconoce la separación de funciones entre órganos del Estado, la autonomía judicial y principios fundamentales del Estado Social de Derecho, como son la seguridad jurídica, la cosa juzgada, la confianza legítima y el acceso a la administración de justicia de los trabajadores agrarios de nuestro país.

29. *Sobre el deber de auto-restricción del juez constitucional y el margen de configuración de las otras ramas del poder público en la implementación del Acuerdo Final de Paz.* Por último, estimó el magistrado disidente que, en seguimiento a la jurisprudencia de esta misma corporación, y en reconocimiento al papel protagónico que tienen las otras ramas del poder público en la implementación del Acuerdo Final de Paz, se debió ser deferente con las órdenes relacionadas con la creación de una jurisdicción especializada, la meta de formalización de siete millones de hectáreas de baldíos ocupados y que carecen de título de propiedad, y la creación de un Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas cuyas tierras provendrán principalmente de bienes de extinción de dominio, la sustracción de reservas forestales y la recuperación de baldíos indebidamente apropiados, debieron tratarse con cautela en el marco de la auto-restricción del juez constitucional. Lo anterior, aunado al hecho de que la implementación de la Reforma Rural Integral, contiene unas previsiones muy precisas para promover el acceso a la tierra a los pequeños campesinos y a la población rural sin tierra, por lo que dichos conceptos deberían ser decididos y definidos -en primera instancia- en ejercicio de la competencia natural de otras ramas del poder público, especialmente, en virtud de lo previsto en el artículo 150.18 de la Constitución.

30. Adicionalmente, las acciones adelantadas en cumplimiento e implementación del Acuerdo Final de Paz, específicamente en lo relacionado con la Reforma Rural Integral, no pueden ser realizadas en desmedro de otros fines constitucionales como permitir el acceso progresivo a la tierra y la defensa del campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Por consiguiente, las actuaciones de recuperación de baldíos deberían respetar al máximo los derechos de los trabajadores agrarios dedicados a la explotación económica de la tierra, con independencia de la naturaleza jurídica del predio y de las respectivas

[51] Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. Según explicó la SU-655 de 2017, esta seguridad jurídica abarca "la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas".
[52] Según el seguimiento efectuado a la sentencia T-488 de 2014, para el año 2016 este número superaba las 26.000 sentencias.

formas jurídicas para llevar acabo la formalización de la tierra (*v.gr.* adjudicación, ocupación, usucapión) pues, de no ser así, la solución para implementar el Acuerdo Final de Paz acrecentaría la ya existente problemática de acceso a la tierra.

31. En relación con la decisión de la Corte de fundar la legalidad de la propiedad de los baldíos, en los requisitos legales para adjudicar bienes baldíos de la Nación previstos en la Ley 160 de 1994, consideró el magistrado que se petrifican elementos que podrían ser modificados por el Legislador en el marco de su amplia potestad de configuración. Asimismo, dicha decisión contraviene expresamente lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley 160 de 1994; estos regímenes son una excepción al régimen de UAF y a los fines de reforma agraria de los bienes baldíos. De acuerdo con éstos, es posible también adjudicar bienes baldíos en extensión superior a una UAF, para el desarrollo agroindustrial del campo y para figuras asociativas de trabajadores agrarios y no necesariamente, como un programa de reforma agraria. De esta manera, el entendimiento limitativo de la sentencia, en el sentido de que luego de 1991 los bienes baldíos solo pueden ser adjudicados en UAF, tornaría en inconstitucional (i) los derechos adquiridos -confianza legítima- de los trabajadores agrarios de los referidos regímenes, en los cuales el Legislador en el marco de su amplia potestad de configuración, ha fijado las extensiones adjudicables y demás requisitos para adquirir la propiedad de baldíos; y (ii) las situaciones jurídicas consolidadas bajo los referidos artículos de la Ley 160 de 1994.

32. En todo caso, afirmó el magistrado que contrario a dicha petrificación, la Corte debió *a futuro, tras la notificación de la SU*, reconocer jurídicamente la explotación económica de los trabajadores agrarios, la cual estaría protegida a través de acciones posesorias, reconocimiento de frutos, expensas y mejoras necesarias y de ser el caso, derecho de retención, mientras el Legislador no disponga una reglamentación en su potestad de configuración que permita formalizar y sanear la propiedad privada en Colombia.

33. *Con base en las anteriores premisas, y de cara a los resolutivos en concreto, el magistrado manifestó su salvamento parcial y aclaración de voto*. Expuso, en primer lugar, que aclara su voto respecto de los resolutivos primero, segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo, noveno, décimo y décimo primero, en tanto resolvieron de fondo acciones de tutela que debieron declararse improcedentes, según las consideraciones ya señaladas.

34. Asimismo, sostuvo que salvó parcialmente su voto en los resolutivos primero a tercero, así como el doce, en la medida en que (i) los tres primeros confirmaron las sentencias de tutela que dejaron sin efectos, sentencias de pertenencia en los que se había reconocido el derecho real de dominio a partir de la presunción establecida en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936; a la vez que la orden dirigida a la ANT para adelantar procesos agrarios permitirá exigir, en cada caso, la acreditación de la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, argumentos que no comparte el magistrado Linares; y (ii) el resolutivo doce, en tanto revocó el amparo que había reconocido el derecho de adquirir por usucapión un predio explotado en los términos del artículo 1° de la Ley 200 de 1936, para en su lugar, ordenar a la ANT que adelante el procedimiento agrario a que haya lugar; esto, en desconocimiento, de los derechos adquiridos por el prescribiente del proceso respectivo, según las líneas generales de argumentación antes expuestas.

35. Por último, con relación a los resolutivos sexto a décimo primero, manifestó su aclaración de voto en tanto que, si bien se dejan en firme sentencias ordinarias que reconocieron los derechos de los trabajadores agrarios, esto se hizo con base en las reglas de decisión fijadas, las cuales no comparte en su totalidad, pues, además de lo señalado en detalle en los párrafos precedentes, la decisión adoptada: (i) no otorga plena seguridad jurídica frente a los casos decididos bajo dichos resolutivos, al dejar la posibilidad de que se revisen las providencias de los procesos ordinarios de pertenencia durante el barrido predial del que trata el Decreto Ley 902 de 2017; y (ii) introduce un criterio original al análisis de tutelas contra providencias judiciales al dejar en firme las sentencias bajo estudio pese a reconocer la configuración de un defecto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** compartió las decisiones contenidas en la parte resolutiva de la Sentencia, pero respetuosamente se apartó de algunas consideraciones expuestas en su parte motiva, razón por la cual aclarará su voto. Ibáñez Najar consideró que, desde la Constitución de 1863, luego la Constitución de 1886 y sus reformas del 1936 y 1968 y finalmente, la Constitución de 1991, el ordenamiento constitucional ha distinguido entre el tratamiento de la propiedad privada y el de la propiedad pública. En lo que se refiere a esta última, siempre ha habido referencias a los bienes de uso público y a los bienes fiscales. Conforme a tales diferencias, en diferentes épocas, al lado de la propiedad privada regida principalmente por el Código Civil y sus normas complementarias, la ley también ha desarrollado paralelamente el régimen de tierras y con él la regulación sobre la apropiación, ocupación, adjudicación y recuperación de baldíos.

Así sucedió, en este último caso, principalmente con las Leyes Ley 70 del 4 de julio de 1866 sobre el deslinde y el catastro de tierras de la Nación; la Ley 106 de 1987 que contenía el Código Fiscal y la Ley 61 de 1874 que lo modificó; la Ley 42 de 1882, sobre tierras baldías; la Ley 56 de 1905, sobre adjudicación de tierras baldías; la Ley 110 de 1912, por el cual se sustituyó el Código Fiscal y las leyes que lo adicionaron y reformaron; la Ley 71 de 1917, sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos; la Ley 85 de 1920, por la cual se reformaron algunas disposiciones del Código Fiscal en lo referente a baldíos; la Ley 47 de 1926, por la cual se fomentó la colonización de los baldíos y se modificó la Ley 71 de 1917; la Ley 52 de 1931, sobre fomento de las industrias agrícola y minera y sobre otras materias; la Ley 34 de 1936, por la cual se reformaron algunas disposiciones del Código Fiscal y de las Leyes 47 de 1926 y 85 de 1920, se adicionó la Ley 52 de 1931, se derogó la 75 de 1887, se dictaron algunas medidas sobre baldíos y se sustituyó el ordinal 1° del artículo 1677 del Código Civil; la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras; la Ley 100 de 1944, sobre régimen de tierras; la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria; la Ley 4 DE 1973, por la cual se introdujeron modificaciones a las Leyes 200 de 1936 y 135 de 1961; la Ley 1 de 1968, por la cual se introdujeron modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria; el Decreto 508 de 1974, por el cual se señala el procedimiento judicial abreviado para sanear el derecho de dominio en pequeñas propiedades rurales; la Ley 30 de 1988, por la cual se modificaron y adicionaron las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973; y, la Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y se dictan otras disposiciones.

Con base en tales disposiciones constitucionales y legales, se ha producido una amplia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que ha definido su contenido y alcance y con base en la cual, los jueces han actuado para garantizar tanto la efectividad de los derechos de las personas como la protección del patrimonio público.

Empero, dicha profusa y compleja regulación y jurisprudencia, en veces confusa y contradictoria, ha generado una grave afectación de la seguridad jurídica, unida también a una compleja y poco eficiente institucionalidad que ha tenido a su cargo operar la administración del sistema de tierras.

La sentencia hace una amplia exposición legal sobre la regulación de las tierras baldías, su protección, adjudicación y en su caso, la recuperación, de cara a cumplir con los fines y propósitos que en las leyes se señalan para garantizar el acceso a la propiedad agrícola de los trabajadores agrarios mediante la adjudicación a través de los procesos administrativos a cargo de las autoridades competentes. Empero, a juicio de Ibáñez Najar, la sentencia se aparta de una interpretación válida sobre parte de la regulación existente para garantizar el acceso a la propiedad agraria por parte de los campesinos y con base en ella da por sentado la ocurrencia de un defecto sustantivo en la mayoría de las decisiones judiciales objeto de revisión y análisis, el cual defecto, no fue demostrado en el proceso, razón por la cual, respetuosamente señala que no es posible compartir la motivación que en ella se hace sobre el particular.

También, la sentencia da por sentado que la Ley 160 de 1994 derogó algunos artículos de la Ley 200 de 1936 que luego fueron modificados por la Ley 4 de 1973. Empero, a juicio de Ibáñez Najar, tales normas siguen vigentes, porque expresamente esa fue la voluntad del legislador la cual no ha sido modificada por éste ni sobre tales normas se ha hecho un control abstracto de constitucionalidad para definir su vigencia y su constitucionalidad.

Así mismo, Ibáñez Najar no comparte que la sentencia traslade a los campesinos y trabajadores agrarios determinadas cargas como las previstas en el artículo 48, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, que solo le corresponden a la autoridad de tierras, en desmedro de los derechos de tales trabajadores, lo cual dificulta la protección de sus derechos o por lo menos de sus expectativas amparadas por el derecho.

El magistrado encargado **Hernán Correa Cardozo** aclaró su voto respecto de varios aspectos transversales a la decisión entre los que se destacan (i) los problemas de técnica constitucional derivados de admitir simultáneamente que existió un defecto sustantivo en los fallos objeto de tutela y, a su vez, concluir que esas mismas decisiones cumplieron, como en efecto ocurrió, con las finalidades constitucionales vinculadas protección a los trabajadores agrarios; (ii) la imposibilidad de derivar defecto sustantivo en casos en que, como los analizados, se estaba ante una profunda dispersión legal y jurisprudencial acerca de la titulación de bienes baldíos, la cual ha suscitado intensos debates jurídicos por más de un siglo; (iii) la necesidad imperativa de que la sentencia de unificación de la Corte advierta el alto grado de informalidad en la titulación de la propiedad agraria en Colombia y el correlativo deber de impedir que la aplicación de las disposiciones legales para la declaración de la propiedad imponga cargas desproporcionadas a los trabajadores agrarios, en especial aquellos en condición de vulnerabilidad socioeconómica, mujeres rurales y víctimas del conflicto armado.

De igual manera, debe reconocerse la obligatoriedad de una acción estatal decidida en materia de formalización de la propiedad agraria; (iv) el déficit de regulación sobre un régimen legal que concilie la naturaleza imprescriptible de los baldíos, el principio de confianza legítima y el reconocimiento de las vías judiciales que han sido utilizadas a través de la historia del derecho agrario en el país para regularizar la relación entre los trabajadores agrarios y la tierra; y (v) la importancia de que la acción estatal esté priorizada en la recuperación de los baldíos en aquellos casos en que se evidencie que las acciones judiciales civiles fueron usadas de manera fraudulenta, abusiva o con el objeto de facilitar la acumulación indebida de bienes baldíos. Asimismo, esa labor debe concentrarse en aquellas zonas en donde se acredita mayor acumulación o fenómenos de despojo y conflicto armado.

Finalmente, la magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** aclaró su voto. Precisó que, aunque estuvo de acuerdo con las decisiones adoptadas en los trece casos acumulados, y comparte las órdenes generales encaminadas a la protección de la propiedad rural y la implementación del Acuerdo de Paz, se aparta de las consideraciones que la mayoría de la Sala Plena acogió como fundamento de tales decisiones. Esto principalmente por tres razones.

Primero, la magistrada reconoció que los bienes baldíos son imprescriptibles. Sin embargo, indicó que, a diferencia de lo concluido por la mayoría, los bienes que carecen de antecedentes registrales no son *per se* bienes baldíos. La naturaleza de estos debe ser determinada de acuerdo con las presunciones de bien baldío y bien privado que resulten aplicables. En su criterio, asumir que todo bien que carece de antecedentes registrales es un bien baldío, desconoce el efecto útil de la presunción de bien privado prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, la cual tenía por objeto facilitar el acceso de los campesinos de la tierra.

Segundo, consideró que las sentencias de pertenencia cuestionadas no adolecían de defecto sustantivo. Lo anterior, debido a que las autoridades judiciales accionadas aplicaron razonablemente la presunción de bien privado prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936. Con fundamento en dicha presunción concluyeron que los bienes objeto de controversia eran privados y, por lo tanto, podían ser adquiridos por prescripción. En criterio de la magistrada, era razonable interpretar que la presunción de bien privado prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 estaba vigente, debido a que no fue derogada expresamente por la Ley 160 de 1994 y, además, la Corte Suprema Justicia había validado su aplicabilidad.

Tercero, la magistrada enfatizó que exigir a los campesinos probar la naturaleza privada de un bien inmueble, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, constituía una carga sustantiva y procesal desproporcionada. Lo anterior, habida cuenta del alto grado de informalidad en la titulación de la propiedad agraria. En su criterio, una carga de esta naturaleza obstaculiza la garantía plena del derecho de los trabajadores agrarios al acceso progresivo a la propiedad de la tierra previsto en el artículo 64 de la Constitución.