

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2024

PARA: DIRECTORES TERRITORIALES, DIRECTORES TÉCNICOS, COORDINADORES, FUNCIONARIOS, CONTRATISTAS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS (UAEGRTD)

DE: PAULA ANDREA VILLA VÉLEZ
DIRECTORA JURÍDICA DE RESTITUCIÓN

Asunto: Concepto jurídico “Lineamientos para determinar la naturaleza jurídica de los predios solicitados en restitución”.

1. Introducción

De acuerdo con el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, la Dirección Jurídica de Restitución tiene a su cargo, entre otras funciones, las de dirigir los asuntos jurídicos que sean competencia de la Unidad, asesorar a las dependencias frente a los mismos e impartir lineamientos e instrucciones con el fin de unificar criterios para la interpretación y aplicación normativa. En consecuencia, a esta Dirección le corresponde trazar lineamientos generales y estudiar aquellas situaciones que le sean consultadas en relación con los asuntos jurídicos propios de la Unidad, vale decir, que se puedan presentar en el trámite administrativo y judicial, y que por su complejidad o vacío normativo ameriten un análisis profundo, tendiente a brindar la claridad suficiente para facilitar la toma de decisiones.

Dentro de este marco funcional, la Dirección Jurídica ha detectado que la identificación de la naturaleza jurídica de los predios solicitados en restitución, presenta algunas complejidades que dificultan el abordaje de algunos casos de restitución. Frente a ello, el presente lineamiento procura aclarar los mecanismos para la acreditación de propiedad privada, y por esa vía, otorgar algunas herramientas para el análisis de casos concretos. En tal sentido, se abordarán los siguientes puntos: i) antecedentes, ii) alcance, iii) definición de la propiedad privada y de los bienes baldíos, iv) aplicación del mecanismo de análisis registral y estudio de títulos para acreditar la propiedad privada, v) casos en los que el predio reclamado cuenta con la inscripción de títulos precarios, vi) Casos en los cuales el predio reclamado se encuentra traslapado con Zonas de Reserva de Ley 2º de 1959, Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales, Áreas protegidas del SINAP y Páramos, vii). calidad jurídica del solicitante de restitución frente a los predios, según su naturaleza jurídica, y viii) conclusiones.

2. Antecedentes.

La Carta Política¹, en su cuerpo normativo establece el derecho a la propiedad privada, amparándolo bajo el principio de ser una garantía en favor de las personas que lo hayan adquirido conforme a las leyes civiles; derecho que no deviene como absoluto, sino relativo, al reconocérsele como uno de sus atributos la función ecológica y social.

La Corte Constitucional, con base en decisiones de igual trascendencia sobre este tema, contenidas en las sentencias C-189 de 2006, C 1447 de 2006, C-589 de 2006, C-1006 de 1993, C-428 de 1994, C-216 de 1993, C 277 de 2011 C 415 de 2015, entre otras, hizo consideraciones del siguiente tenor:

“El derecho a la propiedad privada se encuentra en el artículo 58 de la Constitución Política, dentro del capítulo de los denominados derechos sociales, económicos y culturales, como una de las bases fundamentales del sistema económico, jurídico y social[26].

¹ Constitución Política de 1991. Art 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

GD-FO-14
V.8

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13A No. 29-24 (Pisos del 8 al 13) - Teléfonos (601) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Atención Grupo de Servicio al Ciudadano Carrera 13ª No. 28-38 Locales 165 - 166 Manzana 2
Bogotá, D.C., - Colombia

www.urt.gov.co Síguenos en: @URestitucion

El concepto de propiedad se encuentra desarrollado en el Código Civil, y hace referencia a: “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno”[27]. Así, el ejercicio de este derecho implica la posibilidad de realizar actos materiales y jurídicos que permitan el aprovechamiento del bien, a través del uso, el fruto y la disposición. Sobre el particular, este Tribunal ha señalado:

“En cuanto al primero, reconocido como el *ius utendi*, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de *ius fruendi* o *fructus*, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina *ius abutendi*, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.”[28]

De la misma forma, en sentencia T-454 de 2012, la Corte señaló que existen seis principios que delimitan el contenido del derecho a la propiedad, que se deducen del texto constitucional que lo consagra, así:

1. La garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles[29].
2. La protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad[30].
3. El reconocimiento del carácter limitable de la propiedad[31].
4. Las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado[32].
5. El señalamiento de su función social y ecológica[33].
6. Las modalidades y los requisitos de la expropiación[34].

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal ha precisado que “el ejercicio del derecho a la propiedad privada de personas naturales y jurídicas no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre sus bienes, y de contar con las condiciones mínimas de goce y disposición”[35].

En resumen, esta Corporación ha establecido, en cuanto al concepto de propiedad privada, que nos encontramos frente a un derecho subjetivo que se tiene sobre un bien corporal o incorporeal, y que faculta a titular para usar, gozar, explotar y disponer de él[36]².

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 a través de la cual se pretende “hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” para las víctimas del conflicto armado interno, se determinó en su artículo 75 que los titulares de la acción de restitución de tierras son **el propietario, el poseedor, o el explotador de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación**, que hayan sido objeto de despojo o abandono forzado, con ocasión del conflicto armado, con posterioridad al 1 de enero de 1991.

3. Alcance

El presente documento establece los criterios jurídicos que deberán tenerse en cuenta para la identificación de la naturaleza jurídica de los predios objeto de restitución de tierras y que puedan presentar algunas particularidades que dificulten el análisis de su naturaleza jurídica en el proceso de restitución. Frente a ello, este lincomiento procura aclarar los mecanismos para la acreditación de propiedad privada, y por esa vía, otorgar algunas herramientas para el análisis de casos concretos, con la finalidad de unificar al interior de la unidad, la interpretación de las normas y los pronunciamientos jurisprudenciales existentes sobre la materia.

4. Definición de la propiedad privada y bienes baldíos.

A continuación, se presentan los siguientes antecedentes normativos que establecen algunas líneas básicas para la distinción entre bienes de propiedad privada y baldíos de la Nación:

- **Ley 200 de 1936**³, a través de la cual se estableció una presunción legal sobre la propiedad de los terrenos baldíos, al considerar que “se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos

² Corte Constitucional, sentencia T-172 de 2016, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.

³ Sobre régimen de tierras

propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica (...).⁴

De igual manera, en esta ley se dispuso en su artículo 4° que la acreditación de la propiedad privada afecta la presunción señalada en el artículo 1° de la ley cuando se demuestre que: a) Con un título originario del Estado, que no haya perdido su eficacia legal; b) Con cualquier otra prueba con la que se demuestre que el bien salió del dominio del Estado; y, c) con la “exhibición” de un título que acredite que hubo dominio del predio antes del 11 de octubre de 1821, fecha en que entró a regir la Constitución Política a través de la cual se fundó República de la Gran Colombia.

Al respecto, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del año de 1995 hizo un pronunciamiento sobre la presunción establecida en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, en el siguiente sentido:

“(...) Dicho en otras palabras, si al tenor del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 se presume no ser baldío, sino de propiedad privada, el terreno poseído económicamente como allí se prevé, ello no tiene otra significación distinta a la de que, por el modo constitutivo de la ocupación, dicho fundo le pertenece a quien así lo ha poseído. Basta entonces esa sola ocupación de la tierra baldía en la forma exigida en la Ley, para que surja el derecho de propiedad en el colono, que debe reconocer el Estado mediante la correspondiente resolución de adjudicación, toda vez que el dominio de aquél se produce por virtud del modo originario de la ocupación. La resolución administrativa de adjudicación en cuestión se limita, reitèrese, a constatar y reconocer el hecho preexistente de la ocupación en las condiciones exigidas por el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, ya consumada real y materialmente, por todo lo cual la inscripción de dicho acto en el registro público cumple solamente una función publicitaria. La resolución de adjudicación desempeña, no obstante, la función del mal llamado título originario por el artículo 3° de la Ley 200 de 1936, del cual ha expresado la Corte que es “no solamente el documento que consagra la merced, venta o adjudicación de las tierras sino, en general, el hecho jurídico que conforme a la legislación española o a la de la República da origen al dominio privado de tierras realengas y baldías...” (sent. 13 de marzo de 1939, G.J. XLVIII, pág. 105).⁵ (subrayas propias).

Tal disposición debe entenderse como señaló el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“1. Que la posesión de los bienes baldíos no puede llevar a la prescripción adquisitiva de dominio, a la luz de las normas del derecho civil, y que las sentencias, así obtenidas, en favor de particulares, no son oponibles a la Nación, quien continúa siendo la titular del derecho de dominio de dichos bienes. 2. Que la posesión de los inmuebles rurales puede conducir a obtener la adjudicación de los mismos, que obra como el modo de transmisión de propiedad, en favor de los particulares, siempre que dicha posesión se acomode a los lineamientos y a las exigencias de la ley agraria.”⁶

Se debe destacar que en la Ley 200 de 1936 se incorporó como excepción al régimen de los terrenos baldíos una limitación, según la cual, a criterio del legislador, esta ley no resultaba aplicable en algunas zonas geográficas del país, tales como “los terrenos situados en las Intendencias y Comisarias y en los Llanos de Casanare, [ni a] los ejidos municipales”.⁷

- **Ley 160 de 1994,**⁸ con la cual, el legislador ratificó el principio adoptado en el pasado sobre la adquisición de la propiedad sobre los bienes baldíos adjudicables, al reafirmarse que sólo “puede[n] adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado” a través de las entidades públicas que estén facultadas para tales fines,⁹ estableciendo que la acreditación de la propiedad privada de un bien, puede realizarse a través de la prueba de la existencia de un título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal o de títulos debidamente inscritos en los que consten tradiciones del dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Precedentes jurisprudenciales relevantes

⁴ Ley 200 de 1936. Art 1°

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia 4127 de agosto 28 de 1995.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera. CP. Jesús María Carrillo Ballesteros. 30 de Noviembre de 1995. Radicación No. 8429.

⁷ Ley 200 de 1936. Art 15; artículo derogado por la Ley 100 de 1944, estatuto que estuvo vigente hasta 1961 por ser expedida la Ley 135.

⁸ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria”

⁹ Las entidades han sido el Incora seguido por el Incoder, hoy, la Agencia Nacional de Tierras.

La Corte Constitucional, así como la Corte Suprema de Justicia, han emitido sendos pronunciamientos en torno a la interpretación de las normas que rigen para determinar la calidad jurídica de los bienes.

Desde un inicio mantuvieron hermenéuticas diferentes respecto a cuándo se debe presumir que un bien es baldío o de propiedad privada; no obstante, hoy la interpretación jurisprudencial ha sido unificada por la Corte Constitucional frente al régimen de baldíos y acreditación de la propiedad privada.

A continuación, se presentan los precedentes más relevantes de ambas Cortes:

I) Sentencia T 488 de 2014 de la Corte Constitucional: Cumplimiento de sentencia en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el Incoder.

La sentencia analiza el caso de una negativa de un registrador de instrumentos públicos de inscribir una sentencia de pertenencia sobre un presunto bien baldío, argumentando que el cumplimiento de las órdenes no era posible en razón a que este tipo de bienes solo pueden adquirirse por título otorgado por el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) y no con ocasión de la orden de un juez civil a través de una declaración de prescripción adquisitiva.

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional acometió el estudio del caso, con el fin de resolver el problema jurídico planteado de establecer si un juez puede declarar la prescripción adquisitiva de un terreno baldío, y si con este proceder se está transgrediendo derechos fundamentales como el debido proceso, a la administración de justicia y a la confianza legítima, cuando una autoridad administrativa, prestadora de un servicio público, se niega a inscribir el fallo judicial que la declaró.

El análisis para proferir la decisión partió desde la protección del régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en nuestro ordenamiento, bajo el fenómeno de la imprescriptibilidad. Comentó que, la Constitución de 1991, es reiterativa del criterio general de los bienes públicos, incluyendo los baldíos pertenecen a la Nación, y por tanto gozan del atributo de la imprescriptibilidad señalado en el artículo 63 de la Carta Política, y que a través de la Ley 160 de 1994, en su artículo 65 están señalados los requisitos para su adjudicación, descartándose de plano que pueda operar sobre ellos la figura de la posesión.

En el caso concreto se precisó que la sentencia que declaró la prescripción adquisitiva no fue el objeto de acción de tutela, y en cambio, si lo fue la negativa del registrador de instrumentos públicos para inscribir el fallo judicial en el registro inmobiliario; sin embargo, al analizar el caso, la Corte consideró que por tratarse de un asunto que comprende la defensa del patrimonio público, el juez de tutela puede, así sea de oficio, “ejercer oficiosamente su protección” aun cuando otras autoridades hayan fallado u omitido en el cumplimiento de sus deberes.

Además, la Corte indicó que con la sentencia proferida el 20 de noviembre de 2012 a través de la cual se declaró que el demandante había adquirido el derecho real de dominio de un predio sobre el cual existen serios indicios de ser baldío se desconoció la jurisprudencia pacífica y reiterada de las Altas Cortes que sostienen la imposibilidad de que los predios baldíos puedan ser adquiridos por medio de la prescripción en concordancia con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

Frente a legalidad de la decisión negativa del registrador de instrumentos públicos de inscribir la sentencia, esta constituye “un auténtico servicio público que demanda un comportamiento sigiloso” toda vez que este, en cumplimiento de sus deberes, hizo un análisis de la legalidad del documento para comprobar si cumple con las exigencias formales señaladas en la ley¹⁰.

La Corte determinó que el juez que declaró la prescripción adquisitiva incurrió en un defecto fáctico por falta de una valoración adecuada de las pruebas, y por no dar por “sentados hechos que no corresponden al material probatorio aportado”, y en un defecto orgánico por carecer de competencia para pronunciarse sobre el objeto de la demanda, y de esta manera desató la controversia presentada concluyendo que la discusión comprometía un bien baldío.

¹⁰ Estatuto registral. Ley 1579 de 2012. Artículo 3 Principios que orientan la base del sistema registral literal d) Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción

Además, profirió una serie de órdenes estructurales dirigidas a las distintas autoridades con el fin conjurar “una falencia reconocida por el Incoder quien nuevamente sostuvo ante esta Corporación que “no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”¹¹, pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994. Esta deficiencia administrativa, a su vez, contribuye al fenómeno –histórico pero aún muy vigente- de la concentración excesiva de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio (en Unidades Agrícolas Familiares -UAF-). Con ello, se pretermiten los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural”.

En sentido de lo anterior, la Sentencia T-488 de 2014 constituye la decisión fundacional de una línea jurisprudencial de la Corte Constitucional con fundamento en la cual, se profirieron una serie de sentencias de tutela bajo la misma línea pacífica frente a la imposibilidad de usucapir bienes de naturaleza jurídica baldía y frente a los criterios de acreditación de la naturaleza jurídica de los predios objeto de procesos civiles de pertenencia¹², aunque este 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.

II) Sentencia STC1776-2016 de 16 de febrero de 2016. Sala de Casación Civil. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

En el marco de una acción de tutela presentada por el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER en contra del Juzgado 1º Civil del circuito de Tunja, con ocasión de un proceso de declaración de pertenencia respecto de personas indeterminadas, la entidad exigió que se invalidara el juicio acusado por haberse llevado a cabo sin constatar la naturaleza de baldío del bien, por lo que el Juzgado habría declarado la propiedad sin ser competente para ello.

Por su parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia recordó los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936 para establecer la existencia de una presunción de propiedad privada a aquellos predios que son explotados económicamente a través de medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación, y que a su vez, había una presunción de bienes baldíos de aquellos predios que nos son objeto de aprovechamiento en dicha forma.

“Sin duda, las presunciones mencionadas guardan relevancia para el entendimiento de lo que la ley considera como terreno baldío, pues si el particular lo explota económicamente por medio de hechos positivos, propios de dueño, como las plantaciones y sementeras y otros de igual significación, se ha de entender que es propiedad privada; y si el Estado discute esa calidad tiene que demostrar lo contrario, esto es, acudir a la otra presunción: no se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva la condición de bien inculto baldío”.

En su providencia, la Corte realizó el análisis de acreditación de la propiedad privada del predio objeto de la litis con base en las presunciones de la Ley 200 y el Código Civil, decidiendo que el predio explotado económicamente se presume de propiedad privada y que para desmentir esta afirmación, el Estado debería acudir a la presunción contraria, esto es, que el predio no ha sido explotado económicamente y que es por lo tanto baldío.

De acuerdo con este pronunciamiento, bastaba demostrar la ocupación y explotación del predio en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 y la falta de prueba de tratarse de un predio baldío para tenerlo por bien privado susceptible de ser adquirido por adjudicación. Para el caso en concreto, la Corte señala que el extinto Incoder no demostró que el predio era baldío, dejando incólume la presunción de propiedad privada reconocida en la Ley 200 de 1936. Para la corte, el “suponer” la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica un desconocimiento de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal.

¹¹ Cuaderno de Revisión, folio 46. En la sentencia T-689 de 2013, el Incoder evidenció el mismo problema: “El 28 de septiembre de 2012, la Directora Técnica de Baldíos, frente a los planteamientos formulados por el magistrado sustanciador mediante auto adiado el 19 de septiembre de 2012, manifestó: En primer lugar, informó que el Instituto no tiene una base de datos en donde se identifiquen cuáles son los terrenos baldíos potencialmente adjudicables, esto es, actualmente no cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración.”

¹² Sentencias T293-16, T461-16, T548-16, T549-16, T727-16, T231-17, T407-17, T567-17, T549-17, T580-17, T496-18. Todas las anteriores proferidas por la Corte Constitucional.

Como se observa en la providencia en mención, la Sala no aplicó las disposiciones del régimen especial de baldíos contempladas en la ley 160 de 1994 y respecto del sentido de los fallos de esta misma corporación que habían sido proferidos en precedencia respecto de este asunto, no se evidenció uniformidad en la interpretación de los criterios de acreditación de la propiedad privada. Con esta sentencia, la Corte Suprema se apartó de su propio precedente jurisprudencial y de la interpretación de bien privado, invirtiendo la carga de la prueba en cabeza del Estado para desvirtuar la naturaleza privada siempre que se pretendiera proteger el patrimonio público.

Por ello, fue indispensable en el año 2022, unificar la jurisprudencia en relación con la interpretación, conforme a la Constitución, de los mencionados aspectos del régimen especial de baldíos y, así mismo, avanzar en la identificación de reglas de decisión.

III) Sentencia SU- 288 de 2022 de la Corte Constitucional- Unificación jurisprudencial sobre régimen de baldíos.

La Corte Constitucional en la sentencia de unificación 288 de 2022, determinó el 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. Para este fin la Corte analizó dos grupos de tutelas para emitir una decisión de unificación, a saber:

- a) Las presentadas por la Agencia Nacional de Tierras contra fallos judiciales que declararon la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios rurales (naturaleza baldía), por considerar que se cumplían con los presupuestos del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (sobre presunción de propiedad privada).
- b) Las presentadas por particulares contra providencias judiciales, que resolvieron negar la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios rurales, por considerar que no se desvirtuaba la presunción de predios baldíos (Ley 160 de 1994).

La Corte analizó las siguientes divergencias: i) en ocasiones no se vinculaba a la ANT en el proceso de pertenencia; ii) cuando se vincula la ANT no actúa de manera uniforme en los procesos; iii) posturas diversas sobre la interpretación del artículo 1º Ley 200 de 1936 y el artículo 64 de Ley 160 de 1994, sobre la presunción de propiedad privada y diferencias sobre la prueba para demostrar propiedad privada.

Manifestó esta Corporación que fundamentó su decisión en que debe (i) considerarse el valor de los procesos judiciales enjuiciados para el acceso a la tierra y los principios constitucionales; (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.

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional encontró la necesidad de hallar un balance entre los principios en tensión que 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.

La Corte llegó a las siguientes conclusiones:

- i) 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.
- ii) Con todo, reconoce 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

GD-FO-14
V.8

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13A No. 29-24 (Pisos del 8 al 13) - Teléfonos (601) 3770300, 4279299 - Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Atención Grupo de Servicio al Ciudadano Carrera 13ª No. 28-38 Locales 165 - 166 Manzana 2
Bogotá, D.C., - Colombia
www.urt.gov.co Síguenos en: @URestitucion

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.

En conclusión, la Corte Constitucional, en este fallo, además de otras órdenes de tipo estructural, estableció las siguientes reglas jurídicas relevantes para determinar la naturaleza jurídica de los predios rurales:

- a) Que el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (sobre la presunción de propiedad privada de predios rurales por su explotación económica) debe ser interpretado dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos, por lo 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.
- b) Que la propiedad privada de los predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido 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 extraordinario, en los términos del artículo 48 de la norma. 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.
- c) 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, esto es, su naturaleza privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

4.1 Los códigos registrales como elemento indicador de la naturaleza jurídica de los predios

En materia registral, es necesario diferenciar los términos de matrícula inmobiliaria con el de antecedente registral; la primera corresponde a *“un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando.”*¹³, mientras el segundo, son todos aquellos actos que fueron inscritos en el pasado por los registradores y que se encontraban en los libros múltiples o en el sistema personal¹⁴.

Durante buena parte de los siglos XIX y XX la información del registro inmobiliario en Colombia fue archivada bajo los criterios que regían para el antiguo sistema, actualizándose la inscripción de los actos en físico y de forma manual en libros que debían tener las oficinas de registro, como se mencionaba en el Título XLII del “Código

¹³ Artículo 8 de la Ley 1579 de 2012.

¹⁴ Artículo 6 ley 1579 de 2012.

Civil de la Unión”¹⁵ sobre disposiciones relacionadas con reformas civiles adelantadas para esa época, especialmente con el registro y matrícula de la propiedad y nomenclatura urbana, para la inscripción de los títulos que “trasladen, graven, o limiten el dominio de los bienes inmuebles”; gestión que se fue estructurando formalmente con el paso del tiempo, según las necesidades del servicio, hasta el año de 1970, cuando se implementa un nuevo medio para dar publicidad a las actuaciones registrales.

En el pasado, con la expedición de la Ley 120 de 1928¹⁶ se dispuso el procedimiento a seguir cuando se pretendiera obtener la declaración judicial de una prescripción adquisitiva sobre bienes inmuebles; decisión que siempre debería ser anotada en el libro 1º de la correspondiente oficina de registro. La importancia de esta ley la constituye el hecho de que la esta acción ordinaria no podría ejercerse contra la Nación y menos sobre bienes declarados imprescriptibles.

El avance legislativo en cuanto a la creación de la matrícula inmobiliaria surge con la expedición de la Ley 40 de 1932¹⁷ en la cual se estableció el procedimiento para el registro de actos que impliquen una tradición del dominio en la propiedad inmueble con la finalidad de que las anotaciones hicieran referencia a los actos o títulos presentados para su inscripción que permitiera establecer el estado jurídico completo del predio, para la identificación del “acto o título constitutivo, traslativo o declamatorio de dominio”.

Posteriormente se implementa un sistema manual y escrito para llevar a cabo el Registro de Bienes Inmuebles, tal como se concibió cuando se expidió la Ley 84 de 1873, la cual fue finalmente derogada por el art. 90 del Decreto 1250 de 1970, con la finalidad de garantizar la publicidad de los actos y contratos que trasladan los derechos sobre bienes raíces, o que imponen gravámenes sobre los mismos, así como brindar autenticidad y seguridad a los títulos y documentos que son objeto de inscripción. Entre los deberes del registrador se estableció el de “*Certificar, con vista de los respectivos libros, acerca del estado o situación en que se encuentren los inmuebles existentes en el lugar y respecto de los cuales quieran los interesados saber tal situación (...)*”. (Negrillas propias).

Para superar esta problemática en cuanto al registro manual y escrito de la información de los bienes, con el Decreto 1250 de 1970¹⁸ se realiza un cambio en el manejo y conservación de la información, creándose el **folio de matrícula inmobiliaria**¹⁹ como un instrumento que reflejara la historia registral del inmueble. Así mismo, se optó por el sistema magnético unificado de información; estos criterios se encuentran actualmente preservados en la Ley 1579 de 2012.²⁰

Aun así, con esta evolución normativa y tecnológica puesta en marcha, la búsqueda de los antecedentes registrales que permitan establecer la naturaleza jurídica de un inmueble siguió siendo muy dispendiosa, y las inscripciones realizadas en el medio físico sufrieron, con el paso del tiempo, su deterioro.

Ahora bien, con la implementación del sistema digital es necesario advertir que, debido al peso de la información que se encuentran en los documentos que llevan las oficinas de registro, y que ahora debe soportar el archivo magnético, no fueron trasladadas a los folios de matrícula todas las inscripciones de los negocios más antiguos.

Identificados los conceptos de **folio de matrícula inmobiliaria** y **antecedente registral**, y la problemática sobre el **precedente registral** que se presentó para conocer la tradición de los inmuebles, es necesario memorar que en la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional señaló dentro de un proceso de pertenencia que “*careciendo de dueño reconocido el inmueble y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción.*” (Negrilla propia)

El alto tribunal, en este caso ordenó dejar sin efectos las providencias proferidas en este proceso a partir del auto admisorio, e impartió una orden a la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la necesidad de expedir una directriz para todas las “oficinas seccionales” en la que: “a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; y b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar

¹⁵ Ley 84 de 1873

¹⁶ Ley 120 de 1928 “Sobre reformas civiles y judiciales (Prescripciones y registro de propiedad)”. Artículo 2

¹⁷ Ley 40 de 1932 “Sobre reformas civiles (registro y matrícula de la propiedad y nomenclatura urbana)”, artículos 20, 21, 22, 23 y 24

¹⁸ Por el que se expide “el estatuto del registro de instrumentos públicos”

¹⁹ “ARTICULO 5. <Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012> La matrícula es un folio destinado a un bien determinado, y se distinguirá con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando”.

²⁰ Sentencia T – 488 de 2014. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Mejía

razonablemente que se trata de un bien baldío (por ejemplo, que el bien no cuenta con antecedentes registrales o la sentencia se dirija contra personas indeterminadas) y, además, se diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la República declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío”.

En cumplimiento a la citada orden, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el entonces Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras), suscribieron la **Instrucción Conjunta 13 de noviembre de 2014, para la SNR y 251 de 2014 para el Incoder**, a través de la cual se indicó lo siguiente:

“En este orden, no acreditan propiedad privada la venta de cosa ajena, la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente registral, protocolización de documento privado de venta de derechos de propiedad y/o posesión (ejemplo carta venta) y protocolización de declaraciones de terceros ante Juzgados o Notaría sobre información de dominio y/o posesión, hipótesis que corresponden a las denominadas falsas tradiciones, a que se refiere la transcripción del parágrafo 3° del artículo 8° de la hoy Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones. En otras palabras, tales hechos no tienen la eficacia de traditar el dominio de derechos reales como es el correspondiente a la propiedad de un predio, así los actos o contratos, se encuentren inscritos en los respectivos folios de matrículas inmobiliaria, toda vez que antes de expedirse el anterior estatuto de registro de instrumentos públicos (Decreto 1250 de 1970), se permitía su inscripción, pero que en ningún momento son actos constitutivos de transferencia de dominio o propiedad de un bien inmueble.” (subrayado no forma parte del texto original)

Y, así mismo concluyó que un bien se **presumirá baldío si se cuenta con estos dos documentos:**

“• **Certificado de carencia de antecedentes registrales**, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en donde conste que las personas que aparecen inscritas en catastro, con predios con cédula catastral, pero sin folio de matrícula inmobiliaria, **no poseen antecedentes registrales de derechos reales inscritos a su nombre.**

• **Certificado de IGAC**, en el que conste la identificación física por linderos y cabida del predio, junto con el nombre de aquella persona a quien no se le encontró registro inmobiliario alguno.”

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que por regla general, los bienes son baldíos mientras no se demuestre su propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, esto es, que se acredite sobre el mismo la existencia de un título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o mediante la existencia de una cadena de títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de la misma norma, en la que consten tradiciones de dominio por un lapso no menos al término que se señala para la prescripción extraordinaria que para el momento de expedición de la Ley (05 de agosto de 1994) era de 20 años, lo que implica que el estudio registral, deberá ser realizado hasta el 05 de agosto de 1974. Lo anterior, en consonancia con la sentencia SU-288 de 2022, en la cual se estableció como regla jurídica de que el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 (sobre la presunción de propiedad privada de predios rurales por su explotación económica) debe ser interpretado dentro del contexto de la Ley 160 de 1994, por lo que debe entenderse que se encuentra vigente sólo en cuanto establece que el fenómeno jurídico de la posesión consiste en la explotación económica del suelo con cultivos o ganados y otros de igual significación económica.

5. Aplicación del mecanismo de análisis registral y estudio de títulos para acreditar la propiedad privada.

A continuación, en el presente documento se procederá a señalar una serie de actividades que deben ser tenidas en cuenta al momento de adelantar un análisis sobre la naturaleza jurídica de un bien solicitado de restitución, teniendo en cuenta que nos encontramos en un escenario de justicia transicional, en el que a la Unidad se le demanda, dentro de sus competencias, la de identificar la naturaleza jurídica del bien reclamado, en la que para el caso de bienes baldíos, el análisis debe ser muy cuidadoso atendiendo la obligación como autoridad pública de proteger el patrimonio público de la Nación, más cuando, actualmente cursan en el Congreso de la República iniciativas legislativas que buscan reformar la Ley 1448, en las que se pretende entre otras competencias, el asignarle a la Unidad competencias jurisdiccionales para decidir el proceso de restitución para aquellos casos en que no se identifiquen terceros en el inmueble ni se adviertan escenarios de eventuales oposiciones en el trámite judicial.

Para lo anterior, se recomienda a las Direcciones Territoriales la realización de las siguientes actividades en orden a definir la naturaleza jurídica del predio reclamado en restitución.

GD-FO-14
V.8

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13A No. 29-24 (Pisos del 8 al 13) - Teléfonos (601) 3770300, 4279299 - Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Atención Grupo de Servicio al Ciudadano Carrera 13ª No. 28-38 Locales 165 - 166 Manzana 2
Bogotá, D.C., - Colombia
www.urrt.gov.co Síguenos en: @URRestitucion

- a) En primer lugar, de manera conjunta entre las áreas jurídica y catastral, adelantar una consulta de la información catastral y registral del predio solicitado. De esta tarea deberá definirse en un primer lugar si el inmueble cuenta o no con folio de matrícula inmobiliaria o antecedentes registrales que lo identifiquen.
- b) En segundo lugar, se debe verificar en todo caso, cuando el predio cuente con un folio de matrícula inmobiliaria, si se tiene información de la existencia de folios de matrículas matrices y segregadas, los cuales deberán ser también objeto de análisis por el profesional jurídico asignado al caso.
- c) En tercer lugar, si no existe claridad acerca de la naturaleza jurídica del predio reclamado, se recomienda acudir a la elaboración de un estudio de títulos, a través del formato No. RT-RG-FO-85, el cual se elaborará con la totalidad de documentos recabados por la Dirección Territorial, y en el cual se recopila información sobre la identificación del predio, datos de las personas (naturales y jurídicas) citadas en el folio de matrícula inmobiliaria, información sobre la tradición del predio, ventas parciales, englobes, gravámenes, limitaciones, medidas cautelares, y principalmente conclusiones acerca de la naturaleza jurídica del predio. Lo anterior, teniendo en cuenta de manera primordial las reglas jurídicas extraídas de la Sentencia SU-288 de 2022, de la Corte Constitucional, expuestas arriba.
- d) Para realizar el citado estudio de títulos, las Direcciones Territoriales deben solicitar los instrumentos y documentos que se encuentren inscritos en los folios de matrícula inmobiliarias. Dicha actividad puede realizarse: i) directamente a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos respectiva; ii) a las Notarías de origen de las escrituras públicas; iii) a los Juzgados donde es emitieron los autos y sentencias inscritos; iv) a la Agencia Nacional de Tierras, para la obtención de actos administrativos registrados; y v) a los Archivos Históricos, en el caso de documentos con una fecha de creación anterior a la segunda mitad del siglo XX y que no se encuentren en las fuentes anteriores.
También deberá indagarse por los profesionales de las Direcciones Territoriales a los solicitantes o sus familiares, con el objeto de verificar si cuentan con otra información, en particular documental, que permita obtener más datos acerca de la naturaleza del inmueble y de su calidad jurídica.

En caso de no contar con información registral que identifique el inmueble, el profesional jurídico deberá solicitar ante la ORIP del círculo registral donde se encuentre ubicado el predio, el certificado de carencia de antecedentes registrales para determinar si existen títulos inscritos en libros del antiguo sistema de registro que no hayan sido migrados a los folios magnéticos y permitan determinar la existencia de una cadena traditicia del dominio anterior al 05 de agosto de 1974 y que acredite la naturaleza jurídica privada del predio o en su defecto, un título originario expedido por entidades del Estado competentes para ello, mediante los cuales, se hayan desprendido del dominio del predio en favor de un particular. En caso de que el certificado expedido por la ORIP establezca que no existen antecedentes registrales, debe considerarse de manera razonable que el predio corresponde a un baldío de la Nación.

6. Casos en los cuales el predio reclamado cuenta con folio de matrícula inmobiliaria o antecedente registral, abierto con la inscripción de títulos precarios.

Frente a este tema, la Superintendencia de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos, a través de la Instrucción Administrativa No. 10 del 4 de mayo de 2017²¹ indicó que en materia registral han de entenderse como títulos precarios aquellos actos por los cuales es concedido el uso o el goce de un bien a través de un negocio jurídico; con base en esta consideración conceptual, evaluó la situación jurídica en que se les presenta en materia registral, bajo el escenario de que dichos negocios inicien la historia jurídica de los predios, bajo los siguientes escenarios:

“En caso de encontrar tradiciones de predios que inician su historia jurídica con base en títulos precarios como, a manera de ejemplo, se cita:

1. *Protocolización de escrituras públicas de declaraciones judiciales extrajuicio de mejoras plantadas en terrenos baldíos de la nación, o mencione que el predio tuvo a la persona solicitante como colono cultivador por más de XXXX años,*

²¹ “Protocolo solicitud y expedición de Certificados Especiales para pertenencia (Artículo 375 del Código General del Proceso)”.

o que el predio ha sido adquirido por haberlo explotado quieta, pacífica e ininterrumpidamente por más de 30 años; compraventa de ocupación con antecedente registral, o declaración de fundación, entre otras. (...)

2. *Escrituras públicas de compraventa de mejoras en terrenos baldíos de la nación, sin que se evidencie que la tradición haya sido saneada, es decir que haya sido adjudicado por Incora/Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) como terreno baldío de la nación o cedido a título gratuito o vendido por el ente territorial correspondiente (municipio).*
3. *Documentos que no acreditan propiedad privada, por ejemplo, la venta de cosa ajena, la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente registral, la protocolización de documento privado de venta de derechos de propiedad y/o posesión (ejemplo carta-venta) y protocolización de declaraciones de terceros ante juzgados o notaría sobre información de dominio y/o posesión; hipótesis que corresponden a las denominadas falsas tradiciones a que se refiere la transcripción del parágrafo 3° del artículo 8° de la hoy Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.*

Para estos casos y de acuerdo con las disposiciones legales y los pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, se debe entender que para dichos predios no existe una prueba que acredite la propiedad privada, por lo que debe inferirse razonablemente que se trata de bienes baldíos de la Nación.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que los predios cuya naturaleza jurídica privada haya sido acreditada bajo los presupuestos del artículo 48 de la Ley 160, se reputan privados a pesar de que con posterioridad, se hayan realizado transferencias incompletas del dominio como los enunciados anteriormente u otros como compraventas de cuotas herenciales. En este sentido, la falsa tradición posterior a la existencia de un título originario o la existencia de la cadena traditicia anterior al 05 de agosto de 1974, no invalida el carácter privado del predio.

7. Casos en los cuales el predio reclamado se encuentra traslapado con Zonas de Reserva de Ley 2° de 1959, Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales, Áreas protegidas del SINAP y Páramos.

Como ya se mencionó, en atención a la sentencia SU-288 de 2022 proferida por la Corte Constitucional, para acreditar propiedad privada en términos generales, han de revisarse los requisitos dispuestos por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Estos son: 1) existencia de un título originario expedido por el Estado que no hubiera perdido su eficacia legal o, 2) existencia de una cadena traditicia de pleno dominio que se remonte a un término no inferior a veinte años anteriores a la fecha de entrada en vigencia de la Ley (20 años atrás contados a partir del 05 de agosto de 1994).

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en instrucción interadministrativa para estudio de títulos de predios al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, proferida conjuntamente por la Agencia Nacional de Tierras y la Dirección General de PNN²², se refuerza como criterio para la acreditación de la propiedad privada, la temporalidad de la declaratoria de área protegida respecto de la vigencia de la Ley 160 de 1994, esto es 05 de agosto del mismo año.

En virtud de ello, si el área protegida, área del Sistema de Parques Nacionales o Parque Natural Regional, se creó con anterioridad a esa fecha, 05 de agosto de 1994, se verificará que el predio tenga un título originario o una anotación donde se tradite el dominio del predio anterior a la fecha de la resolución y publicación de declaratoria del área protegida. Bastará con que se verifique la transferencia plena de dominio con fecha anterior (aunque sea un día).

En lo que concierne a Zonas de Reserva Forestal de Ley 2° de 1959, se aplicarán las mismas reglas de acreditación de la propiedad privada sin tener en cuenta la anterioridad de su declaratoria respecto de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994. Esto quiere decir que, las zonas de reserva declaradas entre el 17 de enero de 1959 y el 05 de agosto de 1994, tendrán el mismo tratamiento frente a la acreditación de la propiedad privada, para lo cual, se deberá verificar la existencia de un título originario o de una cadena traslaticia del dominio anterior a la fecha de declaratoria de zona de reserva, aunque sea por un día. Para aquellas cuya declaratoria se haya realizado con posterioridad al 05 de agosto de 1994, se utilizarán las mismas reglas de acreditación establecidas en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

²² Instrucción Administrativa Interinstitucional para estudios de títulos de predios al interior de las áreas protegidas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. 21 de septiembre de 2018.

En la siguiente tabla se presenta un esquema para dar aplicación a la Ley agraria vigente conforme a la fecha de declaratoria del área protegida:

Tabla 2
Aplicación de la Ley agraria vigente conforme a la fecha de declaratoria del área protegida

Ley aplicable para el estudio de títulos.	Fecha de declaratoria del área protegida	Formas de acreditar la propiedad	
Ley 160 de 1994 (Entrada en vigencia desde el 5 de agosto de 1994)	Si el área protegida fue creada con anterioridad al 05 de agosto de 1974.	Título originario que no haya perdido su eficacia legal, expedido antes de la declaratoria del área protegida.	Cadena traslativa de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad existente antes de la declaratoria del área protegida. Bastará con que se verifique la transferencia plena de dominio con fecha anterior (aunque sea un día) ²³ .
Ley 160 de 1994 (Entrada en vigencia desde el 5 de agosto de 1994)	Si el área protegida fue creada entre el 05 de agosto de 1974 y el 05 de agosto de 1994.	Título originario que no haya perdido su eficacia legal expedido antes y hasta el 05 de agosto de 1974.	Cadena traslativa de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad existente antes del 05 de agosto de 1974.
Ley 160 de 1994 (Entrada en vigencia desde el 5 de agosto de 1994)	Si el área protegida fue creada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, esto es, desde el 5 de agosto de 1994 a la actualidad.	Título originario que no haya perdido su eficacia legal expedido sin condición de temporalidad.	Cadena traslativa de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad antes del 05 de agosto de 1974.

Elaboración propia. Dirección Jurídica, Diciembre 2024.

Puede darse el caso también, que el solicitante actúe como propietario sustentando dicha calidad con un título de adjudicación expedido por el Estado con posterioridad a la declaratoria del área protegida. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad mientras que no hubiesen sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o por la autoridad administrativa agraria competente²⁴.

Aunque en principio dicho acto se encuentre viciado de nulidad en razón a que su expedición se realizó en contravía del principio de legalidad, esta propiedad se adquirió a través de título originario y hasta el momento no ha perdido eficacia legal, pues el acto administrativo no ha sido objeto de revocatoria; por lo que es procedente la inscripción en el RTDAF.

Es importante tener presente que a partir del año 2012, en virtud de los convenios e instrucciones interadministrativas suscritos entre el Incoder (Hoy ANT), la Superintendencia de Notariado y la Dirección General de PNN²⁵, el diagnóstico de la situación jurídica de los predios al interior de PNN y el análisis de la acreditación de propiedad privada en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se realiza en atención a la condición particular respecto al uso y disposición de los predios que por supuesto se encuentran con restricciones de imprescriptibilidad, inenajenabilidad e inembargabilidad de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

De la misma forma, se restringe dicho análisis a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, omitiendo usar remisiones a la normatividad agraria anterior a 1994, esto es, la Ley 200 de 1936.

²³ No será necesario encontrar títulos inscritos anteriores a 1917 aplicando los criterios de acreditación de la Ley 200 de 1936.

²⁴ Esto en el marco del artículo 44 del Decreto 1465 de 2013, compilado en el artículo 2.14.19.8.1 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 que establece la facultad de revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

²⁵ Convenio 022 de 2011, Convenio 894 de 2015, Convenio 01 de 2018 e instrucción interadministrativa interinstitucional para estudio de títulos de predios al interior de las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia. 21 de septiembre de 2018.

8. Calidad jurídica del solicitante de restitución frente a los predios, según su naturaleza jurídica.

A continuación, se dan algunas consideraciones acerca de las calidades jurídicas de las personas que soliciten su inscripción en el RTDAF, dependiendo de las conclusiones a las que se haya llegado producto del análisis de la naturaleza jurídica de los predios objeto de reclamación y de la valoración probatoria de los demás elementos recabados durante el trámite administrativo.

8.1 Casos en los que se acredita la propiedad privada:

Para aquellos casos en los que, del análisis de la información registral del inmueble, existan pruebas para concluir que se trata de una propiedad privada, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en consonancia con los pronunciamientos más relevantes al respecto por la Corte Constitucional (T-488 de 2014 y SU-288 de 2022), se deberá verificar la calidad jurídica que las personas reclamantes de la siguiente manera:

8.1.1 Calidad jurídica de propietario:

Se arribará a esta conclusión cuando se determine que la persona que reclama la inscripción del predio en el RTDAF corresponde a la misma que aparece como titular del derecho real de propiedad al momento de ocurrencia de los hechos victimizantes.

Para el caso de aquellas personas legitimadas de acuerdo con el artículo 81 de la Ley 1448 de 2011, el análisis sobre la calidad jurídica sobre el predio se realizará sobre la persona considerada inicialmente como titular del derecho a la restitución de tierras en los términos del artículo 75 de la misma ley.

8.1.2 Calidad jurídica de poseedor:

Se arribará a esta conclusión cuando se determina que la persona que reclama la inscripción del predio en el RTDAF no corresponde a la misma persona que aparece como titular del derecho real de propiedad al momento de la ocurrencia de los hechos victimizantes, pero que sí cumple con los requisitos establecidos por los artículos 762 y siguientes del Código Civil Colombiano, relacionados con los atributos necesarios de la posesión, sea ésta regular o irregular.

8.2 Casos en los cuales no se acredita la propiedad privada y se presume la calidad de bien baldío de la Nación:

8.2.1 Calidad jurídica de ocupante

Para aquellos casos en los que no se acredite la naturaleza jurídica del predio como propiedad privada, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en armonía con las conclusiones jurídicas de la sentencia SU-288 de 2022, habrá de considerarse que el inmueble tiene la calidad de baldío, situación que lleva a verificar si se presentó un ejercicio de explotación del mismo por la persona que realiza la solicitud de inscripción en el RTDAF.

Ahora bien, de conformidad con la Circular DJR 003 de 2022²⁶, también resulta posible la inscripción en el RTDAF, de cualquiera de los miembros de un núcleo familiar como ocupantes o explotadores directos de un predio baldío, por lo cual, aunque fallezca uno de los miembros del núcleo familiar o su cabeza, los demás pueden estar facultados para iniciar la acción de restitución, a través de la figura de la explotación o coexplotación directa. Lo anterior, en consonancia con el artículo 2.15.1.1.2. del Decreto 1071 de 2015²⁷.

9. Conclusiones

1. De acuerdo con las reglas jurídicas extraídas de la sentencia SU-288 de 2022, el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (sobre la presunción de propiedad privada de predios rurales por su explotación económica) debe

²⁶ Circular DJR 003 de 12 de diciembre de 2022. "Lineamientos Generales sobre legitimación de baldíos en casos de ocupación o explotación de baldíos".

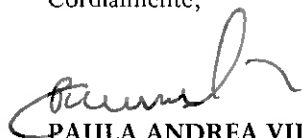
²⁷ "(...)"

9. Ocupante: Se define como tal a la persona y su familia, que haya desarrollado su actividad económica o productiva o hubiera tenido su lugar de asentamiento dentro de un terreno baldío, susceptible de adjudicación de conformidad con la Ley".

ser interpretado dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y las normas constitucionales relacionadas con el derecho de acceso a la tierra por los campesinos, por lo que debe entenderse que dicha norma 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.

2. Según lo anterior, la propiedad privada de los predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido 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 extraordinario, esto es, anteriores al 05 de agosto de 1974, en los términos del artículo 48 de la norma. De no estar acreditada la propiedad privada, existen criterios razonables para inferir que se trata de un bien baldío de la Nación.
3. La Unidad de Restitución de Tierras, en el marco del deber funcional que le asiste de identificar física y jurídicamente los predios objeto de inscripción en el RTDAF, debe proceder durante el trámite administrativo al recaudo de todos los elementos de prueba que permitan determinar la naturaleza jurídica de los fundos objeto de reclamación, así como de la calidad jurídica de quienes lo reclaman.
4. Lo anterior implica la consulta de información institucional registral y catastral, la consulta de información a las Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Juzgados, Notarías, entre otras, en donde obren documentos inscritos en los folios de matrícula que puedan identificar los predios. En caso de persistir dudas sobre la naturaleza jurídica de los predios, debe realizarse un estudio de títulos que permita arribar a conclusiones más certeras sobre este punto previo a la decisión de inscripción en el RTDAF.
5. El estudio de títulos debe reflejar un análisis cuidadoso sobre los antecedentes registrales con que cuenta el predio solicitado en restitución, es decir, se deben consultar los instrumentos públicos recientes y más antiguos registrados, con el fin de establecer informaciones la existencia de títulos que no fueron migrados al sistema actual de registro, por ejemplo en las declaraciones dadas por los comparecientes ante Notario o en la citación de otros títulos que permitan ubicar un antecedente traditicio anterior al 05 de agosto de 1974 y es partir de allí que se puede orientar el mismo para determinar si se trata de un predio privado o de un terreno baldío.

Cordialmente,



PAULA ANDREA VILLA VÉLEZ
Directora Jurídica de Restitución

Proyectó: Ramón Rodolfo Palomino. Abogado Equipo de Lineamientos y Estrategia Jurídica. Dirección Jurídica.

Revisó: David Pérez Galvis- Líder Equipo Lineamientos y Estrategia Jurídica- Dirección Jurídica 

VoBo: Carolina Builes Jiménez - Asesora jurídica del Despacho- Dirección Jurídica. 

GD-FO-14
V.8

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13A No. 29-24 (Pisos del 8 al 13) - Teléfonos (601) 3770300, 4279299 - Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Atención Grupo de Servicio al Ciudadano Carrera 13ª No. 28-38 Locales 165 - 166 Manzana 2
Bogotá, D.C., - Colombia
www.ur.gov.co Síguenos en: @URestitucion